Il volume raccoglie i risultati della ricerca condotta nell'ambito del progetto SPORTAGE – *Sustainable Policies and Organization for a Revolutionary Transition: Accountability, Growth and Equality* (Prin 2022), dedicato alla dimensione giuridica dello sport, in particolare nel quadro della linea di indagine che ha visto impegnata, sui profili dell'inclusione e dell'integrazione attraverso lo sport, l'unità operativa dell'Università Federico II con al suo interno un importante nucleo dell'Università Suor Orsola Benincasa.

Il carattere multidisciplinare dell'approccio adottato, in coerenza con la multidimensionalità del fenomeno sportivo e degli aspetti di indagine prescelti, si riflette nella composizione del gruppo di studiosi che ha contribuito al volume, che raccoglie, tra gli altri, gli esiti delle riflessioni svolte in occasione degli incontri di studio organizzati a partire da maggio 2024 sulla funzione inclusiva dello sport nel prisma: delle relazioni tra educazione, cittadinanza e spazi pubblici; dell'analisi dei modelli associativi operanti nel comparto e del contrasto alle discriminazioni nella disciplina del fenomeno sportivo.

ISBN 979-12-235-0445-1

Euro 50,00

C. Acocella
P. Ghionni Crivelli Visconti

LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLO SPORT – III

LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLO SPORT III

IL VALORE FUNZIONALE DELLO SPORT NELL'ORIZZONTE DELL'INCLUSIONE

a cura di
Carla Acocella
Paolo Ghionni Crivelli Visconti

Editoriale Scientifica
Napoli

Università degli Studi di Napoli
Federico II

Sportage
Accountability, Growth and Equality
PRIN 2022

Università degli Studi
Suor Orsola
Benincasa

Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU

Ministero
dell'Università
e della Ricerca

Italiadomani
Piano Nazionale
di Ripresa e Resilienza

Università degli Studi di Napoli Federico II - Dipartimento di
Giurisprudenza

LA DIMENSIONE GIURIDICA DELLO SPORT
III

IL VALORE FUNZIONALE DELLO SPORT NELL'ORIZZONTE DELL'INCLUSIONE

a cura di

Carla Acocella
Paolo Ghionni Crivelli Visconti

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Finanziato dall'Unione europea – CUP: E53D23007010006 – Progetto PRIN 2022 "SPORTAGE - Sustainable Policies and Organization for a Revolutionary Transition: Accountability, Growth and Equality". Pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II

Proprietà letteraria riservata

Questo volume è in *open access*

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0445-1

INDICE

Presentazione 9

PARTE PRIMA
VALORE FUNZIONALE DELLO SPORT E CITTADINANZA
A MARGINE DEL "CASO CAIVANO"
SPAZI PUBBLICI, EDUCAZIONE, INCLUSIONE

Alla ricerca di una interpretazione costituzionale sportivamente orientata, di Tommaso Edoardo Frosini 17

Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa, di Fabio Giglioni 27

Sport, diritti, cittadinanza. Caivano: un caso di rigenerazione urbana, di Giulia Maria Labriola 41

Lo scioglimento delle amministrazioni locali per mafia. Andamento temporale, reazioni della società locale e possibili correttivi, di Vittorio Mete 55

Sport & giustizia penale: un'unione sinallagmatica, di Clara Niola 67

La funzione educativa ed inclusiva dello sport in contesti di marginalità sociale, di Maura Striano 79

Relazione della Struttura di Supporto al Commissario Straordinario Dott. Fabio Ciciliano, di Stefano Ciavela 91

PARTE SECONDA
MODELLI ASSOCIATIVI DELLO SPORT E INCLUSIONE

Politiche finanziarie e tributarie per la promozione della socialità dello sport*, quale leva per il bilanciamento degli interessi e l'inclusione. Il ruolo degli enti sportivi dilettantistici*, di Roberta Alfano 99

Note minime sulla proiezione sociale delle federazioni sportive, di Andrea Averardi 137

La gestione degli impianti sportivi tra servizi pubblici, rigenerazione urbana e inclusione sociale, di Filippo Borriello 151

Associazionismo sportivo e inclusione tra riforma dello sport e del terzo settore. Il diritto all'accesso alla pratica sportiva agonistica di un atleta con disabilità in un significativo caso giurisprudenziale, di Oriana Clarizia 189

Le clausole antilucrative nelle società sportive dilettantistiche tra impresa e sostenibilità, di Francesco Perreca 201

Il modello societario quale via preferibile per l'esercizio di attività sportiva dilettantistica, di Massimo Rubino De Ritis 229

Una prospettiva internazionalistica sul tesseramento sportivo dei minori stranieri, di Fulvia Staiano 267

PARTE TERZA
INCLUSIONE E CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI NELLA DISCIPLINA DEL FENOMENO SPORTIVO

I luoghi per lo sport e le traiettorie dell'inclusione, di Carla Acocella 295

Promozione delle pari opportunità e contrasto alle disegua-glianze di genere nella disciplina del fenomeno sportivo, di Marilisa D'Amico e Michael Bianchi 339

Il governo delle questioni tecniche in ambito sportivo: leve per l'inclusione ed esiti discriminatori, di Virgilio D'Antonio e Saverio Sicilia 353

Interventi e politiche di inclusione nello sport per la tutela delle persone con disabilità, di Alessandro Di Martino 369

La lotta dell'Unione europea contro il razzismo nello sport, di Fabio Ferraro e Rossella Benassai 397

La difficile inclusione delle atlete trans e intersex nelle competi-zioni sportive agonistiche, di Andrea Magliari 419

Legge sulla partecipazione e lavoro sportivo dilettantistico: un binomio possibile?, di Pasquale Monda 445

La disciplina antidoping. Risultati raggiunti e questioni aperte nella prospettiva delle garanzie giustiziali dell'atleta, di Serena Stacca 469

Profili penali delle discriminazioni nello sport, di Valeria Torre 483

Sport e contrasto alle discriminazioni: la prospettiva del diritto comparato, di Virginia Zambrano e Saverio Sicilia 491

Considerazioni conclusive, di Filippo Donati 511

PRESENTAZIONE

1. La portata della legge costituzionale n. 1 del 26 settembre 2023 che, introducendo nel corpo dell'art. 33 Cost. un ulteriore comma, ha operato un riconoscimento espresso del valore dello sport, va decifrata in un quadro ampio. La stessa legge si inserisce, infatti, in una sequenza articolata di interventi normativi incidenti sul comparto, della quale senz'altro la c.d. Riforma dello Sport costituisce uno snodo significativo. La traiettoria che ne risulta disegnata, al netto dei profili di incompiutezza unitamente ai difetti di linearità registrati, o ancora della criticabilità delle soluzioni attinte (anzitutto, a parere di molti, in occasione della novella costituzionale), complessivamente testimonia una progressiva copertura del fenomeno sportivo ad opera della decisione politica statale, che certamente interroga l'interprete, tra gli altri aspetti, in ordine alla resistenza del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo e alla sopravvivenza delle ragioni di specificità del fenomeno nelle sue diverse declinazioni. In tale contesto, la costituzionalizzazione del valore dello sport pare avere un segno preciso: il riconoscimento della funzione sociale dell'attività sportiva si inscrive nei processi di pubblicizzazione degli interessi rilevanti e in tal senso di valorizzazione di un impegno "diffuso" – fra pubblici poteri in senso stretto e quanti, accanto ai primi, si attivano e operano in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale – nella promozione della pratica sportiva e delle occasioni per esercitarla. La dimensione funzionale dello sport – oggi espressamente affermata in sede costituzionale – si costruisce intorno alla considerazione del contributo che lo stesso offre al progetto democratico, come testimonia anche la collocazione sistematica della norma di riconoscimento, e le connessioni tra educazione e cittadinanza che la prima consente di replicare. La prospettiva finalistica che sottende dunque l'esercizio delle pretese giuridicamente rilevanti che attraversano il fenomeno sportivo, e l'organizzazione strumentale alla soddisfazione delle stesse pretese, è quella in cui il singolo riesce ad esprimere in misura qualificante la propria personalità e al contempo a costruire il senso di appartenenza alla comunità e di integrazione nel tessuto di quest'ultima. L'inclusione

occupa evidentemente una posizione centrale in questo disegno, ed appare il termine che più efficacemente ne compendia la gittata, tagliando trasversalmente le distinzioni categoriali fra diritti e il terreno plurale dei soggetti che si muovono nel comparto, mossi dalle diverse aspettative di cui risultano titolari (atleti professionisti e dilettanti; sportivi amatoriali; proprietari e gestori degli impianti sportivi; datori di lavoro e lavoratori; enti sportivi; erogatori di servizi). Lo sport, riguardato in questa chiave come risorsa per lo sviluppo dell'inclusione sociale, è chiamato dunque ad operare anche come strumento di riduzione degli ostacoli alla partecipazione attiva e democratica dei singoli alla vita della comunità.

2. La considerazione di questa centralità, ma anche quella, in qualche modo speculare, dei casi nei quali la pratica sportiva si atteggia, come segnalato diffusamente dalle scienze umane, a occasione di emersione di dinamiche escludenti e discriminatorie, ha indotto i ricercatori impegnati nell'indagine oggetto del progetto *Sportage* (bando Prin-2022) ad indirizzare parte delle loro energie verso questi temi. Questo volume raccoglie, infatti, gli esiti del lavoro condotto da una delle tre unità coinvolte nel progetto – quella dell'Università Federico II con al suo interno un importante nucleo dell'Università Suor Orsola Benincasa – e orientato, appunto, ad indagare i profili dell'inclusione e dell'integrazione attraverso lo sport e a verificare di quest'ultimo – avendo riguardo sia alla disciplina del fenomeno sportivo sia alle pratiche concretamente messe in campo – la capacità di agire come strumento di superamento di barriere rappresentate da differenze culturali, economiche e sociali. Il carattere multidisciplinare dell'approccio che si impone dinanzi alla multidimensionalità del fenomeno indagato e alla multipolarità valoriale e funzionale che esso esprime, si riflette nella composizione dell'unità di ricerca che riunisce giuristi di diversa estrazione disciplinare, sociologi, pedagogisti, nonché della platea di studiosi che hanno arricchito la prima in occasione degli incontri di studio – i cui risultati pure sono contenuti in questo volume – che hanno scandito lo sviluppo della ricerca intorno a diversi nodi tematici. La progressione attraverso questi ultimi è restituita dalle sezioni in cui si articola il volume.

3. Alla dimensione funzionale dello sport rispetto alla costruzione della cittadinanza la novella costituzionale, attraverso la connessione fra gli attributi sociale ed educativo, ha inteso imprimere una peculiare vocazione – l'educazione come volano di socialità – che è rafforzata anche dalla collocazione sistematica della norma, come si è ricordato. Nell'ampio spettro delle questioni poste da questa prospettiva, rilevano le relazioni tra i diritti riconosciuti e agiti (grazie anche all'esercizio della pratica sportiva) nei quali per semplificare si invera la cittadinanza, e lo spazio fisico e politico in cui gli stessi trovano campo. I processi di produzione normativa e di rigenerazione urbana di aree degradate innescati dagli accadimenti che hanno interessato proprio, come noto, un centro sportivo del Comune di Caivano, fanno da sfondo alle riflessioni di cui dà conto la prima sezione del volume – dedicata a "valore funzionale dello sport e cittadinanza a margine del 'caso Caivano'". Spazi pubblici, educazione, inclusione" – e intorno alle quali si è sviluppato un dialogo fra studiosi e diversi approcci (teorici e pratici), anche in occasione dell'incontro di studio del 20 maggio 2024. Lo sport in questa cornice esibisce un terreno di possibilità da verificare e percorrere in relazione alla opportunità di: affidare alle dinamiche rigenerative non solo obiettivi di marca urbanistica e ambientale ma di valorizzazione degli spazi nel prisma della socialità; adottare scelte regolatorie che disegnino lo sviluppo degli stessi spazi governando il rischio di divaricazione sociale e di esasperazione e aumento di fenomeni di emarginazione; sfruttare le potenzialità connettive dei contesti educativi. Queste questioni sono state anche simbolicamente evocate dallo spazio che ha ospitato l'incontro, abitato dalla comunità educativa di un istituto scolastico del territorio che coincide col Parco Verde di Caivano.

Lo spettro di osservazione della capacità del fenomeno sportivo di porsi concretamente in una prospettiva di inclusione e integrazione è poi offerto dall'analisi delle diverse soggettività a vario titolo coinvolte nel comparto sportivo. Il quadro plurale e articolato in cui si muovono federazioni, società, associazioni, istituzioni ed enti sportivi è anche scenario delle tensioni che il perseguimento degli obiettivi di coesione e integrazione sociale pone nella regolamentazione in concreto del fenomeno sportivo. Nell'orizzonte dell'inclusione vengono per esempio in rilievo le forme di autoregolamentazione delle realtà associative (i.e. associazioni dilettantistiche, federazioni sportive) e societarie, potendo

esse operare quale strumento per realizzare un diritto allo sport inclusivo e non discriminatorio. Si pensi ancora in questo senso alla verifica della portata inclusiva della disciplina delle soggettività rilevanti, con riguardo all'impatto concreto dei vantaggi derivanti dall'assunzione della qualifica di enti del terzo settore rispetto alle iniziative di promozione sociale in ambito sportivo, o con riguardo all'impulso offerto dalla possibilità di conseguire utili alla diffusione di enti sportivi societari, in grado di garantire, in via statutaria, l'inclusione di categorie svantaggiate. Questo ordine di profili è oggetto di analisi nella seconda sezione del volume – dedicata ai modelli associativi dello sport nella prospettiva dell'inclusione – che contiene le relazioni svolte in occasione dell'incontro di studio tenutosi il 29 novembre 2024.

La terza sezione del volume – intitolata "inclusione e contrasto alle discriminazioni nella disciplina del fenomeno sportivo" – che raccoglie, tra le altre, le riflessioni sviluppate in occasione della giornata di studio dell'8 ottobre 2025, intercetta trasversalmente le questioni indagate dall'unità di ricerca. Si cerca in tal senso di dar conto dell'accennata duplice valenza del fenomeno sportivo, dell'attitudine cioè, sia della disciplina delle pratiche sportive sia della *governance* degli enti operanti nel comparto, a produrre, in certe condizioni e in certi contesti, esiti discriminatori, specialmente in relazione a particolari categorie di destinatari, e della capacità dello sport di agire invece come strumento di inclusione. Il tentativo è operato comunque nel quadro di una selezione, imposta dall'economia del lavoro, di temi rappresentativi di tali dinamiche, prodotte in relazione a peculiari categorie di destinatari (rispetto al genere, alla razza, alla condizione di disabilità), o anche in relazione a diversi metodi e approcci (a titolo di esempio esibiti dall'impiego della tecnica; nella prospettiva della comparazione giuridica; nell'esperienza giuspenalistica o giuslavoristica; o ancora nell'ambito delle garanzie giustiziali).

4. Dell'unità di ricerca hanno fatto parte, oltre alla coordinatrice prof.ssa Carla Acocella, il prof. Gennaro Ferraiuolo, la prof.ssa Stefania Ferraro, il Prof. Paolo Ghionni Crivelli Visconti, il prof. Gianluca Gentile, la prof.ssa Daniela Manno, la prof.ssa Serena Stacca, il dott.

Alessandro Di Martino, il dott. Filippo Borriello, il dott. Francesco Perreca, delle Università Federico II e Suor Orsola Benincasa di Napoli.

Un sentito ringraziamento va, oltre agli autori, ai dottori Filippo Borriello, Alessandro Di Martino e Francesco Perreca per aver svolto l'attività di raccolta dei contributi scientifici e di composizione delle pagine del volume.

I curatori

PARTE PRIMA

VALORE FUNZIONALE DELLO SPORT E CITTADINANZA
A MARGINE DEL "CASO CAIVANO"
SPAZI PUBBLICI, EDUCAZIONE, INCLUSIONE

ALLA RICERCA DI UNA INERPRETAZIONE COSTITUZIONALE SPORTIVAMENTE ORIENTATA[*]

di TOMMASO EDOARDO FROSINI

SOMMARIO: 1. La novella costituzionale: una critica, formale e sostanziale. – 2. Sull'autonomia dell'ordinamento sportivo. – 3. Un commento finale.

1. *La novella costituzionale: una critica, formale e sostanziale*

Lo sport, anzi l'attività sportiva, ha tagliato il traguardo in costituzione. Come una corsa senza ostacoli, e cioè all'unanimità senza nessun voto contrario, il parlamento ha approvato la legge cost. n. 1 del 2023, che modifica l'art. 33 della costituzione, inserendo un ultimo comma, che afferma: "*la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*"[1].

È scritta male. Francamente non si comprende il senso e l'utilità di una simile norma. È un proclama, non un precetto giuridico. Auspica, non ingiunge. A meno di non volere intendere quel "riconosce" come un impegno a favorire lo sviluppo e la diffusione dello sport, quale benessere psicofisico da garantire alla cittadinanza. Con quali modi e forme? Incentivando la costruzione di impianti sportivi nelle città, nelle scuole, nei posti di lavoro? Se fosse questo, allora non sarebbe stato certo necessario cambiare la

[*] Il contributo si trova anche in S. MAZZAMUTO, R. PARDOLESI, L. SANTORO (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, Vol. I, Palermo, PUP, 2024, 475-485.

[1] Tra i primi commenti alla novella costituzionale: G. LIOTTA, *Lo sport in costituzione: assenza formale e presenza sostanziale* e L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni*, entrambi in *Dir. sport.*, 2, 2023; L. Ferrara, *Lo sport in costituzione*, relazione al convegno: *L'assicurazione nello sport*, Firenze 6 ottobre 2023, *paper*; prima dell'approvazione della riforma, T.E. FROSINI, *Ma cosa ci fa lo sport nella Carta?* In *il Mattino* del 21 maggio 2023.

costituzione; piuttosto sarebbe bastata una legislazione, che desse maggiore attenzione alle infrastrutture sportive, come già desumibile dalle competenze concorrenti stato e regioni, laddove l'art. 117 cost. prevede la materia "ordinamento sportivo"[2]. Il richiamo, poi, al "valore educativo" dell'attività sportiva, lascerebbe intendere una maggiore attenzione nei percorsi scolastici dei giovani, dove l'ora della lezione di sport è quasi sempre vissuta, invece, come una sorta di ora di ricreazione.

Insomma, non mi pare che dalla nuova norma della costituzione possa riconoscersi il riconoscimento di un diritto costituzionalmente garantito all'attività sportiva. Che invece, semmai, poteva essere la soluzione vincente. In modo da costringere il legislatore a fare leggi sportivamente orientate, che altrimenti sarebbero finite per essere dichiarate incostituzionali per violazione della costituzione.

Sullo sfondo a questa ennesima modifica costituzionale, la sesta in pochi anni, c'è un problema di portata più complessa. Quello di una silenziosa trasformazione da una costituzione rigida a una flessibile, e cioè plasmabile a situazioni apparentemente rilevanti, come anche l'ambiente e la biodiversità da poco entrati in costituzione, ma la cui tutela e promozione deve esserci, come c'è stata finora, anche in assenza di una esplicita previsione costituzionale. Invece, volere modificare la costituzione per introdurre nuove fattispecie giuridiche sembra essere diventato … uno sport. Le costituzioni si interpretano e si adeguano alla realtà sociale, anche oltre la loro letteralità normativa. Si cambiano, semmai, per favorire una maggiore e migliore organizzazione di governo.

La mancata costituzionalizzazione del diritto allo sport ha comportato e comporta la negazione all'esercizio di questo? Come non riconoscere che il diritto allo sport sia già avvertito ed esercitato dalla cittadinanza, al di là di un suo formale riconoscimento costituzionale; occorrerebbe, piuttosto, potenziare l'impiantistica sportiva, e quindi creare spazi e luoghi dove consentire l'esercizio di attività sportive, specialmente nei piccoli centri abitativi, anche

[2] Per gli sviluppi argomentativi, T.E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. Atti del 3° Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi di Diritto Civile*, Napoli, ESI, 2009, 305 ss.

per favorire forme di aggregazioni giovanili ed evitare, così, che queste prendano tortuose e pericolose strade. Il problema è anche quello di tutelare l'autonomia dell'ordinamento sportivo e consentire all'organizzazione dello stesso di potere svolgere, in autonomia appunto, tutte le funzioni necessarie per promuovere l'esercizio delle attività sportive – professionistiche, dilettantistiche e amatoriali – a favore degli individui, valorizzando la libertà personale, nonché lo sviluppo della persona umana e delle formazioni sociali. Cioè tutto quello che è già previsto e codificato in costituzione.

Tante nuvole si sono addensate, di recente, nel cielo dell'ordinamento sportivo, che hanno offuscato, innanzitutto, l'autonomia dello stesso[3], da sempre ritenuta l'aspetto che lo caratterizza principalmente. Non c'è solo la legislazione, che si è stratificata nel tempo, a dimostrarlo e confermarlo[4]; c'è piuttosto il sistema organizzativo dello sport, che si fonda sull'autonomia dell'ente posto a vertice dell'organizzazione, e cioè il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), che è inquadrato in un ordinamento sportivo internazionale e si conforma, in armonia, alle deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO), in cui sono rappresentati gli organi sportivi nazionali e non gli Stati[5]. C'è poi la giustizia domestica, ovvero un sistema giurisdizionale fondato sul cd. "vincolo di giustizia sportiva", caposaldo dell'ordinamento sportivo, che è di natura negoziale ed è ontologicamente finalizzato a garantirne l'autonomia[6]: si tratta di un obbligo che ciascun tesserato e affiliato assume, al momento del tesseramento e affiliazione, di devolvere alla sola

[3] Si tratta delle seguenti leggi: n. 145 del 2018; n. 86 del 2019; n. 43 del 2021; nn. 36 e 40 del 2021. Con le prime due leggi sono state sottratte alcune competenze al CONI, e quindi riducendo l'autonomia dello stesso, con le successive si è provato a mitigare i precedenti interventi normativi.

[4] A principiare dal D.L. 19 agosto 2003, n. 220, il cui art. 1 stabilisce che «la Repubblica *riconosce e favorisce l'autonomia* dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Nazionale».

[5] Per un quadro d'insieme, v. F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, Giappichelli, 2006; G. LIOTTA E L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, 6° ed., Milano, Giuffrè, 2023.

[6] Cfr. T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *Federalismi.it*, 15/2017 (e anche negli *Studi in onore di P. Stanzione*, vol. II, Napoli, ESI, 2018).

giustizia sportiva le controversie riguardanti la pretesa violazione della normativa federale. Ci sono poi le norme tecniche, endogene, che regolano le situazioni e i comportamenti dei soggetti – persone fisiche e giuridiche – facenti parte dell'ordinamento sportivo. C'è, inoltre, la teoria che si è fatta pratica della pluralità degli ordinamenti giuridici, di cui quello sportivo è espressione "settoriale"[7]. Vi è, infine, la codificazione costituzionale dello "ordinamento sportivo" tra le materie di competenza concorrente fra lo stato e le regioni, di cui all'art. 117, terzo comma, cost. Materia che può ritenersi senz'altro "trasversale" e pertanto da intendersi, almeno secondo il mio punto di vista, anche più in generale come "attività sportiva" dell'individuo e quindi collocabile, in via espansiva, nell'ambito dei diritti di libertà e quelli sociali[8]. Più diffusamente, con evidenti ricadute sull'art. 2 relativamente alle formazioni sociali; sull'art. 3, sul pieno sviluppo della persona umana; sull'art. 13 come libertà personale; sull'art. 18, quale libertà di associazione. Ancora: il valore educativo dello sport richiama altresì l'art. 30 e l'esercizio dello sport, quale forma di benessere psicofisico, esalta infine il diritto alla salute di cui all'art. 32 cost. Bastano questi pochi cenni di riferimento costituzionale per chiarire il fondamento costituzionalistico diffuso dello sport e, quindi, di un eventuale diritto/libertà di praticarlo. E quindi, di risulta, la inutilità di una norma costituzionale che disciplina l'attività sportiva, così come prevista ora dal novellato art. 33 cost. «Lo sport – è stato scritto in maniera condivisibile – è conferimento innanzitutto individuale di un orizzonte di esperienza e di significato, talora addirittura di vita. Quindi rappresenta si un'operazione culturale, ma in quanto modo di vivere: un modo di vivere che dal punto di vista normativo si inscrive essenzialmente nell'esercizio di una libertà»[9].

[7] Il riferimento è a M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport*, 1949; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1996, 671 ss.

[8] Per gli sviluppi argomentativi, T.E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, cit.

[9] Così, L. FERRARA, *Lo sport in costituzione*, cit.

2. *Sull'autonomia dell'ordinamento sportivo*

Punto fermo e incontrovertibile dell'ordinamento sportivo è senz'altro la sua autonomia, che non può essere limitata né tantomeno conculcata. Salvo non entri in conflitto, sulla base del bilanciamento, con situazioni soggettive e principi di rango costituzionale, che rilevano volta per volta. Questo vale anche per il vincolo di giustizia sportiva, che può essere inapplicato laddove va a impattare con le situazioni giuridiche soggettive indisponibili, che sono sottratte ai parametri e ai vincoli endoassociativi, come nel caso della materia penale[10].

Sul punto e oltre, ci sono ora un paio di pronunce della Corte costituzionale, che hanno provato a chiarire, sebbene non del tutto, alcune questioni relative proprio alla perimetrazione dell'autonomia sportiva[11]. In particolare, si può qui citare un passaggio della sentenza n. 160 del 2019, dove si afferma che i rapporti fra l'ordinamento statale e quello sportivo «devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice [che sono quelle] che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale […] devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice».

Dalla citazione della sentenza della Corte costituzionale emerge già una questione, che costringe l'interprete a individuare in quali articoli della

[10] Come riconosciuto dalla stessa giustizia sportiva, v. il lodo della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport: Geom. Ettore Setten e Treviso F.B.C. 193 srl *vs.* FIGC del 16 marzo 2009 (Collegio: Prof. Avv. Frosini [Pres.], Avv. De Luca Tamajo, Avv. Buzzelli) consultabile nel sito: *http://www.coni.it/index.php?funzione_arbitrale*; su cui v. la nota critica di M. MAIONE, *In presenza di un reato commesso nell'ambito di attività sportive opera il "vincolo di giustizia"?* in *Riv. arb.*, 2009, 523.

[11] Mi riferisco a Corte cost., sentt.n. 49 del 2001 e n. 160 del 2019.

Costituzione può essere ricavato un diritto allo sport. La Corte fa riferimento all'art. 2 sulle formazioni sociali e all'art. 18 sulla libertà di associazione. Si potrebbe aggiungere, oltre a quelli già prima evidenziati (artt. 3, 13, 30 Cost.), quantomeno, il diritto alla salute (art. 32), tenuto conto dello sport come benessere fisico, e anche l'art. 33 sul diritto all'istruzione, intendendo così come lo sport complementare alla formazione scolastica, secondo il vecchio adagio *mens sana in corpore sano*.

Un grappolo di norme costituzionali, quindi, dalle quali estrapolare, secondo un'operazione maieutica, la costituzionalizzazione, di fatto, del diritto allo sport. Quindi, ben prima della riforma costituzionale del 2023 «sussistevano interessi costituzionalmente protetti strettamente connessi all'attività sportiva»[12]. Tornerò più avanti sulla questione della costituzionalizzazione dello sport. Prima, può essere opportuna una specificazione: la presenza dello "ordinamento sportivo" in Costituzione (art. 117) può declinarsi in due interpretazioni: una, più aderente alla letteralità della nozione, riferita alla istituzione dello sport, e quindi alla sua capacità normativa, organizzativa e sanzionatoria, secondo gli stilemi della teoria dell'ordinamento giuridico. Va da sé che, in questa ottica, l'aspetto riferito alla autonomia sarebbe fondamentale. Una seconda interpretazione, più espansiva della nozione, potrebbe essere quella riferita al concetto di "ordinamento sportivo" quale riconoscimento costituzionale dello sport, che poi verrebbe a essere esplicitato attraverso l'interpretazione sistematica-integrativa, di cui si è detto prima, affidando, quindi, all'interprete l'individuazione del diritto allo sport tra quei diritti già contemplati in costituzione. In questo caso, la ricerca del diritto allo sport nelle norme costituzionali vale come operazione di ermeneutica costituzionale, che dalle norme del testo della costituzione si estraggono quelle nuove fattispecie giuridiche che meritano tutela e riconoscimento costituzionale, ma trovano il loro sostegno e la loro base di riferimento nella locuzione "ordinamento sportivo".

A favore della costituzionalizzazione dello sport, inoltre, milita l'esperienza comparata. Numerose, infatti, sono le costituzioni in Europa, che prevedono e riconoscono il diritto allo sport, soprattutto nella parte dedicata ai diritti

[12] Così, G. LIOTTA, *Lo sport in costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *Dir. sport.*, 2023, 5.

individuali e sociali, in particolare quale attuazione del più generale diritto alla salute[13]. Il rapporto tra Costituzione e sport si fa più dettagliato nelle Costituzioni sudamericane, che prevedono il diritto allo sport, la promozione delle attività sportive, il loro finanziamento (è il caso delle Costituzioni in Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador, Paraguay e Venezuela). Dall'indagine comparata emerge che «lo sport è un diritto strumentale ad una serie di altri diritti che sono vitali nelle democrazie contemporanee […] Tuttavia lo sport è un diritto a prestazione, il cui esercizio dipende dall'intervento dello Stato: di conseguenza gli Stati di tutto il mondo dovrebbero ottemperare a tale dovere rimuovendo gli ostacoli che si frappongono al diritto a fare sport in tutti i modi possibili»[14]. Ci sono, poi, i Trattati UE: in particolare l'art. 165 del TFUE, che configura una tipica azione di sostegno della UE nei confronti degli Stati membri ed esclude l'armonizzazione delle disposizioni nazionali. Al fenomeno sportivo sono applicabili le disposizioni dei Trattati laddove lo sport dà luogo ad attività di rilievo economico, ai sensi dell'art. 2 TUE. L'impatto dello sport sull'economia e viceversa meriterebbe una serie di considerazioni e riflessioni, che qui non è possibile svolgere. Valga solo un generico riferimento alla giurisprudenza UE, che ha affermato come l'atleta professionista, le società quotate in borsa, sottostanno al diritto europeo, ai principi della libera circolazione delle persone e dei servizi, e alle regole del mercato[15].

[13] È il caso della Costituzione portoghese (artt. 64 e 79); della Costituzione spagnola (art. 49, comma 3), della Costituzione Lituana (art. 53) e della Costituzione polacca (art. 68, comma 5) e altre ancora: v. G.G. CARBONI, *L'ordinamento sportivo italiano nel panorama comparato*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2021; L. MELICA, *Sport e "diritti" In Italia e nel mondo*, Bologna, BUP, 2022, 36 ss.

[14] Così, L. MELICA, *op.cit.*, 46.

[15] Il riferimento è Corte giust., ord., 4 ottobre 1991, c. 117/91, Jean-Marc Bosman c. Commissione delle Comunità europee, in *curia.europa.eu*. V. poi gli sviluppi giurisprudenziali in Corte giust., 13 giugno 2019, c. 22/18, TopFit e.V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V., *ivi*, nella quale il giudice europeo ha superato il principio che permetteva al diritto europeo di interessarsi delle regole sportive solo se e in quanto la relativa attività integrava un'attività economica, ricomprendendo sotto la sfera del diritto europeo anche le attività sportive svolte a livello puramente ludico-amatoriale e le relative regole. Sul diritto europeo dello sport, v. B. EICHEL, *Der Sport im Recht der Europaischen Union*, Baden-

L'esperienza comparata vale altresì anche per la giustizia sportiva, che si sviluppa e organizza in forma domestica, ovvero all'interno dell'ordinamento sportivo e riconosce, a livello internazionale, il Tribunale Arbitrale Sportivo (TAS), con sede a Losanna. Il TAS esercita la sua giurisdizione nell'ambito di un diritto che si può definire "transnazionale", ovvero che dà luogo a una transnazionalità della *lex sportiva*, e quindi l'insieme delle regole create dal movimento sportivo internazionale, che presiedono all'organizzazione e allo svolgimento delle competizioni sportive[16].

3. *Un commento finale*

L'ho scritto e lo confermo: volere modificare la Costituzione per introdurre nuove fattispecie giuridiche sembra essere diventato…uno sport. Le costituzioni si interpretano e si adeguano alla realtà sociale, sulla base dell'interpretazione costituzionale, soprattutto in virtù degli interventi della giurisprudenza. Altrimenti, all'opposto, vorrebbe dire invocare ed esercitare un continuo potere di revisione costituzionale, che può degenerare in una sorta di potere costituente, specie se si modificano nome riguardanti i principi fondamentali, come è stato fatto con l'art. 9 cost e la previsione del diritto all'ambiente, alla biodiversità e gli ecosistemi [17].

Comunque, piaccia oppure no, la norma costituzionale ora c'è. Scolpita all'ultimo comma dell'art. 33. Come tutte le norme della costituzione, anche questa occorre attuarla nel migliore dei modi possibili. Avvalendosi dell'interpretazione costituzionale sportivamente orientata: il che vorrebbe dire, per esempio, che la norma va letta, interpretata e applicata, "in combinato disposto" con l'art. 117 cost., nella parte che riserva alla competenza concorrente Stato/Regioni la tutela dell'ordinamento sportivo. Al fine di

Baden, 2013, nella dottrina italiana, B. NASCIMBENE, *Diritto europeo dello sport*, Torino, Giappichellli, 2011.

[16] Sul TAS, v. A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale Sportivo*, Torino, Giappichelli, 2009.

[17] Per una critica alla modifica dell'art. 9 cost., v. T.E. FROSINI, *La costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

espandere al meglio e in maniera più completa lo sport, e non solo l'attività sportiva, nell'ordinamento costituzionale e quindi nella società.

Questo è il compito che attende al giurista, quale teorico dell'interpretazione. Per mettere in condizione il legislatore prima e poi, semmai, il giudice delle leggi a elaborare una concezione giuridica dell'attività sportiva in tutte le sue forme, «comprendente al proprio interno anche l'attività motoria propriamente detta»[18]. Per dare forma e sostanza a uno slogan ambizioso, che è: "sport per tutti – sport di tutti – sport di cittadinanza".

[18] Così, L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni*, cit., 20.

SPORT, RIGENERAZIONE URBANA E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA*

di FABIO GIGLIONI

SOMMARIO: 1. Libertà, sicurezza e governo del territorio. – 2. La micro-rigenerazione urbana, l'amministrazione condivisa e l'attività sportiva. – 3. Un caso concreto: il decreto Caivano. – 4. Conclusioni.

1. *Libertà, sicurezza e governo del territorio*

Nella costituzione italiana sono presenti due tecniche giuridiche per garantire le libertà.

La prima è quella più nota. La carta fondamentale indica direttamente le libertà riconosciute e ne garantisce il pieno esercizio. I limiti e i divieti, che pure sono previsti dalla costituzione, sono funzionali all'esercizio delle libertà altrui, dal momento che è noto che un uso delle libertà che non presti attenzione a quelle degli altri potrebbe causare abusi, prevaricazioni e danni. In questo senso, i poteri pubblici sono chiamati ad applicare alcune funzioni, tra cui ricorre frequentemente quella di sicurezza, esercitate sotto forma di controllo, vigilanza e sanzione[1]. La prima tecnica è dunque fondata su garanzie che sono date dalla riserva di legge ed è prettamente giuridica.

La seconda tecnica di garanzia, invece, è fondata su un intervento diretto a rimuovere gli ostacoli che, come recita l'art. 3 cost., limitano «di fatto la libertà» (oltre che l'eguaglianza) dei cittadini. Ciò che viene in rilievo in questa seconda circostanza è che la libertà può essere limitata da condizioni economiche e sociali e non soltanto da previsioni normative. Avendo natura diversa, i limiti in questo caso richiedono un atteggiamento diverso dei pubblici poteri: non si tratta di controllare il

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2/2024, 305-317.

[1] Sono evidenti qui i riferimenti alle celebri sentenze della Corte costituzionale n. 2 del 1956, n. 19 del 1962, n. 87 del 1966 e n. 65 del 1970. In generale sul tema rapporto fra libertà individuali e ordine pubblico e sicurezza si veda R. NANIA, *La libertà individuale nella esperienza costituzionale italiana*, Torino, 1989, 33-45.

rispetto delle regole, ma di garantire attività e servizi che permettano di superare gli ostacoli economici e sociali. Non è un caso, d'altra parte, che l'art. 3, comma 2, cost., sia generalmente riconosciuto come la norma che abilita l'approntamento dei servizi pubblici e sociali[2]. Anche da questa diversa prospettiva uno dei beni giuridici che appare funzionale all'esercizio di fatto delle libertà è, ancora una volta, la sicurezza.

La sicurezza, dunque, appare sia come esercizio di funzioni pubbliche sia come servizio. Nel primo caso, adempie alle condizioni giuridiche che garantiscono le libertà, nel secondo caso si sostanzia in misure diverse che rimuovono quegli impedimenti che renderebbero le libertà vere solo sulla "carta". A proposito di questo diverso modo di intendere la sicurezza, che curiosamente la Corte costituzionale ha definito proprio come "sicurezza secondaria", si ritiene che essa dipenda da politiche che riguardano i servizi sociali, la polizia locale, l'assistenza sanitaria e il governo del territorio[3]. In tali ultime circostanze la sicurezza è un risultato che deriva dal soddisfare interessi pubblici che sono collegati a fini diversi, ma che indirettamente costruiscono le condizioni entro cui i cittadini possono esercitare effettivamente le libertà[4]. Ne deriva che il malfunzionamento di questi servizi non produce formalmente alcuna riduzione dei diritti di libertà, ma incide sulle scelte effettive che questi compiono.

Ai fini di questo scritto l'attenzione si concentra sui nessi che riguardano il governo del territorio, la sicurezza e la libertà. È evidente, ad esempio, che uno spazio pubblico o un edificio pubblico non curati e in degrado restituiscono un'immagine di insicurezza che può indurre i cittadini a non accedervi. Poniamo il caso che ciò riguardi un parco urbano, la cui funzione è quella di garantire, secondo la pianificazione del territorio, standard a garanzia della qualità della vita dei cittadini; se non è assicurato il costante taglio dell'erba, se le panchine rotte non sono riparate, se è sporco, se i lampioni sono pochi o non sono funzionanti,

[2] Per una rilettura originale delle implicazioni giuridiche dell'art. 3, comma 2, Cost., è di grande interesse il recente studio di A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2024, *passim*.

[3] Cfr. Corte Cost., sent. n. 285 del 2019, a proposito del significato di sicurezza urbana.

[4] Il tema è ampiamente sviluppato nel loro di V. ANTONELLI, *La sicurezza delle città tra diritti e amministrazione*, Milano, Giuffré, 2018.

il risultato sarà che i cittadini rinunceranno a esercitare la libertà di accedervi per ragioni di sicurezza. E quanti più rinunceranno a farlo, tanto più sarà moltiplicato l'effetto di abbandono, perché la poca frequentazione del parco produce a sua volta insicurezza. Sotto il profilo formale la libertà di accedere a quel parco resta intatta, ma è molto probabile che i cittadini, specie quelli più deboli, vi rinunceranno perché l'attraversamento o anche il solo godimento sarà minacciato dall'insicurezza[5]. La libertà dei cittadini è di fatto ostacolata e l'amministrazione, che non è capace di contrastare questo effetto, non sta adempiendo pienamente all'art. 3, comma 2, cost.

Proprio per questa ragione i processi di rigenerazione urbana hanno acquisito nel corso di questo secolo crescente attenzione nel mondo del diritto e nelle politiche di governo del territorio[6]. Le diffuse condizioni di incuria che sono presenti in molti contesti territoriali e urbani, dovute alla combinazione di molte cause diverse, hanno spinto le autorità locali a investire su questo tipo di funzione. Sebbene le discipline riguardanti la rigenerazione urbana siano prevalentemente di natura regionale e non esista una definizione univoca generale, recentemente l'art. 3, all. I.1, del codice dei contratti pubblici, ha stabilito che costituiscono interventi di rigenerazione urbana quelli «che hanno il fine di contrastare il consumo di suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani, favorendo usi compatibili degli edifici e degli spazi pubblici e privati, nonché promuovendo la qualità urbana e architettonica». La disposizione ha più un

[5] I dati statistici dimostrano, ad esempio, che vi è una significativa differenza tra donne e uomini in termini di percezione di sicurezza nell'accedere a beni e spazi urbani abbandonati; cfr. C. MARI, *Sicurezza urbana e inclusione di genere: gli strumenti e il ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Federalismi.it*, 14/2024, 154 ss.

[6] Cfr. tra i molti M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2023, 92 ss.; G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 123-126; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, 138-149; L.C. DE LUCA, *La ri-generazione urbana come laboratorio di cittadinanza attiva*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2018, 309 ss.; A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 267 ss.; B. BOSCHETTI, *The demand for land: rethinking land use management and regulation*, in *Federalismi.it*, 2015.

intento descrittivo che prescrittivo, ma presenta il pregio di indicare quali azioni sostanziano la rigenerazione urbana. Il recupero e il riuso del patrimonio edilizio e degli spazi urbani, caratterizzati da abbandono o degrado, assolvono, dunque, quella funzione di restituzione di sicurezza entro cui le libertà dei cittadini possono avere piena effettività.

2. *La micro-rigenerazione urbana, l'amministrazione condivisa e l'attività sportiva*

La rigenerazione urbana è una funzione che spetta innanzitutto ai comuni, che hanno la responsabilità di determinare gli usi possibili del territorio[7]. Tuttavia, alla rigenerazione urbana contribuiscono anche i cittadini, singoli o associati, che si attivano spontaneamente per restituire uso pubblico a beni che hanno perduto la loro funzione originaria. Si tratta di un fenomeno largamente diffuso in Italia e già indagato da molti studiosi, che fonda sul principio di sussidiarietà orizzontale la sua legittimazione. Si parla a questo proposito di casi di micro-rigenerazione, ovvero processi in cui i cittadini si attivano per destinare uno specifico bene a una funzione di uso collettivo per un periodo limitato, cosicché il bene torna ad avere un uso sociale[8]. Stando all'esempio che si ricordava prima, non è raro trovare situazioni in cui ad occuparsi del parco lasciato in disuso siano proprio i cittadini che, reagendo a una condizione di degrado che riguarda il loro territorio, prendono in cura il bene riattivandone l'uso collettivo con la promozione di alcune attività sociali.

In circostanze del genere sono i cittadini a realizzare le condizioni che rimuovono gli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio di libertà, ma sulle amministrazioni, come recita l'art. 118 cost., grava il compito di sostenerli, con la concessione di benefici e vantaggi. In altre parole, l'amministrazione svolge la sua funzione di garanzia delle libertà alleandosi con i cittadini.

[7] Di recente la Corte costituzionale ha ribadito questo punto oramai ampiamente consolidato con la sentenza n. 119 del 2024, confermando le precedenti sentenze 179 del 2019 e 201 del 2022.

[8] Si consenta di rinviare a un mio precedente scritto: F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, spec. 27 ss.

Questa soluzione, rispetto alla via più tradizionale di reazione dei poteri pubblici, presenta alcuni vantaggi. In primo luogo, agire insieme ai cittadini significa progettare insieme a loro le risposte da dare ai bisogni e questo rende l'azione pubblica più solida da un punto di vista dell'adesione dei cittadini. In secondo luogo, avvalersi dei cittadini significa produrre una rigenerazione in cui chi si attiva è in grado di utilizzare modi, linguaggi e strumenti che possono essere più comprensibili e alla portata dei cittadini, rendendo quell'azione più efficace di quel che accadrebbe se a intraprendere l'iniziativa fosse solo un ufficio pubblico. Una dimostrazione di questo si è avuta durante il Covid e la fase cosiddetta del *lockdown*. Gli aiuti garantiti dagli uffici comunali ai più bisognosi dipendevano da informazioni standard che gli enti locali avevano a disposizione sulla povertà dei propri cittadini, ma questo non garantiva il raggiungimento di quelle persone che erano anche sole, perché prive di una rete familiare di sostegno, e deboli; inoltre, non tutte le persone individuate dai comuni come meritevoli di aiuto gradivano essere riconosciute pubblicamente come bisognose e quindi potevano rifiutare gli aiuti per non uscire allo scoperto. Queste esigenze aggiuntive che impedivano di fatto l'accesso agli aiuti sono state affrontate con un'azione compiuta da cittadini, che potevano contare su altre modalità di azione suscitando un'empatia diversa. Inoltre, procedere insieme ai cittadini ha il vantaggio di liberare energie, intelligenze e capacità aggiuntive rispetto a quelle solo in dotazione alle pubbliche amministrazioni, crea senso di appartenenza nei territori e produce fiducia sociale. In altre parole, queste iniziative sono in grado di garantire valori aggiuntivi nelle relazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni.

Le circostanze ricordate sono riconosciute oramai come espressione di un preciso modello organizzativo che l'art. 6, c.c.p., ha definito di amministrazione condivisa, sulla scorta di una precedente sentenza della Corte costituzionale[9] e, soprattutto, sulla base di un'elaborazione

[9] Ci si riferisce, ovviamente, all'importante sentenza n. 131 del 2020, commentata da molti autori tra cui: si vedano S. PELLIZZARI, C. BORZAGA (a cura di), *La svolta della Corte costituzionale*, Pubblicazione Euricse, 2020, ma anche E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021, 224-233; D. CALDIROLA, *Il terzo settore nello stato sociale in trasformazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 195-204; A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2021, 113; G. ARENA,

culturale della dottrina italiana che risale a più di vent'anni fa[10]. La micro-rigenerazione urbana si avvale, dunque, del modello dell'amministrazione condivisa. Di esso hanno fatto uso soprattutto i comuni nel corso degli ultimi dieci anni con l'approvazione dei regolamenti che disciplinano la collaborazione tra amministrazione e cittadini per la gestione condivisa dei beni comuni urbani. Il principale strumento su cui si fonda tale collaborazione è consistito nei patti di collaborazione, accordi attraverso cui cittadini, costituiti in associazioni o in gruppi informali, hanno definito e realizzato insieme alle amministrazioni locali interventi su beni o spazi urbani, spesso caratterizzati da abbandono o sottoutilizzazione[11].

L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del terzo settore, in *Giur. cost.*, 2020, 1439 ss.; M. GALDI, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32/2020, 88 ss.; L. GORI, *Co-progettazione, la sponda della Consulta*, in *http://www.vita.it/it/article/2020/06/26/co-progettazione-la-sponda-della-con-sulta/15 6023/, 2020*; ID., *Sentenza n. 131/2020: sta nascendo un diritto costituzionale del Terzo settore*, in *Riv. imp. soc. – https://www.rivistaimpresasociale.it/forum/articolo/sentenza-131-2020-sta-nascendo-un-diritto-costituzionale-del-terzo-settore*, 2020; E. ROSSI, *Il cammino adesso è aperto a un'amministrazione condivisa*, in *Avvenire - https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/il-cammino-adesso-aperto-a-unamministazione-condivisa*, 2020.

[10] L'intuizione è dovuta, come è oramai noto, a G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e pol. cost.*, 1997, n. 117-118, 29 ss. Per una rassegna più recente dello stato di avanzamento delle riflessioni sull'amministrazione condivisa si veda ID., M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, *passim*.

[11] Sui patti di collaborazione si possono vedere: si ricordano G. PETTINARI, *Beni comuni, azioni collettive e amministrazione condivisa: inquadramento della materia. La prospettiva di una lettura dinamica sull'attività*, in D. DONATI (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi*, Milano, Franco Angeli, 2024, 109-119; G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Roma, 2020; ID., *L'amministrazione condivisa dei beni comuni*, in *Italiadecide*, *La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Rapporto 2022*, Bologna, Il Mulino, 2022, 153 ss.; R.A. ALBANESE, E. MICHELAZZO, *Manuale di diritto dei beni comuni urbani*, Torino, 2020; E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3/2018, 13 ss.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, 640-641; G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017, 41-45; M.V. FERRONI, *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*, in *Nomos*, n. 3/2017; E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La*

Secondo un'indagine condotta nel 2021 l'attività sportiva e la gestione dei beni dedicati allo sport risultano tra le aree di intervento più frequenti. Talvolta tali oggetti sono indicati come obiettivi esclusivi, ma in molti casi l'attività sportiva è indicata come oggetto di intervento associata anche al recupero di beni abbandonati, spesso aree verdi o impianti abbandonati[12]. La circostanza non sorprende davvero. Se, infatti, l'amministrazione condivisa è un modello organizzativo ideato affinché i cittadini, partecipando attivamente alla cura delle persone e del territorio, migliorano le condizioni della propria vita, recuperando in pieno l'esercizio delle proprie libertà, risulta piuttosto agevole credere che l'attività sportiva, considerata tra quelle preferite dai cittadini per il tempo libero, desti così tanto interesse[13]. D'altra parte, l'inserimento dell'attività sportiva in costituzione, come bene giuridico da promuovere per il benessere psicofisico e come utilità sociale ed educativa, suggella il valore che esso ha oramai assunto per l'ordinamento[14]. Promuovere

rigenerazione di beni e spazi urbani, Bologna, Il Mulino, 2017, 15 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, 65 ss.; R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, 89 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *op. cit.*, 117 ss.

[12] Nel Rapporto 2021 sull'amministrazione condivisa stilato da Labsus, lo sport è indicato come attività che spesso è considerata come fine specifico della rigenerazione di beni materiali, oltre ad essere, talvolta, l'attività esclusiva del patto di collaborazione (si veda, in particolare, pagina 16 del Rapporto pubblicato sul sito di Labsus). Si ricordano due esempi tra i tanti: il patto *park* Trento con cui i cittadini hanno organizzato un'area per l'attività sportiva su *skate*, attraverso cui diffondere anche una cultura sportiva e il caso dell'attività di gestione e rigenerazione dei campi sportivi presso i giardini Margherita di Bologna.

[13] In generale, sul fatto che sport e attività di tempo libero siano situazioni di rilevanza giuridica che interessano direttamente l'ordinamento, concentra molte attenzioni F. GOISIS, *Sport e tempo libero*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Funzioni amministrative*, *Enc. dir. – I tematici*, Milano, Giuffré, 2022, 1134 ss.

[14] La norma costituzionale non fa altro che valorizzare quanto il legislatore aveva già disposto in termini generali, dal momento che l'art. 2, comma 1, lett. n*)*, d.lg. n. 36 del 2021 ha definito sport «qualunque forma di attività fisica fondata sul rispetto delle 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».

attività sportive prendendosi cura anche degli impianti e degli spazi che ne permettano l'esercizio da parte dei cittadini ha un effetto inevitabilmente aggregante di comunità.

Ne deriva, pertanto, che tra gli interventi di governo del territorio, utili a creare condizioni di sicurezza che permettono il pieno esercizio delle libertà da parte dei cittadini, sono diffusi anche i modelli organizzativi di amministrazione condivisa, parte dei quali concentrati proprio in funzione di salvaguardare i beni e gli spazi pubblici per promuovere le condizioni che favoriscono le attività sportive. L'attività sportiva può essere svolta sia singolarmente sia collettivamente, ma, soprattutto, se garantita in spazi pubblici, produce un effetto aggregante di comunità e quindi, in un certo senso, moltiplica i suoi effetti benefici dai singoli praticanti a una collettività di riferimento, che può essere una rete familiare, un quartiere o un paese.

Il *favor* con cui l'ordinamento giuridico giudica chi promuove l'attività sportiva è oltremodo dimostrato dall'art. 5, comma 1, lett. *t)*, c.t.s., nel quale è precisato che «organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche» sono considerate attività di interesse generale che, se perseguite in via esclusiva o prevalente, discriminano potenzialmente in senso favorevole i soggetti del terzo settore da tutti gli altri. Infatti, dalla qualificazione di enti del terzo settore discendono una serie di benefici che l'ordinamento assicura in ragione del fatto che le attività prese in considerazione – tra cui appunto quelle sportive – costituiscano un bene giuridico meritevole di protezione. È interessante osservare che il codice del terzo settore, così come le esperienze di amministrazione condivisa che si concentrano sullo sport, hanno come riferimento le attività dilettantistiche che sono quelle che rilevano ai fini del discorso che si sta compiendo in questa occasione. Così, mentre ai sensi dell'art. 33 cost. l'attività sportiva viene in rilievo in tutte le sue forme[15], sia dilettantistiche sia professionistiche, nella prospettiva qui considerata hanno importanza solo quelle attività in cui lo sport ha una chiara e prevalente vocazione sociale, come condizione di emancipazione delle libertà personali.

[15] Cfr. G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, 1/2024, 110 ss.; M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'art. 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2023, 124 ss.

A supporto di questa impostazione è possibile annoverare anche quella giurisprudenza e quegli orientamenti della Corte dei conti con cui i giudici contabili hanno statuito la liceità di agevolazioni e benefici che associazioni sportive ricevono dai comuni per gestire impianti od organizzare manifestazioni sportive[16]. In tali circostanze i giudici hanno considerato lecito il sostegno motivando che, avendo le attività sportive una valenza sociale, i fini perseguiti dai beneficiari sono considerati coerenti con quelli posti a carico delle autorità pubbliche, cosicché i vantaggi economici possono essere considerati finalizzati a perseguire comunque obiettivi di natura pubblica. Secondo l'art. 3, comma 2, TUEL, infatti, i comuni curano e promuovono gli interessi della comunità che rappresentano, cosicché iniziative in cui sono le stesse componenti della comunità a prendersi cura e a sviluppare interessi generali, come è nel caso delle attività sportive, devono essere favorite. La giurisprudenza menzionata è parte di un orientamento più ampio che la Corte dei conti ha seguito negli anni più recenti, secondo cui la valorizzazione sociale dei beni pubblici ha una meritevolezza pari, se non superiore, a quella economica purché talune condizioni siano rispettate. A tal proposito assume una particolare rilevanza la delibera assunta dalla sezione Puglia del giudice contabile in sede di controllo, la n. 106 del 2022, in cui attraverso un lungo ragionamento considera rimessa sostanzialmente all'amministrazione la scelta discrezionale se procedere alla valorizzazione economica o sociale dei beni pubblici, fatta eccezione per i comuni in dissesto finanziario. Alla fine di questo ragionamento stila una sorta di catalogo in cui definisce le condizioni per ammettere soluzioni attraverso cui i comuni possono beneficiare soggetti che non perseguono fini di lucro, rendendo la valorizzazione sociale ordinaria e non eccezionale[17].

[16] Cfr. Corte dei conti, Sicilia, 54/2016; Corte dei conti, Lombardia, 349/2011; nonché le delibere Corte dei conti, Lombardia, 89/2013; Corte dei conti, Piemonte, 171/2015.

[17] Nella delibera la Corte dei Conti stabilisce precisamente che, affinché la valorizzazione sociale possa avere pari peso di quella economica, occorre che: a) sia motivata la scelta dimostrando la compatibilità finanziaria con la situazione economica dell'ente; b) siano esposte le ragioni che spieghino il carattere recessivo della valorizzazione economica rispetto al perseguimento di altri fini pubblici; c) occorra procedere alla selezione del contraente con procedure selettive comparative nel rispetto dell'art. 12, l. n. 241 del 1990; d) sia motivata la scelta del contraente sulla base delle proposte

3. *Un caso concreto: il decreto Caivano*

Le considerazioni appena svolte possono essere poste a verifica di un caso concreto, il decreto-legge n. 123 del 2023, meglio noto come "decreto Caivano". Il decreto fu emanato all'indomani di alcuni gravi reati perpetrati proprio in un centro sportivo abbandonato e fortemente in degrado del comune citato nel decreto. La vicenda è stata a lungo al centro delle attenzioni degli organi di stampa e, soprattutto, ha raccolto le attenzioni della presidente del consiglio in carica e del governo, che hanno deciso di dare un segno concreto rispetto ai gravi fatti accaduti, disponendo alcune norme, che in parte hanno come destinatario il comune interessato e in parte un riflesso più generale. Ai fini di questo scritto rilevano soprattutto le prime norme, quelle che interessano il comune di Caivano, dal momento che l'obiettivo è quello di fare interventi che producano la rigenerazione urbana delle aree degradate con particolare riferimento al centro sportivo all'origine delle vicende criminali e quindi si presenta come un caso di studio particolarmente interessante, viste le osservazioni fin qui svolte.

Nel caso specifico, il provvedimento normativo è mosso soprattutto da un'esigenza di fronteggiare un'emergenza. Una parte consistente del decreto è, infatti, centrata sulla figura e sui poteri del Commissario straordinario, nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che ha il compito di adottare un Piano di interventi e riqualificazione del territorio urbano e guidare la ricostruzione amministrativa e urbanistica del comune. Entro questa cornice il decreto presta molta attenzione al centro sportivo abbandonato, dove si è verificato il reato, e punta sulla sua rigenerazione affinché diventi uno dei punti in cui ridefinire uno spazio collettivo di partecipazione e di emersione della comunità. La scelta adottata però dal decreto è quella di centralizzare la funzione di rigenerazione nell'atto di pianificazione del Commissario straordinario, prevedendo che l'affidamento in uso degli impianti sia adottato anche in deroga alle discipline vigenti, con preferenza di quei progetti che sono presentati da gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello stato (art. 1, comma 5, d. l. n. 123

progettuali; e) sia accertato che il beneficiario non persegua scopo di lucro; f) sia accertato che il beneficiario non fruisca anche di altre contribuzioni pubbliche per lo stesso bene oggetto di vantaggi; g) sia rispettato l'art. 26, d.lg. n. 33 del 2013.

del 2023). Emerge, pertanto, una piena sfiducia nei confronti della società civile e la soluzione punta su un ruolo forte dello stato, pur con l'uso di corpi speciali. La soluzione è indubbiamente il frutto di un giudizio severo sulla comunità interessata e sul contesto territoriale, per il quale il governo ritiene necessario ripartire da una ricostruzione delle basi amministrative fondamentali.

L'operazione di ridefinire una condizione accettabile di funzionamento della macchina amministrativa costituisce per il governo un obiettivo primario e quasi preliminare rispetto a tutti gli altri. Per questo il provvedimento dedica molto spazio anche al personale dell'amministrazione e alla rifondazione delle condizioni ordinarie amministrative, anche in ragione del fatto che il comune era da tempo sottoposto al commissariamento per infiltrazione mafiosa. In questa prospettiva i cittadini sono assunti principalmente come meri amministrati, in una condizione che è abbastanza tipica nei modelli dell'amministrazione di emergenza.

Gli spazi che il decreto concede all'amministrazione condivisa sono dunque molto esigui. All'art. 1, comma 1, infatti, si prevede che il piano straordinario di riqualificazione emanato dal Commissario preveda anche soluzioni semplificate per la concessione di immobili pubblici per fini sociali a favore degli enti del terzo settore «operanti in ambito artistico e culturale, sociosanitario, sportivo, di contrasto alla povertà educativa e per l'integrazione». La disposizione indica una misura che pratica evidentemente una condizione di *favor* per gli enti del terzo settore attivi sul territorio, comprendendo tra questi quelli che siano operativi in ambito sportivo. L'art. 1-*ter* dispone che l'Agenzia italiana per la gioventù destini ogni anno almeno un progetto annuale al comune di Caivano, il cui accesso è garantito ai giovani del comune campano per realizzare progettualità ritenute meritevoli svolte in abito educativo, culturale e formativo. Sono percorsi stretti di coinvolgimento dei cittadini, ma risulta certamente importante che un processo di ricostruzione territoriale di comunità sia accompagnato anche da altri analoghi che sappiano assicurare la permanenza degli effetti di risanamento con un'attivazione reale delle componenti più sane della comunità. La logica di emergenza, che sottende anche un approccio securitario alla crisi, ha impedito di vedere nella gestione comunitaria del centro sportivo di Caivano l'occasione per far emergere le forze sociali migliori e procedere a una rigenerazione sociale.

Pur con le cautele necessarie che un contesto del genere presenta, la soluzione ideata che sottovaluta le potenzialità dell'amministrazione condivisa presenta due rischi. Il primo è che i benefici dell'azione centralizzata non possono che essere temporanei, dal momento che il commissariamento, la guida esercitata da un apposito ufficio della funzione pubblica e i corpi dello stato impegnati nella gestione del centro sportivo dovranno naturalmente cessare di funzionare prima o poi. Se tale periodo straordinario non è utilizzato anche per generare un processo di emersione delle forze sociali migliori, il rischio è che, conclusa la condizione straordinaria, tutto possa tornare indietro. Se prevale una logica tutta verticistica dell'amministrazione in questione, il risultato è che si addestrino poco i cittadini a sviluppare capacità proprie di presa in cura dei beni comuni della città, a cominciare dal centro sportivo interessato. Se questo è visto solo come un servizio affidato a un qualche ente specializzato, per quanto capace, difficilmente potrà essere considerato come un bene su cui sviluppare il senso di appartenenza comunitaria. Il secondo rischio è quello di concepire l'amministrazione condivisa un modello utile successivamente alla ricostruzione. Si tratta di una tentazione molto diffusa, che è percorsa anche nei progetti di P.N.R.R. Si ritiene normalmente che la funzione di ricostruzione materiale sia questione che spetta a un'amministrazione specializzata, secondo logiche tecniche ed efficientistiche, lasciando in secondo piano il tema della gestione e della cura delle opere di interesse pubblico. La conseguenza frequente di questo approccio è che spesso la fase successiva riceve minore attenzione e si ricorre all'amministrazione condivisa solo quando si tratta di rimediare a problemi e debolezze. In realtà l'amministrazione condivisa dovrebbe essere considerata un'opzione ordinaria da far vivere anche al momento di impostare la ricostruzione con un ruolo attivo dei cittadini, che possono costituire una risorsa importante per l'amministrazione. Ciò è oltremodo vero se il coinvolgimento dei cittadini sin dalla fase di progettazione crea quel senso di appartenenza che sviluppa anche naturali istinti di protezione comunitaria verso i beni che sono riconosciuti di importanza collettiva.

4. *Conclusioni*

Tra sicurezza, amministrazione condivisa, libertà e cura delle attività sportive vi è una connessione profonda, così da poter immaginare che la gestione delle attività sportive, compresi gli impianti su cui quelle si esercitano, rappresenta un'occasione importante per sviluppare processi di autogoverno democratico nelle città. Vi sono numerosi riconoscimenti normativi e giurisprudenziali che attestano questa conclusione con certezza. L'ordinamento nel suo complesso ha maturato una convinzione che lo sport possa costituire un bene giuridico da proteggere anche con il sostegno dei cittadini.

La circostanza, tuttavia, non ha avuto premio nel caso del "decreto Caivano" per le ragioni che si sono ricordate. Se prevale una logica di emergenza nella soluzione dei problemi di interesse generale, il rischio è che l'amministrazione condivisa sia confinata a un ruolo secondario. Si pensa che in condizioni di emergenza la collaborazione sia poco utile, ma in realtà ciò è l'esito di una sottovalutazione che perpetra errori e debolezze perché non prepara a condizioni più durature. I tempi per la maturazione di scelte diverse sono oramai raggiunti, si tratta di perseguirli con coerenza e costanza nel tempo.

SPORT, DIRITTI, CITTADINANZA. CAIVANO: UN CASO DI RIGENERAZIONE URBANA*

di GIULIA MARIA LABRIOLA

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Sport e diritti: brevi cenni a una lunga storia. – 3. Sport e cittadinanza: un legame complesso. – 4. Considerazioni conclusive: tre questioni aperte.

1. *Considerazioni introduttive*

In questo contributo mi propongo di analizzare alcuni aspetti del legame che unisce sport, diritti e cittadinanza, muovendo dal cosiddetto decreto Caivano.

Il decreto legge 123 del 15 settembre 2023, convertito il 13 novembre 2023 dalla legge 159/2023, reca *Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale*. Com'è noto, il provvedimento prevede interventi infrastrutturali nel territorio del comune di Caivano, oltre a contenere disposizioni in materia di sicurezza e di prevenzione della criminalità minorile, di offerta educativa e per la sicurezza dei minori in ambito digitale.

Questi ultimi tre capi rappresentano forse della parte più discussa dell'impianto della legge[1], oggetto di rilievi soprattutto per i profili penalistici, per lo più interpretati in termini di un populismo penale[2], inteso da ampia parte della dottrina come specie del populismo politico[3], genere con il quale intrattiene un rapporto funzionale[4].

[1] A. CAVALIERE, *Il c.d. decreto Caivano: tra securitarismo e simbolicità*, in *Riv. pen., dir. proc.*, 2024, consultabile qui: https://www.penaledp.it/il-c-d-decreto-caivano-tra-securitarismo-e-simbolicita/#

[2] M. DONINI, *Populismo penale e ruolo del giurista*, in *Sistema pen*, 2020, 1.

[3] C. ATZENI, *Il populismo penale come* specie *del populismo politico*, in *Tigor. Rivista di scienze della comunicazione e di argomentazione giuridica*, 2023, 24.

[4] L. FERRAJOLI, *Il populismo penale nell'età dei populismi politici*, in *Quest. giust.*, 2019, 79.

Nelle pagine che seguono, mi concentrerò su alcune questioni sollevate dalla prima parte del provvedimento, relativa agli interventi d'urgenza in ambito infrastrutturale (sulla base di una duplice struttura commissariale, elemento di per sé significativo), luogo di elezione per mostrare alcuni aspetti (non privi di profili problematici, come emergerà brevemente in conclusione), come detto in esordio, del rapporto fra sport, diritti e cittadinanza.

2. *Sport e diritti: brevi cenni a una lunga storia*

Un minimo comune denominatore che unisce sport, diritti e cittadinanza è dato dal fatto che queste dimensioni della vita richiedono tutte, per essere autenticamente vissute, di radicarsi in uno spazio fisico ben determinato, inevitabilmente abitato da regole, dal momento che se il diritto ha bisogno di un "dove"[5], è pur vero l'inverso. Rovesciando la prospettiva, si comprende che uno spazio che non si limita a essere sede, ma è anche fondamento, è a sua volta capace di produrre normatività e interpreta in modi diversi le relazioni fra sapere e potere[6], non solo all'interno della coppia utopie/eterotopie[7], ma certamente nel duplice segno di realizzare o frustrare la progettualità connessa ai diritti della personalità (un plesso normativo le cui fonti interne – costituzionalistiche, ma non solo – e internazionali sono note). In questa lettura, sport, diritti e cittadinanza si implicano a vicenda in modo inestricabile.

Su un piano più strettamente giuridico, è indubbio che i nostri diritti fondamentali contengano una stringente pretesa di effettività, che si esprime anche nella loro concreta possibilità di esercizio. La dimensione dell'effettività, prisma composto di molte facce, implica fra l'altro l'agibilità materiale di un diritto, come è particolarmente evidente nelle libertà fondamentali tipiche di uno Stato costituzionale di diritto: per non

[5] N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

[6] M. FOUCAULT, *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966.

[7] M. FOUCAULT, *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966.

rimanere mere petizioni di principio, ad esempio, lo sviluppo della personalità (art. 2 Cost.), il diritto di associarsi liberamente (art. 18 Cost.), il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero (art. 21 Cost.) e quindi anche il proprio dissenso, necessitano di luoghi fisici per poter essere appieno esercitati. In particolare, questi diritti devono trovare libertà di dispiegamento negli spazi pubblici della comunità politica cui appartiene chi ne è titolare, perché l'accesso ai luoghi di esercizio è una condizione che concorre a assicurarne l'effettività del godimento.

Anche sotto questo profilo, si può ribadire che i diritti riservati all'individuo, *uti singulus* e nelle formazioni sociali, non sono mere previsioni normative di tipo astratto, ma si riferiscono all'*homme situé*[8], un individuo concretamente inscritto nella società cui appartiene, portatore di istanze e pretese che richiedono riconoscimento e attuazione, ma anche precise condizioni di esercizio sotto il profilo materiale. Solo in questo modo, peraltro, la dimensione dell'effettività permette di attuare il principio di uguaglianza quale è stato tracciato dai nostri costituenti.

A queste considerazioni di carattere generale non è estraneo nemmeno il diritto allo sport, certamente meno blasonato delle libertà fondamentali prima addotte come esempio, senz'altro di recentissima assunzione al rango di norma costituzionale, ma non per questo privo di motivi d'interesse. In una sua primigenia formulazione, la riflessione teorico generale sul tema ha prodotto, se non una vera e propria dottrina, senz'altro un insieme di contributi che sono ancora oggi fondanti, ma che risultano prevalentemente concentrati sulla questione dell'autonomia, in relazione al pluralismo degli ordinamenti giuridici[9].

In questo contesto dottrinale, si ragiona quasi esclusivamente sull'ordinamento sportivo e, poi, sulla giustizia sportiva; egualmente di "ordinamento sportivo" si parla all'art. 117 Cost., indicando nello sport una materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni. Il mutamento di prospettiva che conduce all'inquadramento del diritto allo sport all'interno

[8] G. BURDEAU, *Traité de science politique*, tome VII, *La démocratie gouvernante: ses structures gouvernementales*, Paris, 1957.

[9] S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946²; W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it*., 1933, I, 1381 ss.; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 10; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 671.

della cornice costituzionale come diritto autonomo si è concretizzato infatti, dopo un lungo cammino, solo nel 2023, quando viene approvato in via definitiva dal Parlamento (e pubblicato sulla G.U. n. 235 del 7 ottobre 2023) il testo della legge costituzionale 1/2023, che aggiunge all'art. 33 della Costituzione un settimo comma: "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme".

Come si intuisce anche dalla lettura *prima facie* dell'enunciato, si tratta di una formulazione che rappresenta un vero e proprio cambio di paradigma, quasi una rivoluzione copernicana, che assume a oggetto della determinazione del legislatore l'accesso al diritto a svolgere attività sportiva, non l'ordinamento nel suo complesso e nei suoi rapporti interordinamentali; si concentra sulla dimensione individuale del diritto allo sport, espressione della personalità umana; attribuisce a questa attività specifico valore in termini di integrazione, culturale e sociale; infine, forse più importante, costruisce il diritto allo sport come pretesa del cittadino nei confronti della Repubblica e gli conferisce uno statuto autonomo, non una mera, seppur nobile, funzione strumentale rispetto all'esercizio di altri diritti di rango costituzionale[10].

3. *Sport e cittadinanza: un legame complesso*

Se ci si sposta sul piano del rapporto fra sport e cittadinanza (termine amplissimo, che per ora enuncio intenzionalmente con un ampio tasso di genericità), il paradigma del legame fra i diritti e i luoghi in cui possono essere concretamente esercitati risulta ancora più persuasivo e si sviluppa su piani diversi: in riferimento alla coppia concettuale spazio urbano /cittadinanza; in rapporto alla dimensione sociale, non solo individuale, del diritto allo sport; rispetto al più ampio tema delle politiche pubbliche di intervento sul territorio, di cui le infrastrutture sportive costituiscono una modalità sempre più significativa.

Per il primo profilo, le considerazioni svolte in merito alla natura costitutiva dei luoghi sotto il profilo giuridico risultano essere ancora

[10] E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Osserv. cost.*, 2024, 26.

più valide, se riferite a quella declinazione particolare di relazione fra spazio e diritto che è lo spazio urbano.

In questa dimensione, si è titolari di una serie di diritti che si fondano integralmente sulla base del presupposto insediativo: se, con Aristotele, la città è uno spazio politico perimetrato da mura, la misura dei diritti di cittadinanza si risolve nel fatto che si abita un preciso spazio politico e che entro quel perimetro essi vengono attribuiti, in virtù del riconoscimento di uno *status*. Questo nucleo, che per i formanti giuridici premoderni è del tutto originario[11], non appare del resto particolarmente scalfito, quanto piuttosto sussunto dall'avvento della statualità, che si costituisce anche assorbendo gli strumenti propri della *civitas*[12].

Come è facile intuire, sono molti gli aspetti problematici che questo assunto porta con sé: *in primis*, la questione di chi è fuori dalle mura della città e drammaticamente preme ai confini per entrare, accedendo così a un minimo standard di diritti che appaiono più come privilegi, da una prospettiva globale[13]; il fatto che in questi termini la cittadinanza possa essere pensata non come condizione universale, ma *place-based*, in contrasto con l'idea, che è superiore al principio insediativo, di diritti umani a carattere universale; infine, meno drammaticamente, questo aspetto della relazione fra diritti e spazio urbano (una specie fondamentale del genere spazio politico) reca con sé la questione, enorme e affascinante, della crescente autonomia urbana (anche, se non soprattutto, rispetto allo Stato costituzionale di diritto, che rimane però la "matrice genetica"[14]), che ha radici antiche e si esprime oggi in molti modi: nelle forme del diritto alla città[15], secondo una nota tradizione di studi di sociologia urbana; nella sempre crescente importanza e portata del diritto

[11] M. WEBER, *Economia e società. La città*, a cura di W. NIPPEL; edizione italiana a cura di M. PALMA, Roma, Donzelli Editore, 2016².

[12] P. COSTA, Civitas. *Storia della cittadinanza in Europa. 1. Dalla civiltà comunale al Settecento*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

[13] S. BENHABIB, *The rights of others: aliens, residents and citizens*, New York, 2004; S. BENHABIB, *Borders, boundaries and citizenship*, in *Political Science and Politics*, 38, 2005, 4, 673.

[14] C. ACOCELLA, G. LANEVE, *Città intelligenti e diritti: nuove prospettive di consumo nel prisma della città*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2021, 105 (123).

[15] H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Paris, 1968.

prodotto dalla città[16], fino a giungere a un modello di governo e cogestione del fatto urbano, caratterizzato da spiccati caratteri di originalità, che si può definire nei termini della *co-city*[17].

Nonostante questi aspetti critici (e altri che si potrebbero ricordare[18]), il presupposto di partenza rimane difficilmente contestabile: la prima e più immediata dimensione della cittadinanza è quella urbana. Quindi, tutto ciò che contribuisce a comporre lo sfaccettato concetto di cittadinanza ha inevitabilmente a che fare con i luoghi nei quali (si potrebbe dire in ragione dei quali) essa viene esercitata.

Quanto appena osservato in termini generali appare molto evidente nel caso del diritto allo sport. Il primo significativo impatto dello sport sulla cittadinanza in senso lato è dato dal fatto, come detto, che l'esercizio di questo diritto si esplica in quanto si è inscritti nella dimensione territoriale dello spazio fisico della città: in questo caso, i diritti di cittadinanza comprendono e attuano il diritto allo sport. Vi è però un'ulteriore manifestazione del rapporto fra i due termini, di carattere inverso: il diritto allo sport incide infatti, in una certa misura, sul concetto di cittadinanza; secondo la formulazione adottata dal legislatore del 2023, allo sport in Costituzione viene riconosciuto un esplicito "valore educativo". Questa lettura della funzione educativa dello sport si accorda con il fatto che le attività motorie siano entrate a pieno titolo nelle scienze dell'educazione, di cui non costituiscono più elemento accessorio, ma fattore integrante, e con il fatto che nella letteratura scientifica il concetto di sport come fatto sociale sia sempre più declinato in chiave pedagogica, avendo ormai assunto lo sport il ruolo di terza agenzia educativa (dopo la famiglia e la scuola) e essendo sempre più consolidata l'idea di una vera e propria cultura pedagogico-sportiva.

[16] V. NITRATO IZZO, *La città contemporanea e gli spazi del diritto*, in *Mat. st. cult. giur.*, 2016, 507; F. GIGLIONI, *Nuovi orizzonti negli studi giuridici delle città*, in *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di B. BISCOTTI, R. CORNELLI, P. RONDINI, C. RUGA RIVA, A. SQUAZZONI, Torino, Giappichelli, 2020.

[17] S.R. FOSTER., C. IAIONE, *The City as a Commons*, *Yale L. Pol.*, 2016, 34, 281; S.R. FOSTER., C. IAIONE, *Ostrom in the City: Design Principles for the Urban Commons, in* B. HUDSON, J. ROSENBLOOM, D. COLE (eds.), *Routledge Handbook of the Study Of The Commons*, London, 2019, 235; S.R. FOSTER, C. IAIONE, *Co-Cities: Innovative transitions toward just and Self-Sustaining Communities*, Chicago, 2022.

[18] G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 5.

Questa formulazione del novellato art. 33 Cost. risponde al diffuso convincimento secondo cui le attività sportive contribuiscono all'educazione alla cittadinanza, intesa come quella particolare forma di pedagogia politica che (almeno dall'illuminismo giuridico in poi) ha forgiato in modo sempre più incisivo l'idea che uno dei compiti dello Stato sia educare alla convivenza civile e a una vita politica partecipativa, collaborativa e pacifica. Un'azione pedagogica non scevra dal rischio di dirigismo (di cui gli stessi archetipi erano ben consapevoli, *in primis* Helvétius e Beccaria), come tutte le azioni pedagogiche, ma che nella prospettiva democratica non è priva di caratteri emancipativi, come ci ricorda la pedagogia democratica di Dewey.

Un secondo profilo del rapporto fra sport e cittadinanza coinvolge, come detto, la dimensione comunitaria dello sport. Questa definizione intende segnalare, in prima istanza, come ogni attività sportiva, anche se praticata in forma individuale, sia strutturalmente un'attività sociale, collettiva, di tipo relazionale: per i modi in cui si svolge, per i legami che è capace di generare, perché contribuisce indirettamente alla costruzione di un buon cittadino (nel senso sopra ricordato).

Al di là di queste prime considerazioni, lo sport manifesta anche un carattere sociale in senso stretto, che ha ricadute molto precise sul discorso giuridico. La pratica sportiva, le istituzioni e le forme organizzative che le sono connesse costituiscono un'importante declinazione dell'associazionismo e rappresentano un ambito di realizzazione dei corpi intermedi: costruzioni sociali dotate di un certo grado di autonomia organizzativa e funzionale, capaci di dare sostanza alla relazione fra individuo e Stato, che non sono separati da un divario incolmabile o da uno spazio vuoto (se non nelle peggiori distopie che si possano immaginare), ma connessi da forme di vita politica associata (molte delle quali, come partiti e sindacati, oggi in grave crisi).

In questo quadro, l'associazionismo sportivo in tutte le sue manifestazioni partecipa a una funzione superiore, eminente nei sistemi democratici, dei quali dunque si configura come un elemento strutturale (cioè

portante), in quanto appartiene al novero delle "comunità intermedie"[19], corpi politici che sono garanzia di pluralismo, condizione di partecipazione alla vita sociale con pari dignità, luoghi di svolgimento della discussione pubblica informata, a sua volta parte integrante di un'opinione pubblica razionalmente deliberativa.

Per queste ragioni, fuor di retorica, uno degli aspetti più interessanti del rapporto fra sport e cittadinanza è rappresentato dal fatto che la dimensione sociale (esplicitamente richiamata dall'art. 33 Cost.) dello sport costituisce, nei limiti del senso sopra descritto e in concorso con strumenti più incisivi, un presidio di democrazia.

Una terza manifestazione del legame fra sport e cittadinanza fa riferimento alle politiche pubbliche sul territorio: una formula ampia, la cui virtù consiste proprio nell'unire diritti di cittadinanza, azione politica e infrastrutture sportive, sotto il profilo dell'effettività come funzione di uguaglianza materiale. Se la capacità di accogliere la pretesa contenuta in ogni diritto che attribuisce prestazioni è un tema centrale dell'azione politica, ciò ha a che vedere anche con il diritto allo sport. Ragionare intorno al diritto allo sport, in altri termini, implica porsi interrogativi molto concreti: quanti fra i titolari di questo diritto vi possano realmente accedere; dove sia effettivamente possibile svolgere attività sportiva, in strutture adeguate e equamente distribuite sul territorio; quali siano le risorse necessarie per garantire al maggior numero possibile di destinatari un diritto che si configura a platea universale.

Se si intende il riferimento allo spazio in modo tanto primario quanto concreto, sarà necessario domandarsi se nel ragionare sullo sport, diritto di rango costituzionale, funzione di cittadinanza, asse pedagogico e corpo intermedio di rilevanza democratica, si possa essere indifferenti a questioni come trasporti, accessibilità, strutture, impianti. La risposta a questa domanda retorica è evidentemente negativa, come dovrebbe essere in riferimento a tutti i diritti sociali, la cui garanzia si scontra abitualmente con ostacoli tipici, *in primis* l'argomento della scarsità di risorse (che sarebbe più corretto definire l'argomento dei criteri di allocazione delle risorse, com'è evidente). Si tratta di parametri determinati in buona misura da politiche di livello nazionale (benché,

[19] P. RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato (1988-1999),* III, Padova, Cedam, 1999.

come già ricordato, questa sia una materia concorrente ex art. 117), almeno sotto il profilo delle grandi infrastrutture, come quelle che dovrebbero garantire una quota minima di *transports justice*[20], ma anche in una riflessione che ha un perimetro ben preciso nello spazio urbano non si può rimanere indifferenti a questi aspetti, perché quelle politiche incidono precisamente su questo perimetro.

Quest'ultima considerazione è tanto più vera nelle circostanze in cui è particolarmente evidente come lo sport sia una dimensione politica per eccellenza e il diritto allo sport si inscriva in dinamiche di più ampia portata. Per essere compiutamente realizzato, il diritto allo sport richiede politiche pubbliche, che tipicamente non hanno l'obiettivo primario dell'utile, ma appunto l'attuazione di finalità pubbliche (il che non equivale a dire che possano essere indifferenti alla sostenibilità economica). L'idea di (diritto allo) sport così fortemente connessa alla sua dimensione costituzionale, pedagogica, sociale, democratica, che ho cercato di ricostruire sinteticamente, porta inevitabilmente con sé l'idea di un intervento pubblico radicato nella dimensione urbana, ma non in una dimensione urbana qualsiasi: presuppone un'idea di città pubblica, non sopraffatta dal capitalismo estrattivo[21], né sfregiata dal "fuori scala" dell'architettura privata che prevale sull'urbanistica pubblica[22]; una città sempre più governata con strumenti di gestione partecipata, secondo il modello virtuoso dell'amministrazione condivisa, che attraverso lo strumento del *Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni* è ormai paradigma della sussidiarietà orizzontale[23]; una città sostenibile (non solo in termini strettamente economici, ma forse soprattutto in termini ambientali: non a caso, un altro importante e recente *newcomer* in Costituzione è l'ambiente).

Alla luce di quanto sommariamente osservato, si comprende forse meglio cosa qui si intenda per politicità dello sport: l'adozione di politiche attive,

[20] K. MARTENS, *Transports justice. Designing fair transportation systems*, London, 2017.

[21] M.R. FERRARESE, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, Il Mulino, 2017.

[22] V. GREGOTTI, *Tre forme di architettura mancata*, Torino, Giulio Einaudi Editore, 2010.

[23] G. ARENA, *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, 1 ss.

volte a rendere effettivo questo diritto in condizioni di uguaglianza e solidali a un progetto di città pubblica i cui caratteri sembrano oggi decisamente opacizzati; politiche che implicano un'idea precisa di pianificazione territoriale, di allocazione delle risorse, di organizzazione funzionale degli spazi pubblici destinati a funzioni collettive; politiche, in una parola, pubbliche.

4. *Considerazioni conclusive: tre questioni aperte*

Le considerazioni svolte fin qui erano tese a evidenziare alcuni motivi del nesso che lega in modo strutturale sport, diritti, cittadinanza. Per concludere, vorrei proporre alcune riflessioni critiche che sorgono dalla lettura di questo paradigma, muovendo dagli elementi di contesto determinati del caso in esame, ma soprattutto in riferimento a questioni di carattere generale.

Il primo motivo di riflessione deriva dal fatto che le misure disposte in tema di interventi infrastrutturali (relativi a impianti sportivi, in massima parte, ma non solo) sono, nel caso in oggetto, frutto di un provvedimento adottato sulla base dei presupposti di necessità e urgenza. Si tratta inoltre, come accennato all'inizio, di misure la cui concreta realizzazione è demandata a una doppia struttura commissariale, che rende il regime emergenziale ancora più straordinario.

Molte sarebbero le questioni sollevate da questo non trascurabile aspetto, ma mi limito a porre all'attenzione comune il fatto che l'intervento di carattere emergenziale è, per sua natura, logicamente contrapposto alla grande legislazione. L'uno interviene evidentemente *ex post* (dunque con margini di autonomia e capacità realizzative inimmaginabili per i provvedimenti ordinari, almeno sotto i profili delle tempistiche e delle procedure), l'altra risponde a una logica di programmazione che si dispiega nel tempo, a partire da una precisa idea di spazio urbano: in linea di principio, non dovrebbero essere strumenti concorrenziali, ma alternativi, perché rispondono a presupposti diversi. Ci si deve dunque porre il problema teorico, ma dalle rilevanti conseguenze pratiche, della differente incisività di questi due tipi di intervento che legano, nello strumento normativo, sport, diritti e cittadinanza.

Non si tratta solo di un problema di teoria e tecnica della legislazione (che pure investe questioni essenziali e basterebbe, da solo, a stimolare l'attenzione sul punto), ma di una scelta originaria che tocca sensibilmente i profili dell'effettività come strumento di uguaglianza. Lo strumento di tipo emergenziale incide profondamente sul territorio, ma dispiega le sue virtù costruttive esclusivamente su quel territorio: si tratta di interventi per definizione parziali, di tipo non solo derogatorio ma anche settoriale, con una concentrazione di risorse di carattere puntiforme, giustificata dalla misura della necessità ma potenzialmente lesiva del principio di uguaglianza nell'accesso al diritto, rispetto a quanti non insistano sullo spazio politico interessato dall'intervento.

Un ulteriore motivo di riflessione, che emerge dalle brevi considerazioni svolte fin qui, è in parte legato al primo: si potrebbe descrivere come un interrogativo sulla legittimità della politicizzazione dello sport. La questione, come si intuisce, è amplissima: sarà quindi utile circoscrivere e meglio definire il paradigma.

È bene chiarire che politicizzazione non equivale a politicità: l'una costituisce piuttosto una forma di strumentalizzazione dell'altra. Che lo sport abbia un carattere eminentemente politico, inteso come primato della dimensione pubblicistica, è stato sopra chiarito, almeno per alcuni profili; cosa diversa è il suo uso strumentale, laddove la strumentalità può tradursi in forme diverse, legate alle politiche sul territorio di carattere emergenziale ma, anche, a quelle frutto di pianificazione.

In termini più generali, riserve di questo tipo sono state autorevolmente espresse anche in relazione all'introduzione del diritto allo sport in Costituzione, con diverse argomentazioni: come osservato da Leonardo Ferrara, Gustavo Zagrebelsky ha parlato di «appropriazione interessata della Costituzione», Tommaso Edoardo Frosini di una «silenziosa trasformazione da una Costituzione rigida a una flessibile»; lo stesso Ferrara, del resto, parla di «corporativizzazione» della Costituzione e finalità esplicitamente «propagandistica» della novella[24].

La politicizzazione del diritto allo sport (tanto sotto il profilo del dettato costituzionale quanto nel caso di specie che stiamo esaminando)

[24] L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 431.

rappresenta infine un potenziale *vulnus* anche sotto il profilo, rilevantissimo, della neutralità dello sport: un carattere ineliminabile, che non confligge con la sua politicità, nel senso sopra chiarito.

La neutralità costituisce al tempo stesso un tratto storico e un elemento strutturale dello sport[25], per definizione alieno dall'idea di barriere, partizioni territoriali o contrapposizioni violente, come si apprende anche intuitivamente riflettendo sulla vocazione universalistica dello sport (Massimo Severo Giannini, nel già citato contributo del 1949, aveva fatto riferimento all'ordinamento mondiale e originario dello sport). Si tratta di un carattere che sarebbe irrimediabilmente compromesso da usi strumentali o dall'adozione di misure sproporzionate, da ultimo ravvisati in alcuni provvedimenti di carattere emergenziale, adottati in relazione ai conflitti più recenti[26].

Infine, l'ultima questione aperta si pone in relazione ai diritti di cittadinanza. È corretto riferirsi esclusivamente ai diritti e non anche ai doveri di cittadinanza? Ricordando che i diritti dell'uomo e del cittadino sono storicamente e teoricamente in relazione ai doveri, almeno dalla prima modernità, attraverso le dottrine del giusnaturalismo moderno e, per il tramite della stagione rivoluzionaria, fino al compimento nel costituzionalismo contemporaneo, sembrerebbe di dover dare una risposta senz'altro negativa a questo interrogativo, per quanto sia raro che «i doveri facciano parte oggi della definizione giuridica di cittadinanza»[27].

Nel più ristretto ambito del nostro caso di studio, non è necessario sostenere la correlazione fra diritti e doveri di cittadinanza con teorie criminogene o regimi securitari di governo dello spazio urbano. Intravedo piuttosto l'elemento della doverosità nella condotta di chi detiene diritti di cittadinanza, sotto due profili: responsabilità e partecipazione. La responsabilità è un correlato ineliminabile di ogni diritto che esige prestazioni e consiste essenzialmente nel dovere di cura di ciò che è comune, mentre la partecipazione rientra nel più ampio tema dell'amministrazione condivisa, cui abbiamo fatto cenno sopra.

[25] S. BASTIANON, C. DEL BO', *La neutralità dello sport. Un dilemma contemporaneo fra politica, etica, diritto*, Roma, Carocci Editore, 2023.

[26] L. SANTORO, *Le "sanzioni sportive" nel contesto dell'esperienza bellica. Analisi critica alla luce del principio di neutralità dello Sport*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 3.

[27] C. MARGIOTTA, *Cittadinanza*, in *Grammatica del costituzionalismo*, in CORRADO CARUSO, CHIARA VALENTINI (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2021, 239 (246).

È difficile immaginare un luogo più adatto dei beni comuni urbani[28], istituzioni "nuove" sotto un vasto numero di profili[29], per l'agibilità di un'idea di cittadinanza così declinata, ma è altrettanto difficile pensare che questa idea complessa e consapevole di cittadinanza possa davvero dispiegarsi in condizioni di privazione, disagio, disuguaglianza, o sulla sola base di interventi di carattere unicamente emergenziale (pur necessari, al ricorrere dei presupposti, ma non sufficienti). Una cittadinanza attiva che assuma anche i propri doveri è un oggetto complesso, che si costruisce, fra l'altro, sulla base dello stimolo di politiche territoriali pianificate nel medio e lungo periodo, ispirate a effettività e uguaglianza, frutto di scelte condivise: mi pare che questo sia lo standard minimo perché un progetto di rigenerazione urbana possa tradursi in un caso virtuoso.

[28] S. RODOTÀ, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, La scuola di Pitagora Editrice, 2017.

[29] G. MICCIARELLI, Commoning. *Beni comuni urbani come nuove istituzioni. Materiali per una teoria dell'autorganizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

LO SCIOGLIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER MAFIA. ANDAMENTO TEMPORALE, REAZIONI DELLA SOCIETÀ LOCALE E POSSIBILI CORRETTIVI

di VITTORIO METE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La portata del fenomeno e il suo andamento nel tempo. – 3. Tempi e motivi degli scioglimenti. – 4. La fase del commissariamento e le reazioni delle comunità locali. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La forza delle mafie risiede principalmente nella loro capacità di usare la violenza in maniera specializzata e tessere relazioni sociali con altri soggetti dotati di una qualche forma di potere nella società locale[1]. I mafiosi fanno parte di quella area grigia nella quale entrano in rapporti di scambio con imprenditori, liberi professionisti, politici, controllori pubblici, esponenti delle istituzioni, del giornalismo, delle università e molti altri soggetti ancora[2]. Diversamente da una certa narrazione pubblica, non sempre i mafiosi si trovano al centro di queste relazioni di scambio o guadagnano di più dalle interazioni con altri soggetti di rilievo della società. Al contrario, molto spesso sono proprio loro, per la particolare severità delle norme penali in tema di mafia, a dover sopportare i costi più elevati, in termini di condanne, di violenza subita, di denaro e attività economiche sequestrate. Lasciando da parte le dinamiche collusive e/o competitive che caratterizzano le relazioni nell'area grigia, in questo articolo concentro la mia attenzione sulle

[1] R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli, 2009, 19 ss.

[2] R. SCIARRONE, *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011, 3 ss.

infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali e la risposta che lo Stato ha dato a questo problema.

Le infiltrazioni delle organizzazioni mafiose nella sfera politica risultano particolarmente intense e significative a livello locale e regionale, più che nazionale. È grazie a questo connubio che i mafiosi possono consolidare e riprodurre il loro potere nella società locale. I vantaggi che ne derivano sono reciproci, visto che ad avvantaggiarsene sono sia le organizzazioni criminali sia alcuni segmenti del ceto politico locale. I motivi per i quali i mafiosi si interessano alle amministrazioni locali sono numerosi e di diversa natura. In primo luogo, l'ingerenza nella politica locale risponde all'esigenza di controllare il territorio, inteso come controllo delle relazioni sociali che in quello spazio prendono forma. Come sappiamo, un simile controllo del territorio è funzionale a una vasta gamma di attività, legali e illegali. Per esempio, le attività economiche formalmente legali delle mafie, come l'apertura di grandi centri commerciali o l'esecuzione di lavori di costruzione e movimento terra derivanti da appalti pubblici, sarebbero significativamente ostacolate senza solide complicità all'interno della sfera politica locale. Queste attività legali si accompagnano spesso a quelle illecite, offrendo un canale lecito per il riciclaggio del denaro sporco accumulato tramite traffici illegali. L'amministrazione comunale è poi un punto di snodo per le esigenze quotidiane dei cittadini. Il controllo di alcuni uffici comunali, fatti funzionare in maniera informale e particolaristica, consente ai mafiosi di gestire a proprio piacimento le risorse da scambiare, a beneficio proprio e delle proprie clientele. L'infiltrazione o l'occupazione diretta della politica locale contribuisce ad aumentare la reputazione e il prestigio sociale dei mafiosi, incidendo sulla loro capacità di controllare le relazioni sociali sul territorio e di espandere il proprio capitale sociale.

Per contrastare le infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali, nel maggio del 1991 fu introdotta una specifica normativa che prevede lo scioglimento dei consigli comunali qualora emergano elementi che attestino tali ingerenze o che le facciano ragionevolmente presupporre. La norma, come quasi sempre accade con le politiche antimafia[3], nasce sull'onda

[3] A. LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005, 57

dell'emergenza. Agli inizi del mese, infatti, si era consumata a Taurianova una cruenta faida di 'ndrangheta[4]. Gli omicidi ascrivibili a questa faida e, forse ancor più, alcuni dettagli macabri che la contraddistinsero diedero grande risalto mediatico e pubblico agli avvenimenti. Ciò indusse i partiti di governo dell'epoca a reagire, introducendo appunto la norma che consentiva di azzerare i consigli comunali infiltrati dalle mafie. Una delle persone assassinate era infatti, allo stesso tempo, un capo mafia e un consigliere comunale. Il provvedimento di legge, ora trasfuso nell'art. 143 e seguenti del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), ha una natura preventiva e non punitiva. L'obiettivo è evitare che l'azione amministrativa di un ente locale possa essere sviata dalle sue finalità istituzionali e venga asservita alla volontà di gruppi mafiosi. Tralasciando gli aspetti normativi, spesso di taglio critico, relativi a questa norma[5], nei paragrafi che seguono proverò a delineare un sintetico quadro della sua applicazione, concentrandomi in particolare sull'andamento temporale della sua applicazione, sulle reazioni della società locale e sulle possibili conseguenze di questa politica antimafia.

ss.; V. METE, *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni*, in M. SALVATI e L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana. Società*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2015, 4: 305-22; ID., *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, 2016, 391-424.

[4] V. METE, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno, 2009, 62 ss.

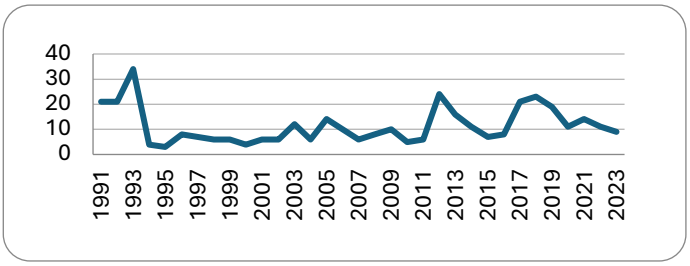
[5] M. MAGRI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del TUEL*, in *Dir. amm.*, 2018, 77–139; ID., *Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose*, in *Federalismi.it*, 2021, 162–181; R. ROLLI, *Dura Lex, Sed Lex: Scioglimento Dei Consigli Comunali per Infiltrazioni Mafiose, Interdittive Prefettizie Antimafia e Controllo Giudiziario*, in *Istituzioni Del Federalismo*, 2022, 15–69.

2. *La portata del fenomeno e il suo andamento nel tempo*

Per inquadrare l'efficacia delle politiche di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli enti locali, un dato fondamentale e preliminare da considerare è il numero complessivo dei decreti di scioglimento emessi, con particolare riferimento al periodo tra maggio 1991 e la fine del 2023. Qualora tale numero si rivelasse esiguo, si potrebbe ipotizzare che l'ingerenza mafiosa nelle amministrazioni locali non sia un fenomeno di ampia portata. Tuttavia, è altrettanto plausibile che un numero contenuto di scioglimenti indichi, non una modesta attività di infiltrazione, bensì l'inadeguatezza dello strumento normativo a rilevarle. È importante sottolineare che queste due ipotesi non si escludono a vicenda, potendo benissimo coesistere una limitata capacità di infiltrazione con una debolezza nel processo di identificazione e repressione di tali fenomeni.

Un secondo aspetto critico per una comprensione approfondita delle politiche di contrasto riguarda l'evoluzione temporale del numero degli scioglimenti. Un andamento relativamente lineare nel corso degli anni potrebbe suggerire una costanza nei tentativi di infiltrazione mafiosa e, parallelamente, una risposta istituzionale altrettanto costante. Al contrario, fluttuazioni più marcate tra periodi differenti potrebbero indicare, da un lato, una variabilità nell'attenzione che le organizzazioni mafiose, per diverse ragioni, dedicano ai governi locali e, dall'altro, una discontinuità nella capacità o nella volontà dello Stato di mantenere un'azione regolare in questa lotta. Anche in questo caso, le due interpretazioni non sono necessariamente mutuamente esclusive. La lettura della Figura 1 consente di trarre elementi utili per rispondere a questi quesiti preliminari.

Figura 1 – Numero di decreti di scioglimento nel tempo (1991-2023)



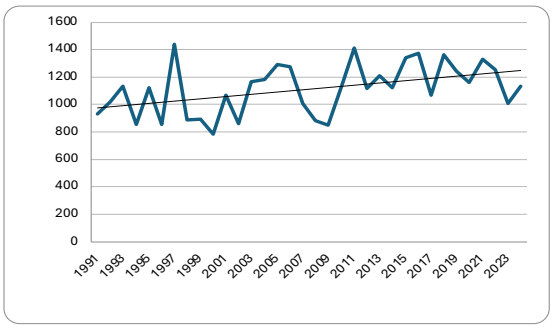
Dalla sua introduzione fino alla fine del 2023 un totale di 377 decreti di scioglimento comunale sono stati emessi dai Governi italiani, con una media annuale di circa 12 interventi. Durante tale periodo, molti comuni hanno subito lo scioglimento due volte, mentre altri sono stata commissariati tre o persino quattro volte. L'andamento temporale di questi provvedimenti ha mostrato significative fluttuazioni. Si è registrato un picco iniziale nel triennio 1991-1993, con una media di 30 scioglimenti all'anno, seguito da un rapido declino nel biennio 1994-1995, con una media di soli 3,5 scioglimenti. Successivamente, si è osservato un andamento altalenante, con un picco nel periodo 2012-2014 e un altro nel biennio 2017-2018. Le variazioni nell'applicazione di tale misura sono attribuibili a molteplici fattori di diversa natura. Un elemento cruciale, tra questi, è l'intensità della mobilitazione pubblica contro le organizzazioni mafiose. Le reazioni sociali e politiche seguite agli attentati eclatanti del biennio 1992-1993 produssero una rilevante visibilità mediatica del problema mafioso, interpretato come un'emergenza, esercitando così una forte pressione sui rappresentanti politici e istituzionali, spingendoli a fornire risposte alle istanze civili.

3. *Tempi e motivi degli scioglimenti*

L'intervallo di tempo che intercorre tra l'elezione di un'amministrazione locale e il suo scioglimento può costituire un ulteriore fattore da considerare per valutare l'effettivo funzionamento di questa politica antimafia. Anche su questo aspetto si registra un'ampia variabilità di situazioni: in qualche caso il provvedimento di rigore è tempestivo; in molti altri lo scioglimento sopraggiunge quasi al termine della consigliatura. In altri casi ancora, la decisione ministeriale colpisce un sindaco che è già al suo secondo mandato. Decisioni così "tardive" possono mettere in seria discussione, agli occhi dei cittadini, la credibilità dell'istituto dello scioglimento e, di conseguenza, di chi la applica. Ciò deriva dalla credenza, ampiamente diffusa, secondo la quale se un amministratore locale è vicino ai mafiosi, egli lo era già al momento di assumere la carica. In verità, non è detto che sia così: le collusioni e i condizionamenti possono nascere nel corso del mandato, non necessariamente durante la campagna elettorale o ancora prima.

Per valutare come stiano effettivamente le cose, considerando la data di scioglimento e quella di elezione di ciascuna amministrazione comunale sciolta, è possibile ricavare una stima precisa e complessiva del tempismo dei diversi provvedimenti governativi.

Figura 2 – Numero di giorni, in media, che intercorrono tra elezione e scioglimento dell'ente locale (1991-2023)



Come si può desumere dalla lettura della Figura 2, i tempi medi di durata in carica di un'amministrazione locale prima che intervenga lo scioglimento si aggirano intorno ai 1.100 giorni, con una tendenza piuttosto chiara all'aumento nel corso degli anni.

Consultando le relazioni allegate ai decreti di scioglimenti si possono individuare alcune cause ricorrenti che inducono il Governo a procedere a uno scioglimento. Le principali di queste sono: l'accertamento di legami e vincoli di parentela tra gli amministratori locali e membri della criminalità organizzata, la pendenza di procedimenti penali a carico di soggetti afferenti all'amministrazione, nonché l'emersione di irregolarità nelle procedure di appalto e altre difformità di natura amministrativa. Analogamente al modello di reazione all'emergenza che ha storicamente informato la legislazione in materia, come esemplificato dalla strage di Taurianova, il processo di scioglimento è frequentemente innescato da uno scandalo pubblico, dall'avvio di un'indagine giudiziaria o da atti di violenza che coinvolgono direttamente o indirettamente esponenti dell'amministrazione locale o la

comunità nel suo complesso. Specifiche circostanze quali l'arresto del sindaco, attentati diretti contro membri della giunta, indagini che rivelano il sostegno elettorale fornito da organizzazioni mafiose a un amministratore, o l'arresto di un funzionario comunale per corruzione, costituiscono tutti fattori idonei a innescare il procedimento che condurrà poi eventualmente a uno scioglimento. Dal momento che lo scioglimento dell'ente locale è molto spesso un corollario dell'azione della magistratura, anziché derivare da un'iniziativa genuinamente autonoma del prefetto, si comprende come le tempistiche relative a tali provvedimenti possano assumere un carattere aleatorio.

4. *La fase del commissariamento e le reazioni delle comunità locali*

Un aspetto di rilevante interesse e che risulta opportuno indagare concerne il profilo professionale e l'efficacia operativa dei commissari straordinari, figure designate per amministrare temporaneamente gli enti locali fino all'indizione di nuove elezioni. La professionalità e l'integrità di tali funzionari pubblici risultano essere variabili critiche per l'esito positivo delle politiche di contrasto alle infiltrazioni mafiose. Conformemente alla normativa vigente, i commissari straordinari possono essere selezionati tra funzionari dello Stato, sia in servizio che in quiescenza, o tra magistrati ordinari o amministrativi in quiescenza. Nella pratica, tuttavia, la gran parte dei commissari proviene dalle file della carriera prefettizia e di quelle dei Ministeri, specialmente di quello di Economia e Finanza. Molti di loro sono in pensione. I magistrati sono stati coinvolti nelle gestioni commissariali solo nelle primissime fasi di applicazione della normativa, mentre ora sono pressoché assenti nelle designazioni ministeriali.

Svolgere il ruolo di commissario straordinario in un comune sciolto per condizionamento mafioso presenta diverse difficoltà e peculiarità. Tali figure si trovano tipicamente ad operare in un contesto che può risultare, almeno in alcune sue componenti, ostile e per nulla collaborativo. Questa resistenza può manifestarsi sia da parte del personale dell'ente locale, in particolare da coloro che mantengono legami con gli amministratori

estromessi o che sono direttamente asserviti ai gruppi mafiosi, sia da un'ampia porzione della cittadinanza che spesso non accetta di buon grado lo scioglimento dell'amministrazione locale che, nel bene e nel male, avevano democraticamente eletto magari poco tempo prima e/o con un ampio consenso. La mancata piena comprensione della ratio preventiva sottesa a questa politica antimafia genera un sentimento predominante di insofferenza verso chi viene percepito come un usurpatore del diritto all'autogoverno. Le argomentazioni che frequentemente emergono nel dibattito pubblico a seguito di uno scioglimento tendono a veicolare tale percezione, con una retorica diffusa, sostenuta dalla classe politica disarcionata dal provvedimento governativo e facilmente assimilata da ampi strati della popolazione. Questa narrazione postula spesso l'esistenza di un complotto, la cui genesi viene attribuita, a seconda dei casi, a componenti della stessa maggioranza, all'opposizione, al ceto politico di municipalità limitrofe o a giornalisti in qualche modo interessati alle dinamiche politiche locali. In contesti del genere, il compito dei commissari straordinari può essere dunque molto arduo da svolgere e con un impatto e un'efficacia molto variabili.

In alcuni casi, data la frequente condizione di dissesto economico e la grave inefficienza nella riscossione dei tributi locali che caratterizzano i comuni sciolti per mafia, le azioni di risanamento dei debiti poste in essere dai commissari, le quali comportano un innalzamento delle imposte comunali e una riduzione dei servizi pubblici, aumentano ulteriormente il malcontento popolare. Per tali ragioni, la condotta della terna commissariale e la selezione individuale di ciascun commissario assumono un'importanza cruciale per l'efficacia della politica di scioglimento. È tuttavia opportuno rilevare che, in taluni casi, la scelta dei commissari e l'efficacia della loro azione sul territorio sono risultate insoddisfacenti, generando conseguentemente ulteriore sfiducia sia verso questa politica pubblica specifica sia, più in generale, nei confronti delle Istituzioni statali. In tali circostanze, sebbene la loro numerosità e gravità siano difficili da stimare, si osserva una diffusione tra i cittadini della convinzione che, in ultima analisi, sarebbe stato preferibile mantenere un'amministrazione ritenuta condizionabile dalle mafie. Questo produce effetti inattesi e non voluti, opposti a quelli auspicati, poiché la sfiducia nei confronti dello Stato costituisce una delle condizioni

fondamentali che favoriscono la proliferazione e la vitalità delle organizzazioni mafiose nel contesto locale.

5. *Conclusioni*

Per concludere, è possibile avanzare alcune proposte che, se adeguatamente sviluppate e messe in campo, potrebbero aumentare l'efficacia e l'efficienza di questa politica di contrasto, pur senza avere l'ambizione di risolvere definitivamente il problema delle infiltrazioni mafiose nella politica locale. In primo luogo, le vicende connesse agli scioglimenti sembrerebbero indicare che la prassi applicativa è, come del resto spesso accade, più forte della lettera della norma. Pertanto, chi ha a cuore la difesa dei governi locali dalle ingerenze mafiose, più che inseguire modifiche normative di incerta applicabilità e ancor più dubbia efficacia, dovrebbe stare attento, preoccuparsi e battersi perché la legge che c'è sia applicata al meglio. Ne consegue che il lavoro da fare è soprattutto interno alle agenzie di contrasto, con la definizione di incentivi in grado di far schierare sul campo le risorse migliori di uno Stato motivato a combattere seriamente le infiltrazioni mafiose. Al riguardo c'è per esempio bisogno di una formazione degli "addetti ai lavori" che non sia esclusivamente interna agli apparati dello Stato e di taglio solo giuridico; essa dovrebbe invece essere aperta alle buone pratiche e alle conoscenze interdisciplinari che in questi anni si sono sviluppate intorno a questo tema. Inoltre, è necessaria una particolare cura nei confronti della comunità che "subisce" lo scioglimento. Per far questo, non basta il lavoro, spesso part-time, di tre commissari straordinari, ma ci sarebbe bisogno di un'azione informativa e di promozione del dibattito in grado di coinvolgere individui e gruppi della società locale, anche in vista delle elezioni che attendono la comunità al termine del commissariamento. Al proposito, si potrebbe ipotizzare la creazione e il sostegno, da parte del Ministero dell'Interno o altre Istituzioni, di una rete "mista" – fatta di cittadini, amministratori locali, associazioni, esponenti politici e delle diverse istituzioni statali – cui attribuire il compito di intervenire nelle comunità locali incappate nello scioglimento per favorire la partecipazione e animare il confronto pubblico.

Così facendo, si avrebbe qualche chance in più per evitare che esso sia affrontato senza alcuna cognizione di causa o, come spesso accade, che lo scioglimento sia oggetto di una sorta di rimozione collettiva o, peggio ancora, che l'"onta" subita dalla comunità locale sia usata a fini di manipolazione politica.

La seconda proposta che è possibile avanzare in vista di un miglioramento dell'efficacia della politica di contrasto ha diversi punti di contatto con quella appena discussa e riguarda la circolazione delle informazioni su quel che accade prima, durante e dopo il commissariamento delle amministrazioni locali. Difatti, tranne che per i casi più eclatanti, e comunque per un lasso di tempo estremamente limitato, difficilmente ciò che succede intorno agli scioglimenti fuoriesce dal contesto locale. Lo scioglimento di un comune è dunque percepito dall'opinione pubblica come un fatto isolato. Il quadro d'insieme del fenomeno risulta accessibile ad un numero ristretto di persone, perlopiù addetti ai lavori. È vero che sul punto non siamo all'anno zero: i decreti di scioglimento, essendo riportati in Gazzetta Ufficiale, sono liberamente consultabili; il Ministro dell'interno presenta al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta dalle commissioni straordinarie dei singoli comuni; alcune informazioni sui comuni sciolti sono raccolte, progressivamente aggiornate, e presentate in maniera comprensibile e agevole. Tutto ciò è vero, ma nessuno di questi aspetti è in grado di richiamare l'attenzione sul fenomeno dei comuni sciolti e mantenere vivo l'interesse su di esso. Come ho notato in precedenza, questo della visibilità è un tema cruciale per l'applicazione della normativa, visto che il numero di scioglimenti sembra ricalcare, appunto, l'intensità del dibattito pubblico in tema di mafie.

In conclusione, dopo una sperimentazione normativa che copre ormai un quarto di secolo e che ha mostrato limiti evidenti, è forse giunto il momento di uscire dalla prospettiva emergenziale che, come per altri spezzoni della legislazione antimafia, ne costituisce il marchio d'origine. Finché gli interventi rimarranno circoscritti più agli effetti che alle cause, si continuerà a discutere di quanto la pezza che copre il buco sia più o meno ampia, robusta e immacolata. Solo lavorando sulle cause delle infiltrazioni, cioè sulla forza delle mafie e sulle debolezze della (buona) politica, sarà invece

possibile restringere strutturalmente i buchi che qui e là funestano il funzionamento della politica locale in Italia, specie in quelle vaste aree del Mezzogiorno infestate dalle mafie.

SPORT & GIUSTIZIA PENALE: UN'UNIONE SINALLAGMATICA

di CLARA NIOLA

SOMMARIO: 1. Il valore sociale dello sport e la decretazione d'urgenza come strumento per l'introduzione di misure di contrasto al disagio giovanile. – 2. Sport e giustizia penale minorile, con particolare riferimento all'istituto della messa alla prova. – 3. Brevi riflessioni conclusive.

Dopo gli ultimi avvenimenti, si decise di cambiare il luogo dei loro appuntamenti e decisero di spostarsi verso il campo di calcio comunale chiuso al pubblico nella zona conosciuta come "i cappuccini" (…)[1]

1. *Il valore sociale dello sport e la decretazione d'urgenza come strumento per l'introduzione di misure di contrasto al disagio giovanile*

Ricordare un centro polisportivo, un luogo in cui per antonomasia si dovrebbe sviluppare la cultura dello sport, della promozione della salute e delle (nuove) opportunità positive di crescita individuale e sociale, come luogo alla ribalta delle cronache giudiziarie per un efferato episodio di stupro, non è in linea con una logica di ripresa del territorio laddove lo sport deve poter essere valorizzato come strumento per la divulgazione e diffusione della cultura della "non violenza", come attività per consentire la crescita e migliorare le attitudini psico-fisiche dei giovani, come strumento di incontro tra culture e civiltà diverse.

La Carta dello Sport[2] del Consiglio d'Europa a Rodi del 1992 è emblematica in tal senso, quantunque anche nelle antiche civiltà lo Sport è sempre stato avvertito come "mezzo" da utilizzare a servigio della collettività e degli Dei/Religione.

[1] OO.CC. p.p. RGNR 1169/23-1211/23 RG mod. 52 del 22 settembre 2023.

[2] CONSIGLIO D'EUROPA CDDS – Comitato per lo Sviluppo dello Sport- 7^ Conferenza dei Ministri europei responsabili dello Sport Rodi, 13 – 15 maggio 1992.

Basti pensare alle rappresentazioni, nel Palazzo di Cnosso, della "tauromachia" come danza acrobatica che i giovani minoici di ambo i sessi effettuavano tra le corna di un toro. Secondo un'interpretazione di Sir Artur Evans, si trattava di un rituale religioso a cui anche le donne prendevano parte in virtù «dell'organizzazione religiosa in cui i sacerdoti femminili della dea avevano il primo posto al suo servizio»[3] piuttosto che di un rituale di fertilità o di regalità.

La stessa disciplina della maratona viene ricordata per la funzione pubblica posta in essere da Filippide, il quale effettuò nel 490 a.c. una corsa per annunziare la vittoria degli Ateniesi sui Persiani, così evitando che la Polis venisse data alle fiamme per non lasciarla al nemico e così rivalutando la forza politica e l'audacia bellica di Atene di fronte alle altre città Stato; così come quei "GOI" che nel 1936 furono utilizzati dal Regime di Hitler come propaganda nazista.

Lo Sport, espressione di un diritto inviolabile dell'uomo (art. 2 Cost), manifestazione di libertà di associazione (art. 18 Cost.), strumento con funzione sociale, culturale ed educativa (Libro Bianco sullo Sport, Bruxelles 2007), la cui funzione sociale viene acclarata con l'art. 33, comma 6, Cost., introdotto con legge cost. 1 del 26 settembre 2023, che ne ha riconosciuto «il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

Ebbene, quel Centro Sportivo Delphinia di Caivano, che avrebbe dovuto rappresentare una risorsa per tutti i residenti, un luogo in cui i ragazzi avrebbero dovuto svolgere attività sportive "per lo sviluppo della persona umana", finalità riconosciuta all'art. 3, comma 2, Cost., era divenuto teatro di violenze e chissà quante altre nefandezze.

Una tragedia non annunciata, una efferata vicenda umana e giudiziaria alla ribalta delle cronache locali e nazionali che ha indotto tutti gli operatori a vario titolo coinvolti più attivi e presenti nelle cosiddette zone calde del nostro territorio, e la presenza delle alte Istituzioni ha confermato la volontà politica e sociale di intervento.

[3] C. W. CERAM, *I detectives dell'archeologia. Le grandi scoperte archeologiche nel racconto dei protagonisti*, trad. it. di Luciana Bonaca Boccaccio, Torino, Einaudi, 1968, 88.

Così operando, il Governo in carica – ricorrendo alla decretazione d'urgenza (il D.L. 123 del 15 settembre 2023, conv. con mod. in L. 13 novembre 2023, n. 159) – ha dato attuazione ad uno dei suoi programmi di politica sociale, al netto della circostanza che il ricorso alla decretazione d'urgenza sia divenuto o meno una prassi consuetudinaria.

Pur lasciando ai costituzionalisti l'approfondimento circa il "corretto" ricorso alla decretazione d'urgenza ed ai possibili vizi originari di legittimità che non possono essere sanati attraverso una legge di conversione (con o senza modificazioni), sembra opportuno richiamare il principio affermato dalla Corte Costituzionale, secondo cui «poiché il Governo ai sensi dell'art. 77 Cost. adotta i decreti legge "sotto la propria responsabilità", in forza di un'autonoma scelta politica (…) non si possono predeterminare i casi straordinari di necessità e di urgenza che legittimano il ricorso a tale strumento; infatti, la Corte Costituzionale rileva in proposito "un largo margine di elasticità, idoneo a comprendere una pluralità di situazioni che non possono essere imbrigliate entro schemi rigidi»[4].

Al netto delle scelte politiche di quel determinato momento storico (in un periodo già "caldo" per lo stupro di Palermo) la risposta governativa non è tardata ad arrivare attraverso l'emanazione del menzionato D.L. n. 123/2023, così consentendo la messa in campo di strumenti socio-giuridico-economici per cercare di fronteggiare le possibili cause del disagio giovanile, prima ancora che si tramuti in devianza e, poscia, in criminalità minorile e non solo.

Il Legislatore, nazionale ed europeo, aveva già compreso come, attraverso l'attivazione di canali sinergici tra le scuole, i servizi sociali, il Tribunale per i minorenni, il Centro per le famiglie, le Comunità ed il Terzo Settore in generale, si potessero creare opportunità di contrasto all'elusione scolastica e si potessero porre in essere le basi della politica delle "4P" in tema di violenza (prevenzione, protezione, perseguimento e politiche integrate).

Mutuando, pertanto, l'istituzione di un "Osservatorio sul fenomeno della violenza di genere" presso il Dipartimento per le pari opportunità

[4] R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di Governo e sistema delle fonti (osservazioni a margine di Corte Costituzionale, 25 luglio 2024 n. 146)*, in *Federalismi.it*, 22, 2024, 50.

della Presidenza del Consiglio dei ministri, il c.d. Decreto Caivano, all'art. 3-bis, ha previsto l'istituzione di un "Osservatorio sulle periferie" a cui sono attribuiti numerosi compiti, tra i quali la promozione di iniziative finalizzate al monitoraggio delle condizioni di vivibilità e di decoro delle aree periferiche delle città, con particolare riferimento agli aspetti concernenti la riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, il recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale e la prevenzione alla criminalità.

L'importanza di una riqualificazione urbanistica, passando per le strutture scolastiche e, quindi, la doverosità di una "mappatura" delle aree in cui è più alto il rischio di disagio minorile, è stata lapalissiana: (ri)assegnare alla scuola il ruolo di principale "sentinella" ha significato attribuirle una nuova verve potendo essa precocemente intercettare quegli indici che preludono, spesso, l'ingresso dei minori in contesti criminali[5].

In effetti, la conoscenza tempestiva dei contesti familiari in crisi e delle carenze educative *latu sensu*, se segnalate in tempo, possono consentire anzitempo l'adozione di misure progressive e graduali in un'ottica (politica) di prevenzione alla devianza minorile.

Non può tacersi, infatti, come già nel 2017, con il D.L. 20 giugno 2017 n. 91, recante «Interventi urgenti per il contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica nel Mezzogiorno», conv. con mod. dalla L. 3 agosto 2017, n. 223, il legislatore aveva previsto, all'art. 11, di «realizzare specifici interventi educativi urgenti nelle regioni del Mezzogiorno volti al contrasto della povertà educativa minorile e della dispersione scolastica»; ancora, il Ministro dell'istruzione, «individuate di concerto con il Ministro dell'interno e della Giustizia, le aree di esclusione sociale caratterizzate da povertà educativa minorile e dispersione scolastica, nonché da un elevato tasso di fenomeni di criminalità organizzata», aveva previsto la presentazione di progetti a carattere educativo di durata biennale, finalizzati «al contrasto alla povertà educativa, nonché alla

[5] Cfr., sul punto, la sintesi delle analisi e delle proposte formulate durante gli Stati Generali della lotta alle Mafie, Tavolo 10 "Minori e mafie", pubblicato sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia, al link https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Tavolo_10_Minori_e_mafie.pdf.

prevenzione delle situazioni di fragilità nei confronti delle capacità attrattive della criminalità».

Viene così istituito, il 28 giugno 2024, presso il Ministero degli Interni l'Osservatorio sulle Periferie con varie competenze, le cui attività di analisi e monitoraggio, a livello locale, si collegano ai singoli Osservatori Regionali istituendi[6].

In effetti, proprio attraverso un monitoraggio del fenomeno dell'eversione scolastica, attraverso il supporto alle famiglie che vivono in contesti più disagiati e precari, si è cercato di dare una risposta alla comunità ed anche possibili "spiegazioni" sulla vicenda giudiziaria che ha portato all'emanazione del Decreto Caivano.

L'istituzione scolastica ha realizzato, infatti, un'offerta formativa ai ragazzi proponendo, anche durante la sospensione estiva delle lezioni, dei corsi concentrati sull'inclusione e socialità: attività sportive, ricreative, ludiche, didattiche per favorire le relazioni, l'empatia tra ragazzi, evitando l'uso del cellulare durante lo svolgimento delle attività mirate proprio all'aggregazione umana piuttosto che allo studio della scienza dello Sport e dell'esercizio fisico. Insomma, creazione di opportunità di crescita dei nostri giovani per contrastare quella povertà educativa (*latu sensu*) foriera di possibili condotte dissociative piuttosto che criminali.

Nelle more, il Governo ha messo in campo proprio quelle attività dedicate alla prevenzione della dispersione scolastica, nonché interventi di rigenerazione urbana, di educazione alla legalità e di supporto alle famiglie e, con l'inaugurazione del Centro Sportivo "Pino Daniele" (ex Centro Sportivo Delphinia), è iniziato il recupero dell'area del territorio di Caivano incentivando i giovani – e non solo – a cimentarsi in discipline sportive anche attraverso il ricorso ai voucher sportivi minori, così supportando le famiglie meno abbienti ad iscriversi.

[6] A titolo esemplificativo, il 13 marzo 2025 si è costituito un Osservatorio presso la Prefettura di Ancona; l'11 giugno 2025, presso la Prefettura di Torino.

2. *Sport e giustizia penale minorile, con particolare riferimento all'istituto della messa alla prova*

In termini di restituzione della vicenda giudiziaria, qual è dunque il nesso eziologico con lo Sport?

Ebbene, è noto come il D.P.R. n. 448/1988 istitutivo del processo penale minorile ha previsto l'applicazione di un regime "meno severo" per i minorenni, con la presenza costante del centro di Giustizia minorile, e con la possibilità (ex art. 28) di accesso dell'imputato minorenne ad una procedura speciale, la c.d. MAP (messa alla prova), attraverso la quale si accede ad un percorso di riabilitazione, previa sospensione del processo penale.

D'altronde, il principio su cui si basa l'intero assetto del procedimento penale minorile è l'art. 31, comma 2, Cost., secondo cui la Repubblica protegge l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo, ad esempio attraverso l'applicazione di misure «adeguate alla personalità ed alle esigenze educative del minorenne» (art. 1 D.P.R. n. 448/1988).

In effetti, l'Autorità Giudiziaria, predisponendo verifiche periodiche (di solito semestrali), fa sì che il percorso della M.A.P. venga svolto prevalentemente presso un centro individuato dai servizi minorili, proprio per saggiare l'effettiva personalità del minore e le sue reali intenzioni di pentimento e resipiscenza. Il programma rieducativo è "personalizzato" e deve essere predisposto sempre con la partecipazione dei servizi minorili attraverso una conoscenza del minore e non limitata all'individuazione di quelle attività (anche sportive) poste a fondamento del programma. La presenza di un apporto multidisciplinare risulta quantomai indispensabile proprio per integrare e/o modificare il programma rieducativo.

Nello svolgere attività di pubblica utilità (come il volontariato presso una mensa dei più bisognosi o il servizio civile), l'A.G. può prescrivere anche lo svolgimento di attività sportive, essendo il valore educativo e sociale e di promozione del benessere psico-fisico dello Sport oramai riconosciuto, come sopra anticipato[7].

[7] Si consideri, a titolo esemplificativo, il progetto "Spiega la Vela" promosso dalla Fondazione di Comunità San Gennaro e selezionato dall'Impresa Sociale "Con i Bambini" nell'ambito del bando "Cambio Rotta", consultabile al link https://www.comunicareilsociale.com/news/spiega-la-vela-il-progetto-per-i-minori-in-area-penale-e-ammini

Se il percorso M.A.P. termina con esito positivo, l'A.G. emette una sentenza di "estinzione del reato" dando conto della personalità del minorenne, dell'evoluzione della condotta servata dallo stesso e, quindi, dell'aver rispettato il progetto individualizzato creato per lo stesso.

Ab origine, non esistevano titoli di reato preclusivi alla M.A.P., finché il Decreto Caivano ha espressamente sbarrato la strada (ex art. 28, comma 5, D.P.R. cit.) al rito premiale per certuni delitti tra i quali, appunto, quello di violenza sessuale di gruppo ex art. 609-*octies* c.p. limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-*ter* c.p., così facendo venir veno la logica sottesa alla MAP «quale strumento particolarmente qualificante, che risponde, forse più di ogni altro, alle (…) finalità della giustizia minorile»[8].

In effetti, com'è noto, alcuni dei minorenni autori dei fatti di Caivano avevano presentato richiesta di accesso al rito premiale rispetto alla quale hanno atteso (per essere ammessi) che il Giudice delle Leggi si pronunciasse, essendo già state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, D.P.R. cit. per contrasto con gli artt. 3, 31, comma 2 e 117, comma 1, Cost., attraverso l'ordinanza del GUP presso il Tribunale per i minorenni di Bari del 25 marzo 2024 n. 76 e 104, nonché l'ordinanza del GUP presso il Tribunale per i minorenni di Roma del 18 febbraio 2025.

Nel caso di Bari, il remittente aveva sostenuto che «l'istituto della sospensione del processo minorile con messa alla prova, pur avendo effetti sostanziali (posto che l'esito positivo della prova determina l'estinzione del reato) sarebbe "intrinsecamente caratterizzato da una dimensione processuale»; opererebbe, quindi, in relazione ad esso, il principio del *tempus regit actum* e non già il principio della *lex mitior* riferibile esclusivamente alla fattispecie incriminatrice ed al momento sanzionatorio. La legge processuale applicabile – è stato rilevato – andrebbe individuata in quella vigente al momento della pronuncia dell'ordinanza di cui all'art. 28 D.P.R. cit. e non in quella vigente al momento della richiesta di sospensione del processo, essendo quest'ultima una mera dichiarazione di

strativa-che-mostra-cosa-puo-fare-la-rete-tra-pubblico-e-privato-sociale/.

[8] Corte cost., sent. n. 125 del 1995, in *www.cortecostituzionale.it.* Non pochi autori hanno sostenuto che l'aver previsto un catalogo di reati ostativi alla possibilità (astratta) di accesso all'istituto della M.A.P. sia un *vulnus* per le esigenze di recupero e di reinserimento sociale del minorenne.

disponibilità al programma trattamentale, alla quale consegue una verifica di fattibilità da parte dei servizi minorili, l'elaborazione di un programma, la verifica (nel contraddittorio delle parti) della corrispondenza del progetto alle esigenze di recupero del minore sino alla decisione dell'A.G.

Sul punto, l'Avvocatura generale dello Stato aveva eccepito l'inammissibilità della questione ritenendo che «(…) occorrerebbe interpretare correttamente il concetto di *actus* laddove, allorché il procedimento sia attivato su istanza di parte – il *tempus* andrebbe propriamente individuato nell'istanza dell'imputato e non già nel provvedimento finale del giudice. Diversamente opinando, si andrebbe a far dipendere la possibilità per l'imputato di avvalersi dell'istituto della MAP da variabili del tutto casuali. In ogni caso, la modifica peggiorativa dell'istituto della messa alla prova dei minori non potrebbe applicarsi ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore ai sensi dell'art. 2 c.p. (principio irretroattività e del *favor rei*)».

La Corte Costituzionale si è pronunciata con la sentenza 4 febbraio 2025 n. 8, partendo da una sintetica ricostruzione della normativa in materia di sospensione del processo con messa alla prova nel processo minorile. Più in particolare, il Giudice delle Leggi ha ritenuto che «(….) La disciplina contenuta negli artt. 28 e 29 del d.P.R. n. 448 del 1988 prevede una particolare forma di probation, in forza della quale l'ordinamento rinuncia non solo all'esecuzione della pena, ma anche alla prosecuzione del processo e alla eventuale sentenza di condanna a fronte della partecipazione del minore imputato a un periodo di osservazione, trattamento e sostegno, stabilito nelle sue modalità dal giudice sulla base di un progetto predisposto dai servizi minorili dell'amministrazione della giustizia, in collaborazione con i servizi socio-assistenziali degli enti locali, cui il minore stesso si sottopone volontariamente. L'accesso all'istituto presuppone, al tempo stesso, un accertamento di responsabilità, sia pur provvisorio e allo stato degli atti, e la formulazione di un giudizio prognostico positivo sulla capacità del minore di avviare un percorso di rielaborazione critica dell'episodio criminoso, nonché di crescita e di reinserimento sociale. Il tratto qualificante dell'istituto è rappresentato dall'adozione di un progetto di intervento che si traduce in una serie di prescrizioni individualizzate e a contenuto variabile perché tarate sul profilo personologico del minore e sul contesto socio-familiare in cui questi è inserito. L'art. 27 del

decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272 (Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) stabilisce, tra l'altro, che il progetto di intervento debba prevedere «a) le modalità di coinvolgimento del minorenne, del suo nucleo familiare e del suo ambiente di vita; b) gli impegni specifici che il minorenne assume; c) le modalità di partecipazione al progetto degli operatori della giustizia e dell'ente locale; d) le modalità di attuazione eventualmente dirette a riparare le conseguenze del reato e a promuovere la conciliazione del minorenne con la persona offesa»[9].

Pertanto, ritenendo fondata l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, la Corte ha affermato la necessaria applicabilità del regime temporale di irretroattività della legge penale sfavorevole (ex art. 28, comma 5-bis, D.P.R. cit.) per i fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore anche rifacendosi al consolidato orientamento espresso dalla CEDU.

Ancora, secondo la Consulta «l'art. 7 della Convenzione europea prevede l'estensione del principio di irretroattività in materia penale alle disposizioni processuali che mostrano di avere un carattere afflittivo (…) e poiché la MAP è una misura volta non soltanto a scongiurare l'applicazione della pena, ma mira anche ad impedire in caso di esito positivo, la prosecuzione del processo con il relativo, eventuale, accertamento di responsabilità e la conseguente applicazione della pena, la MAP non può che essere ascritta al novero delle norme di diritto penale sostanziale cui si applica l'art. 7 CEDU ed il connesso principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli».

Nella vicenda affrontata dal G.U.P. presso il tribunale dei minorenni di Roma, invece, il remittente[10] – pur sollevando le medesime questioni di illegittimità costituzionale – indaga una *questio iuris* differente, dovendo pronunciarsi sull'ammissibilità o meno della M.A.P. per fatti (come la violenza sessuale di gruppo aggravata ex art. 609-*ter* n. 2 e 5 e 61 nn. 4 e 5 cp) posti in essere successivamente all'entrata in vigore del citato D.L. n. 123/2023. Secondo il Collegio, «trattandosi di fatti

[9] Corte Cost., sentenza 4 febbraio 2025, n. 8, in *www.cortecostituzionale.it*.

[10] Tribunale per i minorenni, Roma, G.U.P., ord. 18 febbraio 2025, Pres. Falzone.

commessi dopo l'entrata in vigore del decreto cit., de iure è preclusa la possibilità di essere ammessi (…) ponendosi comunque la questione sulla rilevanza della questione sussistendo i requisiti richiesti dal costante orientamento giurisprudenziale ai fini dell'ammissione (…) sia perché gli imputati hanno subito esplicitato il loro pentimento chiedendo scusa alla persona offesa (cfr: sul punto le dichiarazioni della p.o.) (...) sia perché, sin dall'interrogatorio di garanzia ammettevano i fatti….sia perché, durante l'esame, mostravano sincero e ragionato pentimento (...) sia perché, dalle relazioni dei USSM, è emersa una situazione familiare molto dolorosa (nella quale marito e figli sono le pp.oo. Nei confronti della madre/moglie) (…) Nel complesso, ciò ha determinato anche la revoca della misura cautelare per carenza delle esigenze cautelari».

Non potendo il G.U.P. (quale giudice *a quo*) pronunciarsi sulla manifesta fondatezza o meno della questione, lo stesso ha tuttavia ritenuto che la preclusione dell'art. 28, comma 5-*bis*, D.P.R. cit. (che *de iure* si applica al caso di specie) contrasta con l'art. 31, comma 2, Cost. e con tutta la *ratio* sottesa al processo penale minorile.

A ciò si aggiunga che, secondo il remittente, il menzionato comma 5-*bis* presenterebbe anche profili di incostituzionalità con l'art. 3 Cost. laddove «per reati più gravi, in considerazione della pena edittale ovvero rientranti nella legislazione antimafia, vi sarebbe in astratto la possibilità di accesso all'istituto della messa alla prova, negato agli odierni imputai».

La questione è tutt'oggi pendente (salvo slittamenti, la camera di consiglio è fissata per il 22 settembre p.v.) per cui si rimane in attesa della decisione in merito della Corte Costituzionale[11].

Così, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 8/2025, il Giudice di prime cure ha concesso, per alcuni dei minorenni dell'efferata vicenda di Caivano, l'accesso alla M.A.P.; per altro imputato, è stata la Corte d'Appello a procedere all'ammissione al rito speciale; solo ad un ultimo imputato minorenne è stata negata siffatta possibilità, sebbene la pena irrogata gli sia stata comunque rideterminata.

[11] https://www.cortecostituzionale.it/schedaOrdinanze.do?anno=2025&numero=45&numero_parte=

3. *Brevi riflessioni conclusive*

In conclusione, non ritengo che l'elenco dei reati ostativi all'accesso alla MAP debba essere rivisitato (salvo ulteriori esigenze di politica criminale), ma reputo che la *ratio* sottesa sia quella di far comprendere ai giovani che la M.A.P. non sia un sotterfugio piuttosto che un'alternativa al carcere, altrimenti verrebbe sminuito, alterato e demonizzato l'intervento rieducativo e risocializzante che lo Stato ritiene possibile effettuare a determinate condizioni (oggettive e soggettive) tenendo sempre bene in mente che la rieducazione non deve essere un obiettivo da perseguire in ogni caso, ma solo lì dove risulta evidente la sua (concreta) possibilità pratica.

Alla luce di quanto brevemente descritto, appare lapalissiano il nesso tra il valore sociale ed educativo dello sport (attuabile anche grazie al piano di recupero urbanistico effettuato nell'area est di Caivano) ed il processo minorile con l'istituto della messa alla prova, nonché con la valorizzazione anche delle imprese del Terzo Settore, le quali si sono distinte per lo svolgimento di attività di recupero, di formazione e di integrazione dei giovani a rischio di devianza ed emarginazione proprio attraverso accordi con il Centro di Giustizia minorile.

Una miscela esplosiva tra cultura e sport, tra educazione alla cittadinanza (attiva) e lo sviluppo all'autostima ed al rispetto reciproco attraverso lo sport, strumento privilegiato dal Legislatore Comunitario e Nazionale per un cambiamento sociale e personale.

LA FUNZIONE EDUCATIVA ED INCLUSIVA DELLO SPORT IN CONTESTI DI MARGINALITÀ SOCIALE

di MAURA STRIANO

SOMMARIO: 1. La mappa delle disuguaglianze. – 2. Lo sport come fattore di benessere e di crescita. – 3. Il ruolo degli Enti Locali nella promozione dello sport. – 4. La funzione educativa dello sport.

1. *La mappa delle diseguaglianze*

Il Censimento Nazionale degli impianti sportivi realizzato da "Sport e Salute" e conclusosi nel 2020, a cavallo della Pandemia da Covid, ha rilevato che più della metà delle strutture sportive pubbliche e private di interesse pubblico erano collocate al Nord (52%), mentre nel Mezzogiorno se ne registravano solo il 26%[1].

Questo dato era confermato ed integrato dal rapporto sulle scuole italiane realizzato sempre nel 2020 da Open Polis attingendo a dati ministeriali; da esso si evinceva, infatti, che gli edifici scolastici dotati di palestra o piscina erano circa il 40% del totale (16 mila su 40 mila) con significativi squilibri a livello regionale (la Campania in particolare poteva vantare solo il 26,1% di edifici scolastici con strutture adeguate)[2].

La carenza di impianti a livello territoriale – con l'aggiunta della inadeguatezza delle strutture scolastiche – ha inciso e tutt'ora incide in modo rilevante sulle condizioni di vita di bambini e di adolescenti e sui loro processi di crescita, tanto da essere riconosciuta come un indicatore di povertà educativa.

In un rapporto sulla povertà educativa dei minori redatto da Open Polis per conto dell'Impresa Sociale Con i Bambini utilizzando dati

[1] Sport e Salute, *Indagine sull'attivirà fisica e sportiva e sugli stili di vita sani degli italiani*, 2020, in *https://www.sportesalute.eu/images/studi-e-dati-dellosport/schede/2020/67_indagine_sull_attivita_fisica_e_sportiva_degli_italiani.pdf*.

[2] *La presenza delle palestre scolastiche nelle città maggiori*, Minireport n. 89, 29 settembre 2020, 4, in *https://www.conibambini.org/wp-content/uploads/2019/04/La-presenza-delle-pal estre-scolastiche-nelle-citta-maggiori-29-settembre-2020.pdf*.

riferiti all'a.s. 2022/2023 evidenziava come nel nostro paese un minore su cinque non praticasse nessun tipo di sport, e sottolineava come questa circostanza al sud fosse aggravata proprio dalla mancanza di palestre e di strutture nelle scuole[3].

I dati del Ministero dell'Istruzione sulle infrastrutture scolastiche elaborati da Sport e Salute nel 2022 hanno inoltre fatto emergere rilevanti carenze infrastrutturali riguardanti l'impiantistica sportiva scolastica data l'obsolescenza e la vetustà delle strutture la cui costruzione risale prevalentemente a prima degli anni Ottanta (circa il 60% degli impianti italiani) con impatto importante sui costi di manutenzione[4].

Anche nel rapporto di Save the Children "*Alla ricerca del tempo perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*" riferito allo stesso anno si puntualizzava come le scuole del nostro Paese fossero molto spesso "sprovviste di servizio mensa, di materiali, spazi ed infrastrutture fisiche adeguati all'apprendimento e al sano e corretto sviluppo di ogni studente e studentessa"; nel rapporto si puntualizzava, inoltre, come il problema principale fosse rappresentato dal fatto che tali mancanze erano per lo più "concentrate in territori dove risiedono soprattutto gli studenti che provengono da famiglie con livelli socioeconomici più bassi, i quali, al contrario, avrebbero maggiore necessità di beneficiare di un'offerta di spazi e servizi scolastici di qualità"[5].

Contestualmente una ricerca condotta dalla Svimez e dalla Uisp, con la collaborazione di Sport e Salute ha evidenziato una forte frammentazione dell'offerta a livello territoriale, mostrando come lo sport di conseguenza diventi in molti casi un elemento di disuguaglianza sociale, in particolare se si tiene conto di quanto l'accessibilità agli impianti sportivi disponibili risulti molto limitata per le persone in condizioni socio-economiche svantaggiate e per quelle in condizione di disabilità; su queste basi è necessario riconoscere che l'accesso allo sport deve diventare un diritto garantito e riconosciuto tra i Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP): per questo motivo

[3] *Lo sport tra i minori e i divari nell'offerta di impianti sportivi*, in https://w ww.openpolis.it/lo-sport-tra-i-minori-e-i-divari-nellofferta-di-impianti-sportivi/.

[4] *Rapporto Sport impact 2022. La dimensione statistica dello sport e dell'attività fisica in Italia*, a cura di Sport Impact.

[5] Save the Children, *Alla ricerca del tempo perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*", 4.

l'investimento sugli impianti e sui servizi sportivi deve diventare parte integrante delle politiche di sviluppo a livello locale e nazionale[6].

Nel 2024 tuttavia, eravamo ancora lontani dal colmare i divari esistenti tra le regioni italiane; in un Report dal titolo emblematico "*Scuole disuguali*" Save the Children evidenziava, infatti, ancora come "tra le 10 province dove la percentuale di scuole primarie o secondarie di I o II grado provviste di palestre è uguale o inferiore al 30%, ben 7 si trovano nelle regioni del Sud e delle Isole"[7].

C'è ancora quindi tantissimo da fare per creare le condizioni affinché l'offerta di impianti e di strutture per svolgere attività motorie e per praticare sport sia adeguata ai bisogni di crescita delle bambine e dei bambini ma anche delle adolescenti e degli adolescenti e sia uniforme su tutto il territorio nazionale.

2. *Lo sport come fattore di benessere e di crescita*

È importante sottolineare che le attività motorie e lo sport sono indicate da importanti organismi internazionali (OMS/WHO ed UNICEF) come un elemento fondamentale per la crescita ed il sano sviluppo psico-fisico e per questo sono riconosciuti come "fattori di salute".

La definizione di salute proposta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (World Health Organization) contenuta nella Costituzione dell'OMS/WHO e progressivamente consolidata nel tempo, si riferisce ad "uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale" al cui mantenimento l'attività motoria e lo sport risultano elementi essenziali.

Il benessere, in questa accezione, è un costrutto positivo e multidimensionale che fa riferimento non solo a fattori individuali, ma anche ed in misura significativa a fattori contestuali, tra cui lo sport; per questo, nel contesto della Piramide del Wellness lo sport è indicato come uno dei tre fattori essenziali per il mantenimento di un ottimale stato di salute insieme all'alimentazione ed agli stili di vita.

[6] *Rapporto finale. L'offerta di impianti sportivi e servizi sportivi nelle Regioni italiane. Fabbisogni della pratica sportiva*, 2023.

[7] Save the Children, *Alla ricerca del tempo perduto. Un'analisi delle disuguaglianze nell'offerta di tempi e spazi educativi nella scuola italiana*", 14.

L'European Health Report 2024 dell'OMS, pubblicato nel febbraio 2025, svolge una approfondita analisi delle condizioni di salute dei giovani; interessanti sono, in particolare, i dati sul crescente tasso di obesità in bambini ed adolescenti (con particolare rilevanza per coloro che appartengono a contesti socio-culturalmente ed economicamente svantaggiati) e sul disagio mentale in adolescenza, che sono alla base di linee di indirizzo in cui l'attività fisica è riconosciuta come un importante fattore di protezione[8].

Un altro documento particolarmente interessante è il resoconto dell'indagine sull'attività fisica, i comportamenti alimentari e l'immagine corporea degli adolescenti in Europa, Asia centrale e Canada pubblicato nel 2024 nel quale si afferma che solo il 25 per cento dei ragazzi e il 15 per cento delle ragazze svolge regolarmente un'ora di attività fisica al giorno e che l'impegno decresce con l'aumento dell'età. Nell'indagine si mostra inoltre come gli/le adolescenti appartenenti a famiglie a basso reddito siano quelli/quelle che svolgevano meno attività fisica a causa delle loro condizioni di deprivazione economica. A ciò si accompagna l'aumento del numero degli adolescenti/delle adolescenti in sovrappeso il che incide profondamente sulle loro condizioni di salute. Sulla scorta di questi dati a conclusione dell'indagine si afferma che "la promozione dell'attività fisica e di sane abitudini alimentari devono essere un obiettivo primario degli interventi promossi a scuola, in famiglia ed in comunità; questi devono includere interventi che si realizzano prima, durante e dopo la giornata scolastica, compresi quelli che incoraggiano gli spostamenti a piedi per andare a scuola. Vi è inoltre un bisogno specifico di interventi dedicati a migliorare i livelli di attività fisica degli adolescenti che appartengono a famiglie a basso reddito"[9].

Anche l'UNICEF riconosce lo sport a l'attività fisica come fattori essenziali nella promozione della salute e del benessere dei bambini e degli adolescenti; per questo motivo esprime la preoccupazione che l'accesso alle attività sportive possa essere impedito da fattori socio-economici, questioni

[8] World Health Organization, *European health report 2024: keeping health high on the agenda*, 123.

[9] J. G. Rakíc, Z. Hamrik, A. Dzielska, R. Felder-Puig, J.G. Rakić, Z. Hamrik, A. Dzielska, R. Felder-Puig, L. Oja, P. Bakalár et al., *A focus on adolescent physical activity, eating behaviours, weight status and body image in Europe, central Asia and Canada: Health Behaviour in School-aged Children international report from the 2021/2022 survey.* In *WHO Regional Office for Europe*.

di genere, condizione di disabilità; l'UNICEF individua, inoltre, come obiettivo primario quello di assicurare ad ogni bambino il diritto al gioco ed allo sport in ambienti sani e sicuri ed a supporto delle azioni orientate al raggiungimento di questo obiettivo promuove una molteplicità di attività, eventi e progetti per garantire a tutti e a ciascuno la possibilità di partecipare a programmi di promozione dello sport inteso come diritto essenziale. In una indagine realizzata con la fondazione Barça nel 2019 l'UNICEF che ha coinvolto 100 paesi ha inoltre elaborato una serie di dati estremamente interessanti per le azioni e le politiche educative da intraprendere a supporto dei processi di crescita di bambine e bambini, ragazze e ragazzi; nel report si legge, infatti, che svolgere attività sportive migliora il rendimento scolastico e consente di sviluppare autostima, capacità di "empowerment" e di "leadership" e contribuisce in questo modo al loro benessere e al loro sviluppo psico-fisico[10].

Sono dati incoraggianti, che giustificano e motivano l'opportunità di investire in modo sistematico sullo sport, specialmente per le bambine ed i bambini più vulnerabili tenendo conto che le iniziative di impatto richiedono di essere inquadrate in una prospettiva multisettoriale, in cui allo sport siano affiancate azioni educative e sociali.

Il Ministero della Salute, sulla base di numerose evidenze scientifiche, mostra come l'attività fisica regolare, a partire dall'infanzia, apporti innumerevoli benefici al corpo e alla mente; per questo motivo ritiene preoccupante il fatto che tra gli adolescenti italiani si registrino livelli di sedentarietà superiori alla media europea. La spiegazione può risiedere nel fatto che in questa fascia di età si determinino un mutamento di interessi, oltre ad un impegno accresciuto negli studi, che a lungo andare portano a situazioni di drop-out sportivo; "occorre, pertanto, tenere conto delle nuove tendenze dei giovani rispetto all'attività sportiva e all'espressione corporea e non sottovalutare il ruolo di attività destrutturate, che hanno come campo di azione la strada (parkour, street dance, hip hop, skate, monopattini, snowboard, giocolerie), per le quali i ragazzi si auto-organizzano, con grande

[10] *Getting into the Game Understanding the evidence for child-focused sport for development*, 2019, disponibile in: https://www.unicef.org/media/51556/file/%20Getting-into-the-game-summary-2019.pdf%20.pdf.

libertà espressiva, ma anche rigore metodologico nell'apprendimento delle tecniche"[11].

Sulla scorta di queste indicazioni diventa indispensabile disseminare i contesti di vita di bambini e adolescenti di spazi e strumenti per svolgere attività motoria, anche non strutturata e promuovere l'implementazione di spazi non strutturati e strutture sportive a disposizione di bambini, adolescenti, adulti, anziani.

3. *Il ruolo degli Enti Locali nella promozione dello sport*

Gli Enti locali possono fare molto in questa direzione promuovendo benessere psico-fisico attraverso l'arredo di aree dedicate allo sport nel contesto dei parchi pubblici, la creazione di playground diffusi, la gestione diretta ed indiretta di grandi impianti multifunzionali in modo da garantire a tutti una fruizione libera e gratuita di risorse e strutture.

Un nodo importante è quello delle palestre scolastiche. Come abbiamo visto, infatti, il numero di palestre è insufficiente ed inadeguato dal punto di vista strutturale ma per l'implementazione di queste risorse occorre un investimento cospicuo che non tutti i Comuni sono in grado di mettere a bilancio per cui è necessario candidarsi a bandi a livello nazionale ed europeo.

I fondi del PNRR ai quali è stato possibile attingere nell'ultimo biennio nell'ambito del programma FUTURA si sono rivelati in questa prospettiva una risorsa preziosissima per finanziare un numero importante di interventi di riqualificazione di strutture scolastiche.

Una menzione particolare va recentissimo bando MIM finalizzato in modo specifico alla riqualificazione di palestre o di spazi esterni alle strutture scolastiche.

Si tratta certamente di risorse importanti e di scelte politiche fatte sulla scorta del riconoscimento dello sport come un diritto costituzionale fondamentale con la Legge costituzionale del 26 settembre 2023, n.1 che afferma il valore educativo, sociale e di promozione del

[11] Ministero della Salute, *Linee di indirizzo sull'attività fisica. Revisione delle raccomandazioni per le differenti fasce d'età e situazioni fisiologiche e nuove raccomandazioni per specifiche patologie*, 2021.

benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme ed attribuisce allo Stato il compito di promuovere e sostenere lo sport, in collaborazione con scuole e associazioni.

Anche la Legge n. 41 del 25.03.2025 (Disposizioni per la promozione della pratica sportiva nelle scuole e istituzione dei Nuovi giochi della gioventù. indica la formazione sportiva quale "strumento di apprendimento cognitivo, formativo, relazionale e di socializzazione, nonché quale parte integrante del percorso scolastico, a partire dalla scuola primaria" e sottolinea la necessità di riconoscere l'educazione motoria e la pratica sportiva quali "valori fondamentali per l'inclusione, la promozione delle pari opportunità e l'espressione della personalità giovanile"[12].

Si tratta di un passo avanti importante in questa direzione nella misura in cui impegna lo Stato e le Amministrazioni Locali a promuovere il più ampio accesso degli studenti a tutte le discipline sportive e sostiene la proficua collaborazione tra le istituzioni scolastiche autonome e gli organismi sportivi.

Nondimeno è necessario rilevare la mancanza una politica educativa nazionale che preveda interventi sistematici e risorse strutturali dedicati a promuovere lo sport come elemento portante e costitutivo del processo di crescita di tutti e di ciascuno.

Ho intenzionalmente parlato di una politica educativa in quanto ritengo la progettualità educativa una cornice indispensabile per l'implementazione di azioni ed interventi che utilizzino lo sport come vettore di fattori che promuovono non solo il benessere psico-fisico, ma anche l'acquisizione e lo sviluppo di abilità e di capacità di ordine etico e sociale.

4. *La funzione educativa dello sport*

Intendiamo con sport quello che Roberto Farnè definisce un "fenomeno ludico e sociale"[13] a cui in diversi contesti socio-culturali si attribuiscono diverse funzioni e un diverso valore: quello di armonizzare e

[12] Legge costituzionale, 3 aprile 2025, n. 78.

[13] R. FARNÉ, *Sport e infanzia. Un'esperienza formativa tra gioco e impegno*, Milano, Franco Angeli, 2010.

strutturare il fisico; quello di inquadrare azioni e comportamenti individuali e collettivi in un sistema di regole; quello di veicolare valori e visioni del mondo e della società (non è un caso che alcuni sport siano ritenuti appannaggio soltanto di alcune categorie).

Nella misura in cui ha una valenza ludica lo sport ci inscrive in una dimensione della cultura e dell'esperienza che riconosce la funzione esistenziale della creatività, della gratuità, del divertimento e ne esplicita le implicazioni educative.

Attraverso lo sport la dimensione del gioco viene codificata come forma e come tempo che va ad occupare uno spazio dedicato all'interno dei campi di esperienza individuale e collettiva e in questo modo, nel contesto della continuità delle esperienze, ne codifica alcune in senso profondamente educativo nella misura in cui è attraverso queste tipologie di esperienze che si cresce sul piano psico-fisico, mentale, relazionale.

Lo sport, infatti, consente di acquisire consapevolezza del proprio corpo, delle proprie emozioni, delle proprie energie e risorse fisiche e mentali e crea le condizioni per disciplinarle e governarle.

In questo senso, le attività motorie e sportive contribuiscono in modo determinante allo sviluppo fisico e psicologico della persona che attraverso le attività sportive si auto definisce e si trasforma, integrando una percezione interna ed una percezione esterna di sé.

Lo sport, in questa prospettiva, è un fattore protettivo rispetto a comportamenti potenzialmente devianti, al ritiro sociale, a dipendenze di varia natura e tipologia.

D'altro canto, lo sport, anche quello che si focalizza su prestazioni individuali, richiede di muoversi all'interno di un quadro di regole e procedure condivise e riconosciute pubblicamente e si ispira a valori chiaramente definiti, il che contribuisce all'acquisizione di consapevolezze di ordine etico e sociale.

Gli sport di squadra, inoltre, consentono di acquisire ed affinare capacità di ascolto, confronto, condivisione e cooperazione e di consolidare e sviluppare capacità relazionali e spirito di gruppo.

La dinamica tra la dimensione individuale e quella collettiva consente al singolo di riconoscersi nelle proprie caratteristiche e prerogative individuali, ma anche di viversi come elemento costitutivo di una realtà più ampia e complessa senza sentirsi sminuiti.

Le dinamiche della squadra, d'altronde, si riproducano anche in altri contesti socio-culturali (la classe, il gruppo dei pari) e la capacità di elaborarle e di viverle in modo consapevole e riflessivo permette a chi fa sport di squadra di posizionarsi in modo positivo ed equilibrato in una pluralità di dinamiche contestuali.

In questa prospettiva lo sport ha valenze educative multiple e trasversali: consente di acquisire consapevolezza di sé; di delineare obiettivi e traguardi ma anche di riconoscere i propri limiti e le proprie risorse; di interiorizzare regole condivise; di inscrivere le proprie azioni ed i propri comportamenti in un sistema di valori; di giocare ruoli multipli e di coordinare ed orchestrare le proprie azioni con quelle degli altri in funzione di un obiettivo comune.

Un ulteriore elemento attraverso cui lo sport viene ad esercitare una funzione educativa è la sua capacità inclusiva in quanto all'interno dei contesti sportivi le differenze di ordine economico e sociale ma anche quelle di ordine culturale non costituiscono un ostacolo né un limite, così come non costituiscono ostacolo limitazioni di ordine fisico o sensoriale nella misura in cui con i supporti regolamentali e strutturali e gli spazi adeguati è possibile rendere accessibili le diverse discipline o implementare discipline sviluppate ad hoc (come ad esempio il *sitting volleyball*..).

Nel nostro contesto socio-culturale lo sport si declina in un insieme di discipline e di pratiche che (in modo più o meno agonistico) vengono comporre un articolato e vasto repertorio di esperienze da proporre attraverso varie agenzie e canali (la scuola, la parrocchia, le società amatoriali e sportive, il terzo settore…) fin dalla prima infanzia. rendendolo parte integrante della vita quotidiana di bambini ed adolescenti.

Come avverte Farnè il termine "disciplina" è denso di significato sul piano pedagogico, poiché rinvia alla categoria dell'apprendere nella misura in cui tutte le discipline sportive richiedono apprendimento, esercizio, impegno costante, verifica in termini di prestazioni accompagnati sempre da figure e funzioni di coaching[14].

In questa prospettiva, tutte le discipline sportive hanno una funzione profondamente educativa e devono trovare cittadinanza nelle esperienze e nelle opportunità formative da proporre a bambini, adolescenti, adulti.

[14] R. FARNÈ, *op. cit.*

Su tali basi è necessario immaginare e progettare spazi e tempi in cui si possono declinare diverse forme di attività sportiva (dalle arti marziali al canottaggio, dal calcio al pattinaggio…) in modo integrato e sistemico nella continuità delle esperienze di vita.

Per far questo è necessario che tutte le azioni e le politiche educative a partire da quelle indirizzate alla fascia 0-6 fino ad arrivare a quelle indirizzate all'adolescenza siano orientate a promuovere progettualità che si focalizzano in modo sinergico sulle condizioni contestuali che alimentano il benessere psico-fisico e la crescita utilizzando lo sport come principale vettore.

La fascia 0-6 è, infatti, ancora poco considerata per quanto riguarda la proposta di attività motorie e sportive. Eppure, è proprio in questa primi anni di vita che si delinea lo schema corporeo, si definisce la lateralizzazione, si costruiscono l'equilibrio e la motricità, elementi che sono alla base del processo di crescita[15].

L'età infantile rappresenta un'occasione privilegiata per avviare allo sport la grande massa della popolazione tenendo conto del fatto che le bambine ed i bambini hanno maggiore disponibilità e motivazione ad essere coinvolti in attività motorie e sportive, laddove questa disponibilità decresce con l'adolescenza e l'età adulta.

Attrezzare i playground pubblici e gli spazi interni ed esterni dei nidi e delle scuole dell'infanzia con arredi e strumenti che consentono di arrampicarsi, dondolarsi, saltare, scivolare rappresenta una opzione imprescindibile per avviare le bambine ed i bambini verso le attività motorie.

Impegnare i bambini in giochi con la corda, con la palla, piccole gimkane è poi un primo modo per avvicinarsi ai giochi di squadra ed alle discipline sportive.

E' inoltre indispensabile che le bambine ed i bambini, nei primissimi mesi di vita entrino a contatto con l'acqua, imparino a galleggiare, acquisiscano i primissimi rudimenti del nuoto affinché, già a partire dai 4 anni d'età possano avviarsi a questa attività sportiva che è tra le più complete nella misura in cui potenzia sia il sistema aerobico (stimolando la resistenza cardiovascolare) che il sistema muscolo-scheletrico (implementando la forza muscolare, la flessibilità e la coordinazione) e mobilizzando tutto il corpo in modo armonico ed omogeneo.

[15] *Ibidem*.

Affinché ciò sia possibile è necessario, tuttavia, impostare l'approccio educativo all'infanzia in modo olistico, considerando la necessità imprescindibile che bambine e bambini debbano quotidianamente dedicare alle attività motorie almeno un'ora come suggeriscono tutti gli specialisti nel settore.

È inoltre fondamentale che la famiglia e le figure educative che accompagnano la crescita delle bambine e dei bambini siano adeguatamente informati e formati sui benefici delle attività motorie e sulle più corrette ed efficaci modalità di approccio al movimento ed allo sport. In questa prospettiva un supporto importante può essere offerto da molte figure: pediatri, psicomotricisti, atleti e coach che possono contribuire a costruire percorsi di crescita attraverso esperienze che mobilitano corpo e mente, ne armonizzano il funzionamento, ne sostengono la maturazione.

Una variabile determinante è la cultura sportiva delle famiglie che va alimentata in diverse forme e modi: inviti ad eventi dimostrativi, coinvolgimento diretto in esperienze dedicate alle bambine ed ai bambini, incontri con atleti o con amatori dediti ad attività non agonistiche, partecipazione attiva a percorsi sviluppati in spazi pubblici.

Per questo motivo è necessario mettere a fuoco azioni e politiche esplicitamente finalizzate a questo scopo con la consapevolezza che l'intervento precoce sulla fascia 0-6 consente di costruire una piattaforma di abilità e capacità ed una disposizione fisica e mentale che costituiranno la base per il consolidarsi di uno stile di vita positivo e sano, unica vera forma di contrasto al disagio ed al malessere in età adolescenziale e adulta.

RELAZIONE DELLA STRUTTURA DI SUPPORTO AL COMMISSARIO STRAORDINARIO DOTT. FABIO CICILIANO

DI STEFANO CIAVELA

SOMMARIO: 1. Principali riferimenti normativi. – 2. Premessa. – 3. Descrizione sintetica degli ambiti di intervento del Piano straordinario.

1. *Principali riferimenti normativi*

I presupposti per l'espletamento delle attività del Commissario straordinario per il risanamento e la riqualificazione funzionali al territorio del Comune di Caivano sono sanciti dall'art. 11 della L. 23 agosto 1988, n. 400, in ragione del quale, «*al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio, si può procedere alla nomina di commissari straordinari del Governo*».

Per la realizzazione delle azioni previste dal D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 novembre 2023, n. 159, il Commissario straordinario ha dovuto armonizzare il proprio operato con il dettame della Parte I, Titolo VI, Capo II del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 concernente il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL) e, in particolare, con le previsioni degli artt. 141 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali), 143 (Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti), 144 (Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio) e 145 (Gestione straordinaria).

2. *Premessa*

Il D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 novembre 2023, n. 159, disciplina, al Capo 1, le modalità di attuazione degli interventi infrastrutturali funzionali al territorio del Comune di Caivano, definendo, all'art. 1, i criteri principali con cui provvedere alla realizzazione delle opere di riqualificazione urgenti da realizzare.

In particolare, il comma 1 dell'art. 1 statuisce la nomina di un Commissario straordinario con il compito di predisporre ed attuare, d'intesa con l'ente locale e con il Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un piano straordinario di interventi infrastrutturali o di riqualificazione funzionali al territorio di Caivano, approvato il 28 dicembre 2023 con delibera del Consiglio dei Ministri.

3. *Descrizione sintetica degli ambiti di intervento del Piano straordinario*

Il piano straordinario di interventi infrastrutturali o di riqualificazione funzionali al territorio del comune di Caivano, predisposto dal Commissario straordinario d'intesa con l'Ente locale e con il Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei Ministri, consiste in un ampio e condiviso programma di interventi finalizzato a delineare un nuovo scenario di sviluppo per il Comune di Caivano e per le comunità dell'area nord della provincia di Napoli.

Il piano ha anche l'obiettivo di rilanciare territori e comunità locali dei comuni limitrofi, comunque funzionali allo sviluppo del territorio di Caivano, e di incrementare il livello di attrattività dell'area che, attraverso la realizzazione degli interventi previsti, dovrebbe favorire la ripresa degli investimenti e dei consumi, l'inclusione e la coesione territoriale, economica e sociale.

Il piano è finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti, da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, riguardanti la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento del decoro urbano, di manutenzione, bonifica, riuso,

ripristino, completamento, adeguamento, ricostruzione e risanamento di strutture edilizie e di spazi pubblici, anche attraverso azioni di riqualificazione che prevedano la realizzazione di opere volte sia all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana sia al potenziamento delle prestazioni urbane, anche con riferimento alla mobilità sostenibile e alla salvaguardia dell'ambiente

Nella consapevolezza che il miglioramento delle condizioni di vita di una comunità non passi esclusivamente attraverso la realizzazione di opere di risanamento degli edifici o di azioni di miglioria dell'edilizia pubblica, tra le principali attività del Commissario straordinario di Governo vi sono la progettazione e l'attuazione di progetti di riqualificazione sociale che hanno richiesto un approccio multidisciplinare e un impegno costante e condiviso tra i vari interlocutori istituzionali, con la fondamentale partecipazione delle comunità locali. Nel piano, infatti, sono stati inseriti programmi di istruzione e formazione, misure di supporto alle famiglie, realizzazione di spazi comunitari sociali e promozione alla partecipazione civica.

Gli ambiti di intervento, quindi, sono numerosi e interconnessi tra loro in modo da rendere possibile uno sviluppo integrato della comunità di Caivano e del territorio dell'area circostante e si basano su tre pilastri dello sviluppo sostenibile: la sostenibilità sociale, la sostenibilità economica e la sostenibilità ambientale.

Da questo punto di vista, si evidenzia come il piano straordinario di intervento agisca, quindi, oltre che sugli interventi infrastrutturali o di riqualificazione, anche su diversi settori quali quelli della mobilità e del trasporto pubblico, dell'istruzione scolastica e universitaria, dello sport e delle infrastrutture, della mobilità e della riqualificazione urbanistica, dell'ambiente e dell'energia, della cultura e dello sviluppo sociale, del comparto manifatturiero e agroalimentare, della formazione professionale per lo sviluppo di attività di impresa e di altre attività di istruzione propedeutiche all'impiego nell'ambito delle professioni artigiane ad elevata competenza tecnica.

Per l'analisi delle proposte di intervento e la valutazione dei relativi benefici, si sono utilizzati criteri oggettivi di analisi condividendo le scelte in maniera trasparente ed avendo cura di definire, per ciascun ambito e attraverso procedure dedicate, le più idonee azioni di diffusione delle informazioni e delle comunicazioni.

Nel corso di questi mesi, con la conoscenza maturata grazie alla presenza costante della Struttura commissariale sul territorio, sì è evidenziata l'importanza di garantire che le opere ultimate e gli interventi in fase di realizzazione abbiano la necessità di essere gestiti in maniera virtuosa nel medio e lungo periodo da parte dell'amministrazione comunale, dei vari enti o istituzioni locali ovvero degli enti del terzo settore coinvolti nelle diverse progettualità.

In tal senso, ogni intervento e attività realizzate dal Commissario, spesso differenti per tipologia, dimensione territoriale e complessità, hanno tenuto conto anche della loro sostenibilità economica futura, partecipando delle scelte, fin dall'inizio, anche le comunità di riferimento con le quali si sono condivise le procedure per l'avvio e la gestione delle diverse attività ed interventi.

Numerose sono state le attività volte anche a sperimentare nuovi usi o funzioni di spazi rigenerati e i progetti di "prevenzione comunitaria" realizzati attraverso il coinvolgimento di cittadini attivi, gruppi di giovani, associazioni e enti che hanno organizzato eventi nelle aree rigenerate volti a migliorare la percezione dei luoghi e la conoscenza degli spazi.

Tali trasformazioni hanno iniziato ad infondere nei cittadini una nuova consapevolezza indirizzata verso una rinnovata responsabilità collettiva, aumentando anche il senso di sicurezza percepita.

In tal senso, realizzando condizioni favorevoli per il benessere della comunità si è incentivata la consapevolezza che vivere in contesto "rigenerato e partecipato" possa contribuire a migliorare la qualità della vita delle persone andando a favorire la creazione di nuove reti e partenariati tra istituzioni, associazioni e cittadini, con particolare attenzione ai giovani, nonché gettando le basi ad un rinnovato approccio per la ricerca di nuove opportunità di lavoro.

Per la realizzazione degli interventi è stato fondamentale il continuo rapporto con la popolazione che ha consentito di conoscere ed individuare le esigenze prioritarie dei cittadini, pur inizialmente non annoverate nel Piano straordinario degli interventi. A titolo di esempio si possono citare le opere per il ripristino e la funzionalità degli ascensori nel cimitero e presso alcune sedi degli uffici dell'ente locale, i lavori di adeguamento della rete idrica comunale, nonché l'organizzazione di diverse iniziative ludico sportive e socioassistenziali che si sono svolte sul territorio.

La partecipazione con la comunità di Caivano alle diverse attività progettuali si è svolta attraverso la programmazione di riunioni ed incontri aperti ai cittadini, pianificati per gruppi omogenei, in relazione ai diversi ambiti e settori di intervento. Tale modalità organizzativa ha consentito, quindi, la trasparente accessibilità alle informazioni e una partecipazione attiva e reale della comunità.

Per favorire la diffusione delle informazioni e delle comunicazioni, oltre ai siti web istituzionali, che garantiscono l'affidabilità della fonte e la chiarezza dell'informazione, si è proceduto tramite l'impiego dei principali social media, nonché attraverso l'impiego di numeri utili dedicati e l'istituzione di punti informativi (front office), con particolare attenzione ai settori della fragilità, dei giovani e del sostegno alle famiglie. Si è trattato, quindi, di operare in maniera antidogmatica al fine di garantire una forma di governance dove il contributo della cittadinanza e la sua responsabilizzazione (accountability) ha acquisito un valore essenziale per l'azione del Commissario straordinario di Governo, rendendo più efficace e condiviso il proprio operato.

Nelle dinamiche dei rapporti tra i diversi livelli di governo, quindi, il Commissario straordinario non ha tenuto una posizione di preminenza rispetto alle Amministrazioni statali periferiche, alla Regione e agli enti locali, quanto piuttosto una funzione di raccordo e di supporto ove queste si fossero trovate nell'impossibilità di agire celermente.

In definitiva, l'azione del Commissario è stata quella di gestire e coordinare un'attività di sistema, svolta congiuntamente da tutte le amministrazioni ai diversi livelli territoriali, ognuna nel rispetto delle proprie competenze, vigilando sull'osservanza dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

PARTE SECONDA

MODELLI ASSOCIATIVI DELLO SPORT E INCLUSIONE

POLITICHE FINANZIARIE E TRIBUTARIE PER LA PROMOZIONE DELLA *SOCIALITÀ DELLO SPORT* QUALE LEVA PER IL BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI E L'INCLUSIONE. IL RUOLO DEGLI ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI*

di ROBERTA ALFANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. legittimazione costituzionale delle agevolazioni fiscali. – 3. legittimazione europea delle agevolazioni fiscali per la promozione della socialità dello sport e possibile contrasto con la disciplina degli aiuti di Stato. – 4. Il regime fiscale delle ASD e delle SSD per la promozione della socialità dello sport. – 4.1. Il regime fiscale degli enti sportivi dilettantistici (cenni). – 4.2. *Segue*: Enti sportivi e IVA: il peculiare regime delle operazioni strettamente connesse all'insegnamento e formazione, fra esigenze di promozione e corretta interpretazione dei princípi europei. – 5. Qualche riflessione conclusiva.

1. *Introduzione*

Lo sport costituisce un tratto qualificante del genere umano ed un fattore fondamentale delle diverse società, specchio delle diverse caratteristiche di ciascuna di esse, così come si sono evolute nella storia, e dei profondi mutamenti strutturali che hanno accompagnato tale cammino. Espressione fra le più risalenti di aggregazione sociale, nella pratica individuale o di squadra, ha acquisito nel tempo un sempre maggior radicamento nella realtà sociale, tanto da richiedere una regolamentazione giuridica (anche) internazionale e una declinazione riferita alle diverse branche del diritto: ciò trova fondamento nelle molteplici qualificazioni dello sport, che, sin dall'antichità hanno evidenziato accanto al carattere ludico-ricreativo una vocazione agonistico-competitiva[1]. La pratica

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 212-248.

[1] L'evento sportivo nel mondo antico – nell'antica Grecia in particolare – era caratterizzato da un'altissima dose di competitività, evidente nelle rielaborazioni mitologiche della gara sportiva, in cui vengono rappresentati non solo la sconfitta dell'avversario, ma anche, potenzialmente, il suo annullamento. R. PATRUCCO, *Lo sport nella Grecia antica,* Firenze, Olschki, 1972, *passim*.

della disciplina del "salto in lungo" sulla linea del tempo permette di evidenziare i profondi cambiamenti subíti della pratica sportiva[2], prima della costituzione dell'attuale nucleo fondante nella metà dell'Ottocento. "*L'importante non è vincere, ma partecipare*" di decoubertiana memoria in relazione alle manifestazioni olimpiche rispecchia l'ideologia democratica, che all'attualità fondamenta l'ordinamento sportivo[3]. La diffusione della pratica sportiva, inversamente proporzionale alla lunga tregua dai conflitti mondiali che ha caratterizzato il mondo occidentale dalla seconda metà del secolo scorso, trova ramificazioni sia in senso orizzontale, geografico, sia in senso verticale, tra le diverse classi sociali[4]. In tale contesto storico e sociale si assiste, in primo luogo, allo sviluppo di una specifica regolamentazione giuridica delle competizioni sportive, a livello nazionale ed internazionale, quale segno del rinnovato sviluppo socioeconomico e della globalizzazione, in cui l'ordinamento sportivo ha un carattere autonomo rispetto agli assetti statali, qualificato

[2] A. ALEDDA, *Sport. Storia politica e sociale,* Roma, Editore Società Stampa Sportiva, 2015, *passim.* Emblematico l'esempio del periodo medievale: dei tre ceti che formavano la società feudale – nobiltà, clero e plebe – la sola interessata a praticare attività fisica con carattere "sportivo" era la prima. La nobiltà, cui spettavano i cómpiti militari, necessitava di un allenamento costante, incentrato sulla preparazione militare, che veniva praticato non da atleti propriamente detti, ma da componenti della classe militare, con le armature e con le stesse dotazioni usate in guerra. L'avvento dell'Umanesimo e del Rinascimento, nel Quattrocento e nel Cinquecento, segnò un rifiorire delle attività intellettuali laiche, ma non modificò il corporativismo proprio della mentalità medievale, evitando, con gli strati popolari più bassi, ogni forma di interscambio, grazie al quale uno sport può svilupparsi come fenomeno di massa. Il calcio fiorentino, spesso citato come esempio di sport rinascimentale e cittadino, era soprattutto una grande festa popolare, eredità diretta dello spirito carnevalesco medievale. Stesso discorso per il palio senese, forma di competizione spettacolare ancóra ai nostri giorni, nella quale le differenze fra le classi venivano rimarcate anche fra il pubblico che assisteva da postazioni nettamente separate.

[3] G. CONSOLO*, Sport, diritto e società; profilo di sociologia giuridica,* Roma, Armando Armando Editore, 1976, 43. se per le classi dei secoli precedenti lo sport era stato soprattutto un allenamento per l'attività militare, per la moderna borghesia lo sport diviene un allenamento alla competitività della vita, che nasce come fenomeno incruento, ma con un forte simbolismo competitivo.

[4] Lo sport moderno fiorisce nella pacificazione sociale e internazionale, appassisce nel corso delle grandi guerre e riprende a germogliare con la pacificazione che segue ai trattati di pace ed il ripristino dei rapporti tra le nazioni. A. ARABIA, *Sport e/è etica*, Genova, Edizioni SEI, 1993.

in ragione di precisi princípi e valori[5]. Parallelamente il costante adeguamento di tale ordinamento ha consentito di superarne i limiti intrinseci e disegnare una dimensione dalle molteplici sfaccettature dove la pratica agonistica è divenuta *una* soltanto delle diverse connotazioni del fenomeno sportivo, i cui confini si sono spinti ben *al di là* della regolazione ed organizzazione delle competizioni sportive e in cui un ruolo precipuo è stato svolto dagli enti sportivi dilettantistici. Infatti, in particolare negli ultimi cinquant'anni, lo sport *lato sensu* considerato ha cambiato fisionomia, con declinazioni affatto diverse: all'attualità si rivela come un Giano bifronte, i cui profili economici e sociali hanno dovuto trovare necessariamente la capacità di convivere. L'*economia dello sport*[6] si è progressivamente evoluta e definita, di pari passo alla *socialità dello sport*, volano di promozione della salute, psichica e fisica, nel rispetto dei princípi UE, che riconoscono la valenza dello sport nell'educazione e formazione dell'individuo[7]. La declinazione sociale dello sport si sostanzia quale fattore culturale multilivello fondamentale nella promozione della formazione del singolo[8] e strumento di inclusione sociale

[5] Sull'ordinamento sportivo e sui caratteri fondamentali che lo hanno definito si rinvia alle note opere di W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti e il diritto sportivo,* in *Foro it*., 1933, 1381; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi,* in *Riv. Dir. Sport,* 1949; ID., *Ancóra sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1996, 671. Più recentemente P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.,* 2012, 3.

[6] A partire dagli anni '70 del secolo scorso lo sport è divenuto un fenomeno globale, soprattutto con riferimento ad alcune discipline – quali il calcio – potenziate dall'accrescersi dei diversi mezzi di comunicazione che ne hanno amplificato la rilevanza mediatica. L'interesse sportivo diffuso e trasversale in capo alla popolazione ha reso il mercato dello sport un campione che muove il 3% della economia mondiale: J. TOGNON, *Diritto europeo dello sport*, Padova, 2008, 7, in V. UCKMAR (a cura di) *Lo sport e il fisco*, Milano, Wolters Kluwer, 2016; A. MAGLIARO (a cura di), *Sport e fisco*, Napoli, 2018; R. MICELI, *Profili di diritto tributario dello sport,* in S. BELLOMO (a cura di), *Manuale del diritto dello sport*, Torino, Giappichelli 2024; ID*, La dimensione sociale e la dimensione economica dello sport. la necessità di un'efficace politica fiscale* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, Torino, Giappichelli, 2025, 4.

[7] Decisione n. 291/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 06.02.2003, che dichiara il 2004 l'Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport. *Libro bianco sullo sport*, COM (2007) 391 def.

[8] L GRION, *Quando vincere non è tutto. Il potenziale educativo dello sport*, in *Aggiornamenti sociali*, 2016, 757.

delle diverse minoranze svantaggiate – etniche, religiose, culturali – e delle disabilità, luogo privilegiato per l'interazione umana e la coesione. La duplice anima del fenomeno sportivo, in virtù del contenuto e delle problematiche diverse, ha necessitato nel tempo di politiche di sostegno diverse, fra cui le politiche fiscali hanno sempre rivestito un ruolo peculiare[9].

La globalità dell'economia dello sport esprime certamente una piena maturità, che esprime ingenti ricchezze da regolamentare con una pluralità di strumenti, anche e soprattutto finanziari e tributari. Al contrario, la socialità dello sport, nelle sue diverse declinazioni – inclusione, formazione, cultura, salute, aspetti ludico-ricreativi – vive all'attualità una vivace e spesso difficile adolescenza. Appaiono, dunque, ancor più necessarie politiche pubbliche in grado di qualificare e valorizzare l'anima sociale della pratica sportiva: un ruolo importante, dunque, può e deve essere svolto dalle politiche tributarie, specchio delle profonde modifiche normative interne, che caratterizzano l'attuale momento storico.

La legge delega 8 agosto 2019 n. 86 finalizzata alla sistematizzazione del settore sportivo ha operato con modalità centripeta sulle qualifiche, i rapporti di lavoro, su natura, struttura e regime fiscale delle associazioni e società sportive dilettantistiche; in particolare il regime fiscale delle ASD e SSD è stato disciplinato dal d.lg. 28.02.2021 n. 36, poi modificato con il d.lg. 05.10.2022 n. 163. La successiva modifica dell'art. 33 Cost., con il chiaro riconoscimento del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme ha sancito – pur con qualche scettiscismo rispetto alla reale necessità di una siffatta modifica della carta costituzionale[10] – la piena

[9] Ad esempio, narra Plutarco che nei giochi greci gli atleti che vincevano gare nelle varie specialità a Olimpia, avevano diritto – oltre a ruoli di rilievo nella comunità, con il privilegio di stare vicino ai re da parte delle città di origine – a varie ricompense, in natura, quali pasti gratuiti per il resto della vita o incarichi di prestigio all'interno della comunità politica e sociale e l'esenzione dal pagamento delle imposte. Si veda, in tal senso, *https://www.fiscooggi.it/rubrica/analisi-e-commenti/articolo/grecia-atleti-zeus-gloria-premi-ed-esenzioni-fiscali*.

[10] T. E. FROSINI, *La dimensione costituzionale dello sport* in *federalismi.it*, 23 febbraio 2023*: "volere modificare la Costituzione per introdurre nuove fattispecie giuridiche sembra essere diventato...uno sport"*.

rilevanza dello sport nell'alveo dei valori protetti del sistema giuridico[11]. La riforma costituzionale, foriera di qualche dubbio e molteplici riflessioni[12], ha, dunque, definitivamente sancito *in via teorica* la valorizzazione della socialità dello sport in una declinazione culturale del benessere e dell'inclusione, come dimostra la destinazione di una significativa fetta delle risorse del PNRR, indirizzate, pur se con una certa miopia[13] al settore sportivo[14]. La promozione dello sport nelle sue diverse declinazioni, può, dunque, trovare nella leva fiscale un importante grimaldello, "*in considerazione principalmente del ruolo che la fiscalità ha attualmente assunto nella società moderna ad esito dei processi di integrazione europea e internazionale*"[15]. Le politiche tributarie e finanziarie rivestono un ruolo nevralgico per il perseguimento di tale risultato, dopo anni di alterne vicende applicative. Le giustificazioni dell'utilizzo della leva fiscale per la promozione sociale dello sport affondano le radici nell'ordinamento internazionale ed europeo e, solo successivamente e solo in via interpretativa, in sede interna. La fiscalità dello sport, nella sua accezione volutamente più ampia e nella sua declinazione sociale trova, dunque, nella modifica costituzionale nuova linfa rispetto al suo

[11] Cfr. G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *federalismi.it*, 10 gennaio 2024.

[12] M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione* in *federalismi.it,* 6 settembre 2023: *"La novella, in particolare, valorizza l'attività sportiva nelle sue tre dimensioni assiologiche fondamentali: il valore educativo, il valore sociale ed il valore di promozione del benessere psicofisico. La costituzionalizzazione dello sport, pertanto, si presta a rafforzare un paradigma giuridico, differente dalla lex mercatoria che sempre più conforma il diritto sportivo, teso a valorizzare i diritti fondamentali della persona".*

[13] Prioritaria è stata la finalità di incrementare la quantità e qualità degli impianti sportivi, con investimenti particolarmente nutriti, gestiti dal Dipartimento per lo Sport. Spiace però constatare che l'operazione è stata effettuata in modo miope, intervenendo *solo* sulla ristrutturazione, rigenerazione ed implementazione degli impianti, al coperto o indoor, operando nei fatti *solo* sugli edifici ed impianti sportivi al fine di creare maggiori e migliori infrastrutture per la diffusione dello sport.

[14] La destinazione è avvenuta nell'àmbito della Missione n. 5 "Inclusione e Coesione" e – per alcuni progetti – nella Missione n. 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.

[15] R. MICELI, *La fiscalità dell'attività sportiva. Definizione, disciplina generale, prospettive*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 24.

cammino, parimenti non lieve, di legittimazione interna. Accanto al sistema di tributi ed agevolazioni la novella costituzionale consente di verificare e giustificare una concezione più vasta di prelievo per la promozione della socialità dello sport, attraverso alcuni strumenti tributari volti a valorizzare l'impatto sociale delle attività sportive, in una rinnovata sinergia con il rilevante profilo economico, che non si qualifica come limite ma come mezzo per realizzare concretamente la funzione sociale valorizzata anche dalla novella costituzionale. In particolare, il riferimento all'ultimo comma dell'art. 33 Cost. deve essere analizzato non soltanto in quanto mera promozione ma impegno di politica legislativa e di prassi per il riconoscimento del valore educativo, e sociale per la promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva.

La socialità dello sport, dunque, può e deve trovare nutrimento *anche* attraverso la norma tributaria, in particolare nella declinazione che vede coinvolte associazioni e società sportive dilettantistiche.

Da una parte le attività proprie dell'economia dello sport che devono essere incise con forme di prelievo. Dall'altra è doveroso porre in essere un'attività di promozione della socialità dello sport attraverso un modulato uso della leva tributaria e dei possibili strumenti agevolativi in ragione dell'impatto sociale delle diverse attività sportive.

La variegata normativa per il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici e del lavoro sportivo, recentemente sottoposta ad una massiccia operazione di *restyling*, ha proceduto, pur mantenendo inalterata la distinzione giuridica fra ASD e SSD, ad omologarne le attività, rimarcando, nel contempo, che gli enti legati al dilettantismo beneficiano di una disciplina tributaria *ad hoc*, attraverso la previsione di fattispecie agevolative ed alternative per la natura intrinsecamente promozionale della pratica sportiva[16].

[16] Sul tema, senza presunzione di esaustività, L LETIZIA, *La tassazione delle attività sportive dilettantistiche*, Torino, Giappichelli, 2023, 87; A. GIOVANNINI, *Terzo settore: il profitto sociale come nuovo genere di ricchezza,* in *Riv. dir. trib*., 2022, 30; A.M. GAFURRI, *La distinzione tra attività commerciali e non commerciali degli enti no profit ai fini delle imposte sul reddito e IVA, alla luce della nuova normativa degli enti del terzo settore*, in *Riv. Trim. Dir. Trib*., 2019, 783; P. SELICATO, *La soggettività tributaria degli enti non profit*, in *federalismi.it,* 2018, 12; A. M. PROTO, *La fiscalità degli enti non societari,* Torino, Giappichelli, 2017; A. GIOVANNINI, *Impresa non commerciale e lucro*

Tanto premesso, appare opportuno procedere prioritariamente ad una rapida ricostruzione del percorso di legittimazione dell'utilizzo della leva fiscale, in sede interna ed europea, in particolare attraverso la previsione di trattamenti agevolativi, in deroga al regime tributario ordinario. Appare infatti opportuno prendere le mosse – in estrema sintesi – proprio dall'istituto delle agevolazioni che trovano legittimità nella tutela di valori costituzionali diversi rispetto a quelli posti alla base dell'imposizione: tali istituti, sono da considerare costituzionalmente legittimi solo se la deroga ai princípi di uguaglianza sostanziale e di capacità contributiva, con violazione del dovere di concorrere alla spesa pubblica, trovi razionale e congrua giustificazione in altri princípi e valori equiordinati, se non prevalenti, quale, appunto, la promozione degli aspetti sociali dell'attività sportiva.

2. *Legittimazione costituzionale delle agevolazioni fiscali*

Le agevolazioni fiscali sono lo specchio fedele di molte delle questioni di maggior rilievo in campo tributario, dalle molteplici implicazioni teoriche, in particolare con riferimento alla compatibilità della fattispecie agevolativa con gli artt. 3 e 53 della Costituzione. Appare preliminarmente opportuno verificare la legittimità dei regimi fiscali di favore, ponendo particolare attenzione a porre in essere una chiara *actio finium regundorum* che delimiti possibili – ed ingiustificabili – privilegi, in grado di ledere i princípi di solidarietà, uguaglianza tributaria e capacità contributiva. Occorre prioritariamente evidenziare che la previsione di un trattamento fiscale di favore rispetto a quello ordinariamente previsto, le cui disposizioni hanno carattere derogatorio rispetto alla normale disciplina dei singoli tributi o al sistema tributario generale, è dettato in funzione della tutela di interessi e del perseguimento di

nelle imposte dirette e nell'Iva, in *Riv. Dir. Trib.*, 2012, 467; V. BASSI, *Il regime fiscale delle associazioni sportive e delle associazioni sportive dilettantistiche (comprese le società sportive dilettantistiche)*, in *Riv. dir. ed Ec. dello Sport*, 2007, 65. Per un quadro attualizzato, P. MORETTI, *Enti, associazioni e società sportive dilettantistiche*, Milano, IPSOA, 2024.

finalità *ulteriori* rispetto a quelle proprie previste per lo specifico presupposto. La natura incentivante della disciplina si basa su un complesso procedimento interpretativo, posto che nessun tributo è mai totalmente neutrale, che incidono necessariamente sulle scelte dei membri della collettività, incentivandole o scoraggiandole. Le agevolazioni tributarie, dettate da finalità di politica economica, sono legittimate da esigenze esterne al prelievo; sono in grado di realizzare vantaggi fiscali che, in alcune ipotesi, possono, a prima vista, apparire estranei al principio di capacità contributiva, per il perseguimento di finalità promozionali specificamente correlate all'emersione di specifici interessi di categoria. Si sostanziano in "*interessi frazionati*, *aventi un carattere superindividuale e riconducibili alle aspettative e ai bisogni di una frazione della comunità, identificabile in ragione dell'area dei soggetti interessati*"[17].

Come già rilevato, le agevolazioni fiscali sono deroghe straordinarie all'obbligo contributivo, legittime se finalizzate a garantire *altri* valori costituzionali. Sono, infatti, considerate inammissibili deroghe *tout court* all'art. 53 Cost: di converso, qualora tali deroghe siano finalizzate al perseguimento di *altri* interessi costituzionalmente garantiti, non si realizza una violazione del principio di capacità contributiva, ma la legittima previsione di "limiti esterni" alla sua precipua declinazione[18] .

Tradizionalmente politiche pubbliche di intervento sulla spesa e sulle entrate trovano fondamento nel tentativo di arginare gli effetti indesiderati dei processi di mercato, attraverso finanziamenti o sovvenzioni equiparabili all'erogazione diretta di denaro per ragioni di interesse pubblico. Non meno nutrito è l'utilizzo della leva fiscale per finalità di politica economica, attraverso agevolazioni tributarie con finalità extrafiscali, che, di fatto, pongano in essere un finanziamento indiretto della minore entrata tributaria.

Rinviando alla ricostruzione teorica in merito ai caratteri propri delle agevolazioni tributarie[19], in questa sede si intende meramente

[17] Così P. BORIA, *Diritto tributario*, Torino, Giappichelli, 2023, 61, che evidenzia come si sostanzi nei bisogni di un gruppo circoscritto di consociati, non identificabili con gli interessi ed i bisogni della collettività intera.

[18] *Ceteris pluribus,* Corte Cost. sent. n. 111/2016, in tema di agevolazioni fiscali concesse per i beni immobili di interesse culturale, ovvero Corte Cost. sent. n. 120/2020, in tema di "patti di famiglia", che legittimano agevolazioni per i passaggi di impresa, a prescindere dalle dimensioni.

[19] Si veda, in maniera non esaustiva, F. MOSCHETTI, *Agevolazioni fiscali – Problemi*

evidenziare che norme di favore o sfavore si inseriscono nell'àmbito del trattamento fiscale complessivo di ciascun contribuente, persona fisica o giuridica, incidendovi significativamente, in ragione di precisi obiettivi di finanza pubblica o, come per le agevolazioni all'attività sportiva, di regolazione delle attività antropiche con diverse e plurime finalità. Tali fattispecie sottrattive[20] sono finalizzate alla definizione del più appropriato bilanciamento di interessi – funzione di molteplici variabili e delle diverse contingenze politiche, economiche e sociali – nella consapevolezza, che qualunque sia la finalità perseguíta, occorre garantire il rispetto dei princípi tributari garantiti in sede costituzionale ed europea e dei corollari correlati, *primi inter pares* il rispetto dei princípi di uguaglianza e proporzionalità. La funzione di intervento dell'azione statale legittima, dunque, possibili trattamenti differenziati con il fine di superare possibili discriminazioni. I molteplici benefici di natura fiscale hanno ormai perduto il carattere di occasionale supporto delle politiche pubbliche ed hanno assunto una certa stabilità nel sistema, in linea con il carattere strutturale del *genus* agevolazioni rispetto all'obbligazione tributaria. Tale sistematicità si sostanzia nell' attribuzione di detrazioni e crediti di imposta, dalla più immediata monetizzazione e fissa, nel contempo, un tetto di fruibilità *ex ante*, o quanto meno agilmente quantificabile *ex post*[21]. Tali fattispecie sottrattive si sostanziano in forme

di legittimità costituzionale e princípi interpretativi – in *Dig. Disc. Priv*., sez. comm., I, Torino, Giappichelli, 1987, 74; S. LA ROSA, *Esclusioni tributarie* in *Enc. Giur.,* XIII, Roma, 1989; ID., *Esenzioni e agevolazioni tributarie*, ivi; F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, Cedam, 1992; F. MOSCHETTI, *Profili generali*, in F. MOSCHETTI (a cura di), *La capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1993, 43; S. LA ROSA, *Le agevolazioni tributarie* in *Trattato di Diritto Tributario* diretto da A. AMATUCCI, Padova, 1994, 401; M. BASILAVECCHIA, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni*, in *Encl. dir*., V aggior., 2002 e in *Rass. trib.*, n. 2002, 21; A. PACE, *Le agevolazioni fiscali. Profili procedimentali e processuali*, Torino, Giappichelli, 2015.

[20] Secondo la nota qualificazione, F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, cit., 1992, 35.

[21] Così G. INGRAO, *Le agevolazioni fiscali nello sport: profili teorici* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 84, che evidenzia però come l'attribuzione di crediti e detrazioni di imposta connessi all'acquisto di beni e servizi sia sottoposta a molteplici critiche in ragione della potenziale iniquità tra i contribuenti; tali crediti e detrazioni sembrano favorire maggiormente coloro che abbiano maggiori risorse economiche e che mostrino una più

indirette di sovvenzioni pubbliche per il sostenimento di spese meritevoli, dalla qualificazione tributaria, in quanto incidenti sul versamento dei tributi. In particolare, i crediti di imposta si qualificano per la opacità dei procedimenti attuativi, volti a contrastare – in modalità talvolta discutibile – l'utilizzo abusivo dei suddetti benefici. Molteplici sono le critiche agli (spesso) macchinosi adempimenti formali – *primus inter pares* il temuto e temibile "*click day*"[22] – finalizzati a monitorare la corretta fruizione di tali agevolazioni[23], che si sostanziano in non trasparenti *condicio sine qua non* per la fruizione delle agevolazioni stesse. Gli effetti

ampia capacità di spesa, con la conseguenza di imprimere connotati di regressività al sistema fiscale, che non trovano applicazione nell'ipotesi di diminuzione dell'aliquota d'imposta.

[22] Si tratta di un credito assegnato ai contribuenti che siano riusciti, in uno specifico lasso temporale, a presentare tempestivamente la domanda di agevolazione. La Consulta, si è pronunciata sul credito d'imposta ricerca e sviluppo che ha considerato legittimo il sistema in ragione della necessità di redistribuire in maniera perequativa e anti-crisi le risicate risorse pubbliche, che impongono un metodo di selezione, per quanto discutibile. Corte Cost. sentenza n. 236/2014 e sentenza n. 149/2017. Di contrario avviso la Corte di Cassazione che, nel rinviare la questione alla Consulta ha criticato non tanto il criterio del "*prior in tempore potior in iure*" ritenuto potenzialmente ammissibile, quanto l'assenza di qualsiasi valutazione dell'Amministrazione finanziaria sul merito creditorio delle imprese assegnatarie; a ciò si aggiunga che la selezione si è sostanzialmente basata sulla potenza e velocità del sistema telematico inviante, che ha fatto ventilare alla suprema Corte una violazione del legittimo affidamento dei contribuenti. V. ZIVIELLO, *Il click day in Italia tra efficientismo e profili di incostituzionalità. Compatibilità con il principio europeo del giusto procedimento* in *Rivista on line del centro Studi Europei,* 2017, *https://europacentrostudi.wordpress.com/*

[23] Ancóra G. INGRAO, *Le agevolazioni fiscali nello sport: profili teorici* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 82, che rileva come, al fine di evitare di subire il disconoscimento del *bonus* per motivazioni formali, sia prevista una remissione *in bonis* (art. 2, comma 1, DL n. 16/2012), qualora il contribuente abbia i requisiti sostanziali richiesti dalle norme di riferimento e ponga in essere tardivamente l'adempimento (entro i termini per la presentazione della prima dichiarazione utile), versando spontaneamente una somma pari alla sanzione residuale minima prevista dall'art. 11, d.lg. n. 471/1997. Analoga possibilità è concessa con riguardo all'accesso a regimi fiscali opzionali vantaggiosi, per i quali sono previste specifiche comunicazioni a pena di decadenza, senza che assuma rilievo il comportamento concludente del contribuente previsto dal d.p.r. n. 442/1997. Per Cass. 21.11.2022 n. 34151, il mancato versamento della sanzione per la remissione *in bonis* comporta il venir meno del diritto a beneficiare del regime fiscale agevolato.

dell'agevolazione – quando effettivamente realizzabile – si concretizzano, dunque, in un sostegno per la realizzazione di interessi pubblici suscettibili di un autonomo apprezzamento sociale, in grado di legittimare la minore contribuzione e scongiurare il rischio di violazione del principio di capacità contributiva. La funzione fiscale qualifica tradizionalmente ogni Stato moderno in quanto ne esprime la capacità di organizzarsi giuridicamente, attuando programmi di sviluppo economico-sociale per sostenere e far progredire la collettività, espressione degli obiettivi fissati in un primo tempo soltanto dalla Costituzione[24] e, all'attualità, anche dai princípi comuni sovranazionali[25]. La resiliente ed estensiva interpretazione del principio di capacità contributiva *ex* art. 53 Cost. ha favorito un bilanciamento di interessi tra diversi princípi costituzionali incidenti, direttamente o indirettamente, sulla pratica sportiva e le sue caleidoscopiche sfaccettature. La capacità contributiva *effettiva* dei singoli si qualifica quale criterio di riparto delle spese pubbliche, nel rispetto della progressività[26] per realizzare *in primis* una politica di redistribuzione dalla spiccata declinazione promozionale. La leva fiscale può e deve essere modulata per la protezione di valori sociali, pari ordinati quando non prevalenti al riparto delle spese. Il bilanciamento degli interessi – cómpito della Corte costituzionale, che nella famosa sentenza ILVA ha ricordato come nessun interesse possa fungere da tiranno sugli altri[27] – impone, dunque, in primo luogo, la previsione

[24] Cfr. G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici*, Torino, Giappichelli, 1991; F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, 2011, 61; P. BORIA, *Potere tributario*, Bologna, Il Mulino, 2021, *passim.*

[25] Cfr. L ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in *federalismi.it,* 16.11.2022; R. MICELI, *La fiscalità dell'attività sportiva. Definizione, disciplina generale, prospettive*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 20.

[26] Cfr. A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007; F. MOSCHETTI, *Capacità contributiva*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, 1988; F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva,* Padova, Cedam, 1973, *passim*.

[27] M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013: limitandosi alle prospettive istituzionali e giuridiche, il caso ILVA è un coacervo di problemi complessi, gravi e ancóra incandescenti, al punto che si fatica

di agevolazioni, in presenza di interessi meritevoli di riconoscimento, che legittimano la deroga al prelievo. La funzione redistributiva del fisco viene affiancata da quella promozionale per lo sviluppo mirato di specifici valori giuridici, con conseguenti vantaggi per i contribuenti che operino scelte a favore di determinati valori scientifici, sociali, tecnologici, culturali, ambientali.

3. *Legittimazione europea delle agevolazioni fiscali per la promozione della socialità dello sport e possibile contrasto con la disciplina degli aiuti di Stato*

La finalità sociale permette, dunque, di legittimare, dal punto di vista costituzionale e del bilanciamento fra interessi, un possibile regime tributario agevolato a favore di enti e persone sportive[28]. Occorre verificare la compatibilità europea di tali misure agevolative, in particolare in riferimento alla disciplina sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, di cui agli articoli 107 ss. TFUE. Ogni misura fiscale agevolativa, al di là della analisi di coerenza con i princípi e valori costituzionali, necessita del vaglio di legittimità europea, in ragione del mero dato economico,

persino a scegliere da dove iniziarne la trattazione. Circa la dottrina tributaria, *ex multiis*, A. URICCHIO, *Il disastro ambientale di Taranto. Gli interventi finanziari e fiscali per fronteggiare il grave inquinamento* in *Rass. Trib*, 2014, 44; ID, *Emergenze ambientali nell'area di Taranto: le risposte del mondo scientifico, gli interventi della legislazione d'urgenza, i possibili incentivi fiscali per le bonifiche* in A. URICCHIO (a cura di), *L'emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo «Magna Grecia» in Annali del Dipartimento Jonico*, Bari, 2014; in particolare C. SCIANCALEPORE, *L'utilizzo della fiscalità ambientale multilivello come strumento di sviluppo locale,* 111 ss.; G. SELICATO, *Il fisco per le bonifiche ambientali: possibili meccanismi d'attrazione degli investimenti privati nei Siti d'Interesse Nazionale*, in A. URICCHIO , G. SELICATO (a cura di) *Atti della Summer School in «Circular Economy and Environmental Taxation»,* Bari, Cacucci, 2020, 129-147.

[28] G. INGRAO, *Le agevolazioni fiscali nello sport: profili teorici*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 78: l'equiparazione del regime dilettantistico con quello professionistico, caratterizzato dal fine di lucro, presterebbe il fianco a critiche di incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, che, impongono regimi giuridici differenziati alla presenza di fattispecie affatto diverse.

posto che ogni agevolazione domestica deve necessariamente fare i conti con la disciplina degli aiuti di Stato e con il timore di possibili violazioni; gli istituti sottrattivi interni possono, infatti, entrare in conflitto con la disciplina europea degli aiuti, correndo il rischio concreto di essere dichiarati incompatibili, posto che "*l'elaborazione delle due categorie è avvenuta seguendo percorsi concettuali autonomi, ed entrambi ricchissimi di peculiarità e specificazioni. Del resto, l'autonomia dei due istituti potrebbe essere provocatoriamente affermata in relazione all'origine contrapposta degli stessi: l'uno nasce essenzialmente per promuovere, l'altro (principalmente) per reprimere*"[29].

In presenza di fattispecie agevolative poste in essere da un Paese membro, la Commissione Europea è tenuta ad accertare che non sia violato quanto previsto dagli articoli 107 ss. TFUE: la Commissione, analizza le agevolazioni previste dai singoli ordinamenti, concentrandosi sui regimi di aiuto specifici, per eliminare possibili distorsioni della concorrenza. L'istituto giuridico interno delle agevolazioni fiscali deve, dunque, essere analizzato congiuntamente a quello economico degli aiuti fiscali europei, per evitare il pericolo concreto che misure pienamente compatibili in campo interno siano invece qualificate come aiuti di Stato in sede europea.

Il divieto europeo è disposto in funzione della tutela della concorrenza fra le imprese: sintomatico, in tal senso è che il divieto di aiuto, qualora non rientri nelle fattispecie di deroga, prescinda dalla causa o dallo scopo dell'aiuto stesso, essendo del tutto irrilevante la finalità – più o meno meritevole – in vista della quale è stato disposto. Le misure che, al fine di ridurre l'onere fiscale connesso a determinati costi di produzione, perseguono obiettivi di politica economica generale, quali la promozione della ricerca, della formazione, dell'occupazione o

[29] La citazione è tratta da S. FIORENTINO, *Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato,* in M. INGROSSO, G. TESAURO (a cura di), *Aiuti di Stato e agevolazioni fiscali*, Napoli, Jovene, 2009, 375. Sul punto, senza alcuna pretesa di esaustività, R. MICELI, *The Role of State Aid in the European Fiscal Integration*, Torino, Giappichelli, 2022; A. QUATTROCCHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario,* Milano, CEDAM – Wolters Kluwer, 2020, 249; G. BOLETTO, *Le imprese del Terzo settore nel sistema di imposizione dei redditi; tra sussidiarietà orizzontale e concorrenza*, Milano, Giuffrè, 2020, 131; R. MICELI, *La disciplina degli aiuti di Stato nella evoluzione giuridica europea,* in P. BORIA (a cura di), *La concorrenza fiscale tra Stati*, Milano, Wolters Kluwer, 2018, 173.

dell'ambiente, non sono tradizionalmente considerate aiuti. La concorrenza non è però tutelata in assoluto, essendo previste, anche nell'ipotesi di finalità promozionali, forme di intervento che potrebbero, *prima facie*, risultare potenzialmente distorsive della concorrenza stessa. Gli interventi di sostegno e di favore per settori, industrie o aree economiche devono, dunque, essere letti nel quadro delle previsioni generali dei Trattati dell'Unione e risultare coerenti con la tutela di finalità sociali e di sviluppo proprie dell'Unione stessa. Il contemperamento fra i diversi princípi extratributari e le esigenze proprie del sistema fiscale è, oggettivamente, operazione complessa; d'altro canto, parimenti non può apparire giustificabile che qualsiasi intervento di favore alle imprese, purché giustificato dal perseguimento di interessi sociali costituzionalmente tutelati, sia, per ciò solo, compatibile con il mercato interno e, dunque, incensurabile sotto il profilo dell'art. 107 TFUE. La amplia nozione di aiuto di Stato può dunque, in via teorica, applicarsi ad ogni tipologia di vantaggio pubblico nei confronti di una specifica impresa, a prescindere dalla modalità tecnica o giuridica con cui l' agevolazione si realizza, posto che ogni misura può potenzialmente essere in grado di agevolare un'impresa qualora alleggerisca oneri normalmente a suo carico e abbia carattere selettivo, ovvero non sia rivolta alla pluralità delle imprese, per lo sviluppo del mercato, ma sia diretta esclusivamente a specifiche attività. Il venir meno di entrate fiscali, per qualsiasi motivazione, risponde al criterio delle risorse statali di cui all'art. 107, paragrafo 1, del Trattato. Il trasferimento di risorse statali può infatti assumere, oltre alle numerose forme di trasferimenti diretti – sovvenzioni dirette, prestiti, garanzie, investimenti diretti nel capitale di imprese nonché prestazioni in natura – anche quella della rinuncia a delle entrate statali che, altrimenti, avrebbero dovuto essere versate al bilancio dello Stato; per la Commissione Europea possono dunque considerarsi aiuti non solo le sovvenzioni (erogazioni di denaro), ma anche le misure di riduzione della pressione fiscale, posto che una perdita di gettito fiscale equivale al consumo di risorse statali sotto forma di spesa[30]. Fondamentale per il superamento della censura europea è

[30] G. BOLETTO, *Enti e lavoro sportivo nel sistema tributario*, in S. D'ASCOLA (a cura di), *Diritto dello Sport. Percorsi multidisciplinari*, Roma, Pacini, 2025, 210, che richiama la Comunicazione *Applicazione delle norme relative agli aiuti di Stato alle misure di tassazione diretta delle imprese* del 10.12.1998, ribadita anche dalla Comunicazione *Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE* del 08.05.2021.

l'assenza di selettività: un provvedimento statale che avvantaggi indistintamente l'insieme delle imprese ubicate nel territorio nazionale non costituisce un aiuto di Stato. Occorre dunque esaminare in quale misura e a quali condizioni determinate agevolazioni interne di promozione dei fini sociali propri dell'attività sportiva non contrastino con il principio di libera concorrenza, non realizzando effetti sproporzionati sulla concorrenza e sulla crescita economica. È necessaria un'analisi del caso concreto, posto che le peculiarità proprie di detta attività non possono essere *tout court* considerate quali esimenti rispetto alle regole a tutela della libera concorrenza nel mercato interno, posta la rilevanza nel fenomeno sportivo dell'*altra anima*, quella economica. L'approccio europeo spinge a riconoscere l'importanza degli aiuti allo sport di base e allo "sport per tutti" e favorisce le attività di promozione della funzione sociale dello sport[31], anche in ragione del fatto che la rilevanza della funzione sociale dell'attività dilettantistica consente *anche* di ricomprendere molte delle attività nel campo degli aiuti *de minimis*[32]. Molteplici misure di sostegno fiscale in favore di associazioni sportive dilettantistiche o club sportivi amatoriali risultano, dunque, pienamente compatibili con i princípi europei[33].

[31] *Libro bianco sullo sport*, COM (2007) 391 def., dell'11.7.2007. G. BOLETTO, *Enti e lavoro sportivo nel sistema tributario*, in S. D'ASCOLA (a cura di), *Diritto dello Sport. Percorsi multidisciplinari*, cit., 213: sono conformi al diritto europeo gli aiuti riconducibili alle categorie che, per regolamento, sono esentate dalla previa notifica alla Commissione europea. La direttiva 2006/123/CE, o direttiva servizi, che promuove la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri, dispone esplicitamente che le regole del mercato interno non intervengano qualora riguardino l'area sanitaria, sociale o l'àmbito sportivo-dilettantistico e sottolinea il ruolo sociale delle attività sportive amatoriali ; pertanto esse non possono costituire un'attività economica ai sensi del diritto comunitario e non dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della direttiva

[32] Tra di essi, si ricordano gli aiuti alle infrastrutture sportive e quelli di entità tale da non risultare rilevanti ai fini del divieto di cui all'art. 107 TFUE. Ancóra, si pensi al credito di imposta per investimenti pubblicitari a vantaggio di leghe e società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche, che, ai sensi dell'art. 4 del d.l. 113/2024 (c.d. *Decreto Omnibus*) ha esteso anche agli investimenti dal 10.08 al 15.11.202422.

[33] Appare dunque chiaro che "*Nel settore sportivo varie misure adottate dagli Stati membri possono non costituire aiuti di Stato in quanto il beneficiario non svolge un'attività economica o perché le misure non incidono sugli scambi tra Stati membri*". Così Regolamento UE n. 651 del 17.06.2014 e, analogamente, Parere del Comitato economico e sociale europeo, n. 981 del 19.05.2022. A. SANTUARI, *Aiuti di Stato ed enti non*

4. *Il regime fiscale delle ASD e delle SSD per la promozione della socialità dello sport*

Le agevolazioni tributarie in favore degli enti sportivi dilettantistici hanno, dunque, superato il vaglio costituzionale ed europeo e possono trovare applicazione nel rispetto delle clausole riguardanti la vita associativa contemplate nel testo *ratione temporis* vigente[34] .

Nell'attuale ordinamento sportivo i regimi tributari della pratica sportiva professionale o dilettantistica risultano profondamente disomogenei. La disciplina sportiva professionale – caratterizzata dalla presenza di società che hanno per oggetto lo svolgimento di attività economiche con fine di lucro appartenenti alle Federazioni sportive nazionali – ed il correlato regime tributario non evidenzia, in via generale[35], trattamenti tributari di favore, proprio per la prevalenza del carattere economico delle prestazioni. Gli atleti[36], le società e le

profit, *in Dir. dello sport*, 2022, 8; R. MICELI, *La metamorfosi del divieto degli aiuti di Stato nella materia tributaria*, in *Riv. Dir. Trib*., 2015, 31 ss.; ID., *The aim of the discipline of State aid in tax* law, in *Riv. Dir. Trib. Int*. 2018, 117 s; L NICOTINA, *I princípi europei in materia di fiscalità dello sport* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 124.

[34] Cass., 29 luglio 2024, ordinanza n. 21190: per le associazioni sportive dilettantistiche, l'inosservanza delle norme contenute nel testo *ratione temporis* vigente – nel caso di specie *ex* art. 25, comma 5, l. n. 133/1999 – cagiona la decadenza dalle agevolazioni per le ASD e l'applicazione delle sanzioni amministrative eventualmente configurabili.

[35] Rileva ancóra G. INGRAO, *Le agevolazioni fiscali nello sport: profili teorici* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 80 che non si tratta di una valutazione di ordine assoluto, per nessuna delle due declinazioni della pratica sportiva. È possibile che un ente che opera nel settore dello sport dilettantistico realizzi una determinata prestazione tributaria e, al contrario, una società che opera nello sport professionistico possa beneficiare di un regime agevolato specifico. Infatti, posta la pluralità delle forme di contribuzione alla spesa pubblica, non appare anomalo la previsione di specifiche fattispecie agevolative ad hoc. È il caso, ad esempio, del c.d. *sport bonus*, credito di imposta per gli interventi di restauro o ristrutturazione degli impianti sportivi, fruibile anche per le società sportive professionistiche.

[36] Con riferimento ai compensi degli atleti dilettanti, ex art. 36, comma 6, d.lg. n. 36/2021 "*i compensi di lavoro sportivo nell'aera del dilettantismo non costituiscono base imponibile ai fini fiscali fino all'importo complessivo annuo di euro 15.000. Qualora*

associazioni che operano nell'àmbito sportivo dilettantistico beneficiano di un regime tributario di favore, in un meccanismo mutuo di redistribuzione delle ricchezze connaturate all'economia dello sport, per la promozione della socialità dello sport operato in sede di definizione delle politiche tributarie nazionali. Tale regime può essere riferito sia ad enti inclusi che ad enti non inclusi nel terzo settore, quest'ultimo parimenti attraversato da significative modifiche[37] e la cui fiscalità di vantaggio è stata recentemente legittimata dalla Commissione Europea con l'invio all'Italia in data 8 marzo 2025 della cd. "*confort letter*[38]". La qualifica di enti sportivi dilettantistici è condizione necessaria ma non sufficiente per beneficiare di un regime agevolato; spetta al beneficiario la prova del godimento *attuale* della qualifica di ente non commerciale anche necessaria – come appena rilevato – ai fini del rispetto del principio di libera concorrenza: si tratta, infatti, di requisiti soggetti a continua verifica, potenzialmente in grado di essere perduti dall'ente sportivo[39], che è necessario costantemente monitorare.

l'ammontare complessivo dei suddetti compensi superi il limite di euro 15.000, esso concorre a formare il reddito del percipiente solo per la parte eccedente tale importo". L'atleta dilettante sarà tenuto a rilasciare apposita autocertificazione al committente, con l'indicazione dei compensi percepiti per le prestazioni sportive dilettantistiche.

[37] La l. n. 104/2024 ha introdotto significative novità alla disciplina civilistica, fiscale e contabile degli enti del terzo settore; in particolare è stato previsto un sistema di raccordo con la riforma dello sport, nell'ottica di un maggior coordinamento e sostenibilità della riforma stessa. J. PETTINACCI, D. GRO, *Terzo settore: novità su Fisco, contabilità e governance* in *Il fisco*, 2024, 3259.

[38] Si tratta della dichiarazione ad opera della Commissione europea che il regime fiscale di favore per il terzo settore, non si sostanzi in aiuti di Stato; tale riconoscimento, a lungo atteso – anche in ragione di una serie di errori burocratici – ha, nei fatti, segnato l'apertura di una via italiana all'economia sociale, *unicum* nel panorama delle politiche pubbliche tributarie in àmbito internazionale. G. SEPIO, *nel terzo settore il nuovo fisco gioca d'anticipo*, in *Il Sole 24 Ore*, 14.03.2025.

[39] Cass, 14 dicembre 2021, n. 39789; Cass., 13 aprile 2023, n. 9884: le ASD possono perdere tale qualifica qualora svolgano "*attività prevalentemente economiche*". La decisione 19 dicembre 2012, n. 9461 della Commissione UE ha giudicato, per il caso di specie, che l'art. 149, comma 4, d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917 sia compatibile con il divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 107 TFUE; non da meno ha rilevato la possibilità che venga meno la qualifica di ente non commerciale, posto che l'art. 149, comma 4, d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, non prevede alcun sistema di "*qualifica permanente di ente non commerciale*".

Le agevolazioni fiscali destinate allo sport dilettantistico hanno sempre evidenziato – *ante* e *post* riforma – una disciplina disorganica e frammentata in molteplici leggi d'imposta, in ragione proprio dell'accidentato inquadramento sistematico della categoria. La riforma del 2021, pur evidenziando molteplici positività, non ha, infatti, fatto realmente chiarezza, come era stato diffusamente auspicato, nella disciplina fiscale degli enti sportivi dilettantistici, a partire dalla definizione ai sensi dell'art. 2, comma 1, del predetto d.lg. n. 36/2021. Pur nella consapevolezza che le agevolazioni tributarie non possano essere legate alla mera qualifica di ente sportivo[40], appare opportuno ricordare che le associazioni e società sportive dilettantistiche risultano affiliate ad una federazione sportiva nazionale, ad una disciplina sportiva associata o ad un ente di promozione sportiva, anche paralimpico, che svolgano, senza scopo di lucro, attività sportiva, ovvero attività di formazione, didattica, preparazione e assistenza all'attività sportiva dilettantistica[41]. La riforma degli enti sportivi dilettantistici ha inteso prevedere un sistema di norme organico riferito a *tutti* gli enti sportivi e una omogenizzazione piena alla disciplina tributaria degli enti del terzo settore, per gli enti sportivi rientranti *anche* in tale categoria[42]. A conferma indiretta di tale disorganicità l'art. 9, comma 1, lett. m) della legge delega 9 agosto 2023, n. 111 si occupa degli enti sportivi, con il fine di completare e razionalizzare le misure fiscali previste per gli enti sportivi e il loro coordinamento con le altre disposizioni dell'ordinamento tributario e per favorire, tra l'altro, l'avviamento e la formazione allo sport dei giovani e dei soggetti svantaggiati.

[40] La Corte di Cassazione, ha recentemente confermato la sua precedente giurisprudenza secondo cui l'esenzione d'imposta in favore delle associazioni non lucrative, non è funzione della veste giuridica assunta, ma dell'effettivo svolgimento di attività senza fine di lucro; la mancanza di lucro deve essere provata dal contribuente. Cass, Ordinanza del 24.10.2023, n. 29510.

[41] Il d.lg. n. 36/2021 stabilisce – artt. 10 e ss. – che gli enti sportivi devono essere riconosciuti dagli organismi deputati per le pratiche sportive di riferimento ed iscritti al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, di competenza del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che funge anche da tramite con l'Agenzia delle entrate e con la vigilanza della s.p.a. Sport e Salute.

[42] G. BOLETTO, *Riflessioni intorno al trattamento tributario degli enti che agiscono per l'interesse generale (entro e oltre di c.d. terzo settore),* in *Giur. imp.,* 2021, 1; C. BUCCICO, *La fiscalità delle attività sportive dilettantistiche*, in *Dir. Prat. Trib*., 2020, 1438.

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso il legislatore tributario ha strizzato l'occhio all'attività sportiva dilettantistica, attraverso la previsione di interventi agevolativi dedicati, inizialmente alle sole ASD, poi esteso anche alle SSD, sia in tema di imposte dirette – in materia di determinazione e di tassazione del reddito imponibile – che di IVA.

Negli ultimi anni sono state adottate diverse misure fiscali riferite agli enti sportivi e di promozione sportiva, a dimostrazione dell'interesse e del valore sociale correlato allo sport dilettantistico. Il variegato mondo agevolativo trova, in particolare con riferimento all'imposizione diretta, per gli enti sportivi operanti nel dilettantismo piena legittimità in ragione del contemperamento di interessi in linea con i valori tutelati dalla Costituzione, che legittimano il bilanciamento del dovere generico di contribuzione alla spesa pubblica proprio di tutti i consociati con la socialità dello sport. Un cammino certamente intrapreso ma altrettanto certamente non compiuto.

4.1. Il regime fiscale degli enti sportivi dilettantistici (cenni)

In tema di imposte dirette sin dagli anni Novanta del secolo scorso sono stati previsti regimi specifici[43], fino alla recente riforma di cui al d.lg. 28.02.2021, n. 36 e successive correzioni di cui al d.lg. 05.08.2023, n. 120, che ha modificato l'art. 36 del d.lg. n. 36/2021 relativo proprio al trattamento tributario degli enti sportivi. Come già rilevato, la riforma immediatamente successiva alla pandemia e i successivi correttivi hanno introdotto significative novità in merito alla riforma del lavoro sportivo, dai risvolti anche tributari[44]. Tuttavia, nonostante i correttivi, la riforma

[43] *In primis* la l. 16.12.1991 n. 398, che introdusse una serie di disposizioni tributarie agevolative per le associazioni sportive impegnate nello svolgimento e nella promozione di attività sportiva dilettantistica, compresa l'attività didattica, affiliate alle federazioni sportive nazionali. A seguire l'art. 90, comma 1, della l. 27.12.2002, n. 289 ha ampliato alle società sportive dilettantistiche senza fini di lucro i benefici fiscali di cui alla l. n. 398/1991. Per una attenta ricostruzione G. STROMMILLO, *le agevolazioni fiscali allo sport dilettantistico: quadro generale,* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 389 ss.

[44] Il d.lg. n. 36/2021 e i successivi correttivi hanno infatti riformulato la gestione delle attività dei volontari, della corresponsione di premi e compensi occasionali, delle indennità di trasferta e rimborsi spese. In particolare, l'attività di lavoro sportivo viene gestita

non ha nei fatti definito organicamente il regime tributario degli enti sportivi dilettantistici, ripercorrendo e (poco) innovando rispetto a quanto già in precedenza stabilito dall'art. 148 TUIR di cui al d.p.r. n. 917/1986.

Già il TUIR aveva ricompreso il reddito delle ASD fra i redditi prodotti da enti non commerciali, di cui al Titolo II, Capo III, artt. 143 – 150, qualificandolo quale reddito determinato dalla somma dei diversi redditi ovunque prodotti, ad esclusione di quelli esenti dall'imposta e di quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o ad imposta sostitutiva. La riforma di cui al d.lg. n. 36/2021 ha sostanzialmente equiparato il regime delle SSD e delle ASD, ma con trattamento tributario diverso: le SSD pur non avendo scopo di lucro, si qualificano come commerciali ed il loro reddito è determinato secondo la disciplina dedicata agli enti commerciali di cui agli artt. 81 – 142 TUIR[45]. Entrambe le tipologie di enti potranno produrre *anche* redditi relativi all'attività commerciale[46]. La natura dell'ente è, all'attualità, passata in secondo piano rispetto allo scopo perseguito e alla destinazione dei risultati dell'attività posta in essere: è sufficiente specificare che le associazioni rientrano nella categoria degli enti non commerciali, mentre le società in quella degli enti commerciali, il cui oggetto, esclusivo o principale è l'esercizio di un'attività di impresa con le conseguenti differenze dal punto di vista

quale lavoro subordinato o lavoro autonomo, anche attraverso la forma di collaborazioni coordinate.

[45] ASD e SSD si differenziano per il tipo di attività principale esercitata in concreto, con la previsione di meccanismi impositivi divergenti circa il regime di rilevazione e misurazione del reddito. P. SELICATO, *La soggettività tributaria degli enti non profit*, in *federalismi.it,* 2018, 12. *Ex* art. 145 TUIR, è altresì previsto un regime agevolativo forfettario per gli enti non commerciali in regime di contabilità semplificata per almeno un triennio, di cui all'art. 18 d.p.r. 29.09.1973 n. 600 su cui N. FORTE, *Il regime forfettario di società e associazioni sportive dilettantistiche*, in *Corr. trib*., 2018, 3132.

[45] A.M. GAFURRI, *La distinzione tra attività commerciali e non commerciali degli enti no profit ai fini delle imposte sul reddito e IVA, alla luce della nuova normativa degli enti del terzo settore*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.,* 2019, 783.

[46] Ai fini della determinazione di tali proventi, per entrambi gli enti sportivi dilettantistici occorre far riferimento al momento in cui è percepito il corrispettivo. Qualora la percezione sia stata preceduta dalla fatturazione si dovranno computare anche gli introiti fatturati ancorché non riscossi.

tributario[47]. Per entrambe le categorie di enti sportivi che non intendano assumere la qualifica di enti del terzo settore ai sensi del d.lg. n. 117/2017[48] vigono le medesime peculiari regole riferite alle cd. attività decommercializzate, ovvero attività dal carattere intrinsecamente commerciale, ma, che, nella fattispecie concreta, sono ritenute produttive di entrate non rilevanti ai fini della tassazione IRES e non contribuiscono alla formazione del reddito imponibile. Si tratta di attività che, ai sensi dell'art. 148, comma 3, TUIR, sono svolte dagli enti sportivi in diretta attuazione degli scopi istituzionali[49], nei confronti esclusivi di iscritti, associati o tesserati[50]. Fra le agevolazioni introdotte rilevano alcune

[47] A. M. GAFFURI, *La distinzione tra attività commerciali e non commerciali degli enti no profit, ai fini delle imposte sui redditi e IVA, alla luce della nuova normativa del Codice del Terzo Settore*, cit., 785.

[48] Per ASD e SSD deve trovare applicazione l'art. 89, comma 1, lettera c, del predetto d.lg. n. 117/2017, in particolare all'indomani della recentissima legittimazione ad opera della Commissione Europea. Tali soggetti potranno scegliere se conservare le agevolazioni fiscali previste dalla l. n. 398/1991 ovvero optare per i benefici fiscali previsti per gli enti del terzo settore.

[49] Rientrano fra le attività decommercializzate le quote di iscrizione e di frequenza riscosse dagli enti sportivi per le attività eseguite in diretta attuazione degli scopi istituzionali nei riguardi di associati, soci e tesserati a federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva e discipline sportive associate, a cui si aggiungono – ai sensi della circolare n. 18/E/2018 del 01.08.2018 – le attività svolte a completamento dell'attività sportiva effettuate dietro il pagamento di corrispettivi specifici. Si veda anche Agenzia delle entrate, circ. n. 45/E/2009.

[50] Sia per ASD che per SSD si prevedono molteplici entrate decommercializzate: Un esempio tipico è la somministrazione di alimenti e bevande ai soci in occasione di eventi sportivi. In questi casi, i proventi derivanti da tali attività non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini IRES. La già citata Circolare 18/E/2018, ha chiarito molteplici questioni di interesse delle associazioni e delle società sportive e ha specificato le modalità della decommercializzazione. Sono specificamente escluse le prestazioni relative al benessere della persona, quale il bagno turco e l'idromassaggio. L'intento del legislatore di favorire la pratica sportiva in qualsiasi forma sia espressa sarebbe stato vanificato se la decommercializzazione avesse potuto riguardare solo le associazioni e non anche le società sportive dilettantistiche. La connessione viene garantita dallo svolgimento delle attività all'interno della struttura dove si svolge l'attività sportiva, senza l'impiego di strutture e mezzi organizzati per la concorrenzialità sul mercato, al fine di garantire che dette attività siano, di fatto, prevalentemente destinate agli associati o ai tesserati praticanti l'attività sportiva. G. STROMMILLO, *le agevolazioni fiscali allo sport dilettantistico: quadro generale,* in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 392.

peculiari fattispecie di crediti di imposta. Se la *ratio* formale appare sempre correlata alle finalità di promozione sociale, non da meno le note vicende correlate all'utilizzo non sempre accorto di diverse tipologie di *bonus* – e *superbonus* – fiscali spingono ad un'analisi cauta e alla chiara definizione di tipologie di *bonus* spendibili solo in compensazione rispetto alle imposte da pagare.

Sono stati previsti bonus per gli impianti, per le sponsorizzazioni, nonché credito per i contributi previdenziali versati[51]. In particolare rileva il credito d'imposta previsto in favore degli investimenti pubblicitari di leghe e società sportive professionistiche e di società e associazioni sportive dilettantistiche, che, istituito con l'art. 81, del d.l. n. 104/2020, è stato ancóra prorogato con l'art. 4 del d.l. 09.08.2024, n. 113, il cd. *Decreto Omnibus* poi convertito con modificazioni dalla l. 07.10.2024, n. 143[52].

Di particolare interesse è il regime agevolativo forfetario applicabile a tutti gli enti sportivi dilettantistici, sia per le imposte dirette che per l'IVA. *Ex* art. 1, comma 1 della l. n. 398/1991 e art. 90, commi 1 e 2, della l. n. 289/2002 le associazioni e le società sportive dilettantistiche che hanno conseguito nel periodo d' imposta precedente proventi derivanti da attività commerciale per un importo non superiore a 400.000 euro possono optare, per un periodo non inferiore a cinque anni, per un (particolarmente allettante) regime agevolativo che prevede modalità di determinazione forfetaria del reddito imponibile[53] e

[51] L CORDA, *Crediti fiscali sportivi*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 460.

[52] Sui peculiari profili delle sponsorizzazioni sportive si veda F. PISTOLESI, *Profili fiscali delle sponsorizzazioni sportive*, in *Dir. prat. trib.*, 2017, 391; G. CONSOLO, *Note sulla deducibilità dal reddito d'impresa delle sponsorizzazioni erogate a favore di associazioni e società sportive dilettantistiche*, in *Dir. prat. trib.*, 2018, 814; L PENNESI, *Riflessioni sul principio di inerenza applicato alle spese di sponsorizzazione: il contributo della più recente giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. prat. trib.*, 2021, 2171 ss.; ID, *La deducibilità dei costi di sponsorizzazione sportiva dal reddito d'impresa*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 442.

[53] Per le ASD qualificate quali enti non commerciali, il reddito complessivo è dato dalla somma dei redditi fondiari, di capitale, di impresa e diversi, così come determinato dall'art. 143, comma 1, TUIR. Il reddito complessivo, sarà formato determinando le varie categorie reddituali – i redditi fondiari, di capitale, i redditi diversi e le plusvalenze patrimoniali – a cui dovrà aggiungersi il reddito d'impresa, da calcolare applicando il coefficiente di redditività del 3% ai proventi conseguiti nell'esercizio di attività commerciali. Per le SSD, soggetti passivi

dell'IVA[54] correlate a molteplici revisioni di favore anche con riferimento agli adempimenti contabili e di certificazione dei corrispettivi e dichiarativi[55]. La disciplina IVA per i proventi conseguiti nell'esercizio di attività commerciali l'imposta è disciplinata dall'art. 74, comma 6, d.p.r. n. 633/1972[56], che si applica per tutti i proventi conseguiti nell'esercizio di attività commerciali connesse agli scopi istituzionali ex art. 9, comma 1, d.p.r. n. 544/1999. Tale regime agevolato è circoscritto esclusivamente alle prestazioni commerciali connesse alle attività istituzionali svolte dalle associazioni o società sportive dilettantistiche senza fini di lucro: qualora una ASD o una SSD senza fini di lucro svolgano attività commerciali autonome e diverse da quella istituzionale, non potrà trovare applicazione detto regime di favore.

La disciplina IVA degli enti sportivi è attualmente caratterizzata da importanti modifiche, anche in ragione dei princípi fiscali europei. Tali

IRES, tutti i redditi, da qualsiasi fonte provengono, costituiscono reddito d'impresa: pertanto il coefficiente di redditività del 3% dovrà essere applicato su tutti i proventi e componenti positivi del reddito complessivo. A tale reddito sarà poi sommate le plusvalenze patrimoniali.

[54] R. FANELLI, *Sport dilettantistico: quando scegliere il regime forfetario speciale* in *ipsoa.it* del 04.12.2023. Per gli enti sportivi che si avvalgano, ai fini delle imposte sui redditi, di regimi forfetari di determinazione del reddito, il valore della produzione netta ai fini IRAP si determina maggiorando il reddito calcolato in base a tali regimi delle retribuzioni sostenute per il personale dipendente, dei compensi spettanti ai collaboratori coordinati e continuativi di quelli per prestazioni di lavoro autonomo non esercitate abitualmente, e degli interessi passivi. Ai fini della determinazione dei proventi relativi all'attività commerciale, sia delle associazioni sportive sia delle società sportive, si deve far riferimento al momento in cui è percepito il corrispettivo. Tuttavia, qualora anteriormente alla percezione del corrispettivo sia emessa fattura, andranno in tale ipotesi computati anche gli introiti fatturati ancorché non riscossi.

[55] In particolare con riferimento al versamento trimestrale e all' esonero dalla dichiarazione annuale IVA alla emissione obbligatoria di fattura solo per le prestazioni di pubblicità, sponsorizzazioni e per le cessioni di diritti televisivi e di trasmissione radiofonica, all'obbligo di conservare e numerare le fatture di acquisto e di vendita, all'obbligo di annotazione dei corrispettivi entro il giorno 15 del mese successivo a quello di riferimento, alla possibilità di certificare i corrispettivi per assistere alle manifestazioni sportive dilettantistiche mediante rilascio di titoli di ingresso o di abbonamenti.

[56] La detrazione IVA sarà pari al 50% dell'imposta relativa alle operazioni imponibili, comprese le prestazioni di pubblicità e di sponsorizzazioni. Per le cessioni o le concessioni di diritti di ripresa televisiva e di trasmissione radiofonica, la detrazione si sostanzierà in 1/3 dell'imposta relativa alle operazioni stesse.

adeguamenti sono stati sottoposti ad una serie di rinvii, l'ultimo dei quali con il decreto Milleproroghe n. 202/2024, che ha prorogato fino al 01.01.2026 il regime di esclusione attualmente vigente per le ASD, le SSD e gli enti del terzo settore.

Il d.l. n. 146/2021, all'art. 5, comma 15-*quater*, lettera a) ha previsto la modifica degli articoli 4 e 10 d.p.r. n. 633/1972, in tema di operazioni IVA escluse ed esenti, ampliando le fattispecie esenti e specificando che *"l'esenzione dall'imposta si applica inoltre alle seguenti operazioni, a condizione di non provocare distorsioni della concorrenza a danno delle imprese commerciali soggette all'IVA".* La l. 112/2023 di conversione del d.l. n. 75/2023 ha poi introdotto, all'art. 36-*bis*, comma 1, l'esenzione IVA per le prestazioni di servizi strettamente connessi con la pratica dello sport, compresi quelli didattici e formativi, rese nei confronti di persone che esercitano lo sport o l'educazione fisica da parte di organismi senza fine di lucro, fra cui gli enti sportivi dilettantistici, siano essi ASD o – dopo il chiarimento legislativo[57] – SSD. Pertanto, a partire dall'entrata in vigore della riforma – attualmente fissato al 1° gennaio 2026 – l'articolo 4 del decreto IVA sarà modificato eliminando il riferimento alle prestazioni sportive a favore dei soci e tesserati dalle operazioni fuori campo IVA ed inserendo fra le operazioni esenti le prestazioni di servizi strettamente connesse con la pratica dello sport o dell'educazione fisica rese da enti sportivi dilettantistici a *tutti* coloro che esercitano lo sport, non solo a soci e tesserati di enti sportivi[58]. Il regime di esenzione dovrà essere applicato a tutte le attività sportive, comprese quelle strettamente connesse come didattica e formazione, rese nei confronti di tutti coloro che esercitano sport o educazione fisica,

[57] In origine la norma faceva riferimento meramente alle ASD; l'art. 3 del d.l. n. 113 del 09.08.2024, nel testo della legge di conversione n. 143 del 07.10.2024, ha esteso la norma di favore anche alle SSD.

[58] Fino alla data di effettiva entrata in vigore vige quanto disposto dal d.l. n. 113/2024, art. 3, che considera escluse dall'IVA tutte le operazioni per le quali è previsto il passaggio al regime di esenzione, cioè: "*le prestazioni di servizi strettamente connesse con la pratica dello sport o dell'educazione fisica rese da associazioni sportive dilettantistiche alle persone che esercitano lo sport o l'educazione fisica ovvero nei confronti di associazioni che svolgono le medesime attività e che per legge, regolamento o statuto fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale, nonchè dei rispettivi soci, associati o partecipanti e dei tesserati dalle rispettive organizzazioni nazionali.*"

ivi compresi quindi terzi non tesserati o associati. La riforma, oltre agli adempimenti formali – come, ad esempio, l'emissione e trasmissione telematica della fattura elettronica, l'invio della dichiarazione annuale e la trasmissione delle comunicazioni trimestrali – e ferma restando, in presenza delle condizioni, la possibilità di adottare il regime speciale forfettario proprio degli enti sportivi, richiede modifiche sostanziali, da realizzarsi nel rispetto dei princípi tributari europei.

Scopo della modifica è dunque da un lato, l'adeguamento ai princípi europei in tema di IVA e ricadute sulla concorrenza e, dall'altro, il passaggio dal regime di esclusione a quello di esenzione, con una estensione delle misure agevolative a *tutti* coloro che praticano sport a livello amatoriale e non solo a soci e tesserati di ASD e SSD. Tale estensione è finalizzata alla promozione del benessere fisico e mentale, in linea con la novella costituzionale, con la previsione di una disciplina di supporto alla mera – e risicata – detrazione Irpef per le spese di iscrizione e abbonamento annuale ad associazioni e società sportive in favore dei figli minorenni, compresi tra i 5 e i 18 anni[59].

La riforma appare, dunque, in linea con la volontà di un cambio prospettico del diritto alla pratica dell'attività sportiva contenuto nell'art. 33 Cost. da analizzare quale leva per la promozione del benessere psicofisico, dall'inequivocabile valore educativo e sociale[60], per quanto sarà necessario in sede applicativa il rispetto delle misure di sicurezza, generalmente correlate alle coperture assicurative e agli obblighi di certificazione medica, strettamente correlati all'avvenuta iscrizione o tesseramento.

Il passaggio dal regime di esclusione a quello di esenzione riferito anche alle attività strettamente connesse appare in linea, almeno (anticipando quanto a breve verrà esplicitato) dal punto di vista *formale* con i princípi europei; non da meno necessiterà di rilevanti adeguamenti

[59] L'importo massimo detraibile, ripartito fra i genitori, è pari a 210 euro per ciascun figlio ed è funzione del reddito complessivo. In particolare, essa spetta per intero ai titolari di reddito complessivo – tenendo anche conto dei redditi assoggettati alla c.d. cedolare secca – fino a 120.000 euro. Oltre tale soglia il credito decresce fino ad azzerarsi al raggiungimento di un reddito complessivo pari a 240.000 euro.

[60] G. INGRAO, *Le agevolazioni fiscali nello sport: profili teorici*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 81.

sostanziali e gestionali per gli enti sportivi, con molteplici adempimenti fiscali e amministrativi, nonché di un raccordo fra le normative sopracitate.

4.2. Segue*: enti sportivi e IVA: il peculiare regime delle operazioni strettamente connesse all'insegnamento e formazione, fra esigenze di promozione e corretta interpretazione dei princípi europei*

Particolare attenzione deve essere dedicata alla estensione del regime di esenzione anche alle prestazioni di servizi strettamente connesse con la pratica dello sport, in particolare i servizi didattici e formativi, che sono oggetto di una peculiare vicenda europea. Le prestazioni di insegnamento sono tradizionalmente sotto i riflettori europei: si tratta di una *species* nell'àmbito del più vasto *genus* delle operazioni di interesse pubblico, che caratterizzano il variegato universo delle esenzioni in tema di IVA[61], fondate frequentemente su considerazioni non squisitamente tributarie. Come già rilevato l'equilibrio della bilancia di ogni tipologia di prestazione sottrattiva appare sempre inevitabilmente complesso; ancor più nell'ipotesi di IVA dove il baricentro trova necessità di tener conto di molteplici variabili correlate alla neutralità del tributo[62]. Dal punto di vista europeo, le attività di insegnamento e formazione e

[61] F. MONTANARI, *Le operazioni esenti nel sistema dell'IVA*, Torino, Giappichelli, 2012, 8: secondo cui tali esenzioni si sostanziano in "*importante strumento di politica redistributiva e di agevolazione interna, intesa, per il momento, in senso lato ed atecnico, nei confronti di determinati soggetti, nonché di alcuni settori socialmente ed economicamente rilevanti*. A tale lavoro si rinvia per la esaustiva bibliografia, segnalando, senza nessuna pretesa di esaustività, A. VIOTTO, *Le esenzioni*, in F. TESAURO (a cura di) *L'imposta sul valore aggiunto,* Torino, Giappichelli, 2001, 87; A. PIRI, S. GIANONCELLI, *La disciplina delle esenzioni IVA,* in A. DI PIETRO (a cura di) *Lo stato della fiscalità nell'Unione europea*, Roma, 2003, 164. In generale in tema di IVA, pur nella consapevolezza dell'importanza e del numero dei contributi in materia si rinvia meramente ad A. COMELLI, *IVA comunitaria e IVA nazionale. Contributo alla teoria generale dell'imposta sul valore aggiunto*, Padova, Cedam, 2000, in particolare 18.

[62] M. BASILAVECCHIA, *La neutralità dell'IVA tra effettività e cautele*, in *Rass. trib.*, 2006, 901: la neutralità *"si fonda sul funzionamento di meccanismi che se da un lato consentono di monitorare le operazioni poste in essere nell'esercizio di imprese, arti e professioni sin dall'inizio della catena produttiva, devono poi permettere che il carico tributario colpisca effettivamente la fase di immissione al consumo*".

riqualificazione professionale sono disciplinate dagli articoli 132 e seguenti della direttiva 2006/112/CE, in cui sono previste le attività esenti da IVA per motivazioni di interesse pubblico, posto che l'inquadramento sistematico di tali prestazioni frequentemente risulta confliggente con le caratteristiche essenziali dell'imposta, in particolare della qualificazione dei soggetti passivi e delle attività economiche di cui all'art. 9 della direttiva stessa. La norma europea, infatti, in tema di esenzioni in genere appare eccessivamente ampia e generica, vaghezza ancor più accentuata per le operazioni di interesse pubblico. Tale "peccato originale" si è inevitabilmente trasmesso agli ordinamenti nazionali e ha contribuito alla previsione di regimi interni non sempre compiutamente definiti. La *vexata quaestio* è stata spesso ricondotta al giudice europeo che però non ha potuto sempre fornire – come invece accade nella pluralità delle sue pronunce[63], – un contributo dirimente e spesso "creativo"[64] in via interpretativa. Ciò ha inevitabilmente contribuito all'aggravamento di dubbi e confusioni in sede domestica. Tutte le prestazioni educative e didattiche sono espressamente previste fra le fattispecie sottoposte ad esenzione. Ciò ha comportato che se l'applicazione interna è apparsa frequentemente *prima facie* conforme al dettato europeo, nei fatti si è, al contrario, posta più volte in contrasto con la norma europea e con la sua prestigiosa interprete: la CGUE, in più occasioni, ha espresso la necessità di estendere, in ragione della *ratio* della direttiva, il regime IVA *ordinario* alle prestazioni didattiche specialistiche [65].

[63] A DI PIETRO, *Il giudice tributario come giudice europeo: dall'interpretazione all'attuazione delle norme europee* in *Rass. trib.,* 2020, 19. EN. TRAVERSA, ED. TRAVERSA, *La protezione dei diritti dei contribuenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Dir. prat. trib. int*., 2016, 1365.

[64] EN. TRAVERSA, ED. TRAVERSA, *Limiti ai procedimenti di elaborazione legislativa derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea*, in C. GLENDI, G. CORASANITI, C. CORRADO OLIVA (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario, Atti del convegno per i 90 anni di diritto e pratica tributaria,* Cedam, Wolters Kluwer, 2019, I, 747.

[65] L'insegnamento, così come la formazione professionale, sono impartiti, con molteplici declinazioni territoriali sia statali che decentrate, negli Stati membri e il rapporto che si instaura fra enti di insegnamento e discenti, è spesso disciplinato da norme affatto diverse. CGUE, 08.05.2016, causa C-520/14, *Geemente Borsele v. Staatssecretaris van Financiën*.

La vicenda delle prestazioni correlate all'insegnamento e alla formazione realizzata dagli enti sportivi dilettantistici trova quale norma di riferimento europea l'art. 132, par. 1, lett. m) della Direttiva CE n. 112/2006[66]. Il d.l. 22.06.2023 n. 75, convertito con modificazioni dalla l. 10.08.2023 n. 112, ha stabilito all'art. 36-*bis*, con norma di interpretazione autentica, che sono esenti da IVA le prestazioni di servizi strettamente connessi con la pratica dello sport, compresi quelli didattici e formativi, rese nei confronti delle persone che esercitano lo sport o l'educazione fisica da parte di organismi senza fine di lucro, compresi gli enti sportivi dilettantistici di cui all'art. 6 del d.lg. n. 36/2021. Tale previsione non è frutto della riforma dell'ordinamento sportivo ma nasce da una precisa istanza europea. La Commissione europea aveva avviato nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione (n. 2008/2010) per il non corretto recepimento della Direttiva IVA, posto che l'ordinamento italiano qualifica alcune prestazioni come "non soggette ad IVA". Al contrario la Direttiva UE aveva stabilito l'imponibilità IVA per tutte le cessioni di beni e le erogazioni di servizi eseguite, da un soggetto "*passivo*", verso corrispettivo. L'esercente di un'attività oggettivamente economica è sottoposto ad IVA, a prescindere dallo scopo, lucrativo o meno, della stessa attività e fatta salva la possibilità per alcune prestazioni – tassativamente elencate – di beneficiare del regime di esenzione IVA. La norma nazionale – più volte prorogata, l'ultima delle quali con il Decreto "Milleproroghe" 2024, l. 09.12.2024 n. 107, che all'art. 3 posticipa l'entrata in vigore del nuovo regime di esenzione Iva per le operazioni realizzate dagli enti associativi al 01.01.2026, anziché al 01.01.2025 – ha dovuto adeguarsi al dettato europeo. Ai fini dell'esenzione IVA, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha più volte ribadito la necessità che i servizi sportivi siano offerti da organismi che non abbiano per fine la ricerca sistematica del profitto: anche nelle ipotesi in cui detto organismo realizzi successivamente profitti, anche se da esso perseguiti o generati sistematicamente, non fa perdere la qualificazione originaria, fintanto che tali utili non siano distribuiti ai suoi membri[67] .

[66] Parimenti esenti le prestazioni di cui alle precedenti lettere h), i) e j) riferite all'educazione dell'infanzia o della gioventù, l'insegnamento scolastico o universitario, la formazione o la riqualificazione professionale, nonché le prestazioni di servizi e le cessioni di beni con essi strettamente connesse, effettuate da enti di diritto pubblico aventi lo stesso scopo o da altri organismi riconosciuti dallo Stato membro interessato come aventi finalità simili.

[67] CGUE, 21.03.2002, causa C-174/00, *Kennemer Golf*, punti da 26 a 28.

Il dettato europeo si è mostrato immediatamente poco chiaro e non supportato da norme chiarificatrici: ciò ha cagionato, nei diversi paesi, la produzione di norme affatto diverse, che hanno dato vita ad una giurisprudenza europea variegata, in merito alla natura delle prestazioni, soprattutto con riferimento a quelle strettamente connesse. La Corte si è espressa prevalentemente in modo negativo al riguardo, con un'interpretazione restrittiva di tali fattispecie, compatibile con la volontà del legislatore e con le finalità intrinseche della disposizione[68]. La criticità maggiore del dettato della Dir. CE n. 112/2006 riguarda proprio il difficile inquadramento delle diverse operazioni di cui all'art. 132 quali operazioni *escluse* dal campo di applicazione IVA, ovvero *esenti*. L'infelice previsione normativa europea in tema di insegnamento è stata, dunque, foriera di una serie di equivoci interpretativi, che, inevitabilmente, hanno ingenerato in sede interna molteplici perplessità e problematiche applicative. La Corte di giustizia, che pur aveva avuto occasione di esprimersi in modo chiaro in merito alla necessità di un opportuno distinguo fra le operazioni escluse e quelle esenti, proprio con riferimento ad una fattispecie tutta italiana[69], ha provato in séguito a chiarire il quadro europeo. Distinguo non pienamente interiorizzato dal legislatore nazionale, come evidenzia una vicenda non troppo risalente tutta italiana riferita ad una scuola di nuoto. Nella pronuncia la Corte ha in primo luogo diffusamente analizzato l'impossibilità di considerare l'insegnamento di una disciplina quale il nuoto come equiparabile all'insegnamento universitario o scolastico. A seguire ha rilevato che, pur in

[68] La Corte ha avuto in molteplici occasioni modo di rilevare che le prestazioni di servizi strettamente connesse con l'insegnamento universitario debbono riferirsi esclusivamente alle prestazioni di servizi o alle forniture di beni direttamente necessarie all'insegnamento, quale, ad esempio, la messa a disposizione di materiale pedagogico. CGCE, 20.06.2002, causa C-287/00, *Commissione v. Repubblica federale di Germania*. In tema di imponibilità dell'attività di ricerca, R. ALFANO, *Sull'imponibilità ai fini IVA dell'attività di ricerca svolta a titolo oneroso dalle Università* in *Riv. dir. trib.*, 2003, III, 165. Ancóra, CGUE, 04.05.2017, causa C-699/15, *Brockenhurst College*.

[69] CGCE 25.06.1997 causa C-45/95, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana,* riferita al calcolo del *pro rata* di detrazione, che ha condannato l'Italia. C. MONACO, *Le attività finanziarie fra esenzione ed esclusione nella disciplina dell'IVA: l'interpretazione della Corte di giustizia CE,* in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1998, II, 1. Dal punto di vista interno, ben in precedenza, F. TESAURO, *Sulla detraibilità dell'I.V.A. relativa ad acquisti non soggetti ad imposta (e sull'applicabilità dell'art. 2033 c.c. nel rapporto cedente-cessionario) (nota a Comm. centr., 11 ottobre 1995, n. 3217)*, in *Giur. it.*, 1996, 83.

presenza della esplicita previsione di cui all'art. 132, par. 1, lett. m), Dir. CE n. 112/2006, in tema di possibili esenzioni realizzate dagli Stati membri per *talune* prestazioni di servizi strettamente connesse con la pratica dello sport o dell'educazione fisica, fornite da organismi senza fini di lucro, la variegata e complessa disciplina riferita alle scuole di insegnamento delle diverse discipline sportive, non è di agevole interpretazione; ciò ha dato vita a molteplici interpretazioni contraddittorie nel tempo spesso a favore dell'applicazione del regime IVA ordinario[70]. Il non chiaro quadro normativo e lo spettro della procedura di infrazione hanno spinto il legislatore nazionale a promulgare sul punto una norma di interpretazione autentica, con il d.l. n. 113/2024[71], che legittima all'attualità la previsione interna di esenzione IVA, nel tentativo di un riordino e una interpretazione filo europea – almeno per ciò che si riferisce alle attività strettamente connesse con lo sport – del *mare magnum* delle prestazioni di insegnamento specifico. Ciò ha comportato che anche i servizi didattici e formativi resi *prima* della data di entrata in vigore della legge di conversione devono intendersi esenti IVA, in quanto attività didattiche nonostante la contraria giurisprudenza europea[72] e la prassi dell'Agenzia delle Entrate[73].

Appare assolutamente comprensibile la legittimazione interna; parimenti appare comprensibile la *ratio* europea che tende ad un'interpretazione

[70] CGUE, 07.10.2019, causa C-47/19, *HA* in tema di IVA su prestazioni di insegnamento di surf e vela e, in tema di scuole di nuoto, CGUE, 21.10. 2021, causa C-373/19 *Dubrovin & Tröger GbR – Aquatics* con nota di R. ALFANO, *IVA e scuole nuoto: ancóra un chiarimento della Corte di Giustizia in tema di attività didattiche* in *Dir. Prat. Trib. Int*., 2022, N. 2, 752. In precedenza, si veda CGUE 07.10.2019, causa C-47/19, *HA/Finanzamt Hamburg-Barmbek-Uhlenhorst*, in tema di esenzioni diverse connesse con l'infanzia o la gioventù, con l'insegnamento scolastico o universitario, riferito, nella fattispecie, all'esenzione IVA con riferimento all'insegnamento del surf e della vela per istituti scolastici e universitari.

[71] La Circolare LND n. 19 del 22.09.2023, al punto 3 evidenzia che la norma è stata inserita per superare alcune riserve dell'Agenzia delle Entrate proprio sulla scorta dell'interpretazione della Corte di Giustizia per cui aveva ritenuto che l'esenzione di cui all'art. 10, comma 1, punto 20), spettasse alle sole attività didattiche rese da Istituti scolastici riconosciuti dalla Pubblica Amministrazione.

[72] CGUE, 14.03.2019 causa C-449/17, *A & G Fahrschul-Akademie GmbH/Finanzamt Wolfenbüttel*: l'insegnamento della guida automobilistica non può essere equiparato alla formazione scolastica o universitaria, attività per la quale spetta l'esenzione a norma dell'art. 132 della direttiva 2006/112/CE.

[73] Agenzia delle Entrate, risposte 393/E/2022 e 162/2020.

restrittiva delle fattispecie di esenzione. Nel necessario contemperamento fra obiettivi ed interessi perseguiti in sede interna e le istanze europee di ridimensionamento delle esenzioni IVA, per il rispetto del principio di neutralità fiscale, appare assolutamente condivisibile l'esenzione IVA per la promozione della socialità dello sport, posto che *"l'inserimento dello sport in Costituzione ha determinato un'importante spinta innovativa al nostro ordinamento, non più solo come "materia" di regolamentazione, ma riconoscendo il suo valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico"*[74].

La rinnovata attenzione alla socialità dello sport rinforza e legittima la disciplina interna. Il rispetto, sempre e comunque imprescindibile, dei princípi tributari europei deve essere letto alla luce di tale rinnovata socialità, che consente una interpretazione equilibrata delle diverse istanze, e che, proprio recentemente, anche l'Agenzia delle Entrate sta dimostrando di realizzare con un più meditato approccio interpretativo [75].

5. *Qualche riflessione conclusiva*

La crescita esponenziale del valore sociale dello sport, sublimata nella novella costituzionale trova nutrimento in politiche tributarie dedicate, in

[74] Così, E. CATELANI, *La tutela del valore dell'attività sportiva in Costituzione,* in S. D'ASCOLA (a cura di), *Diritto dello Sport. Percorsi multidisciplinari*, cit. 40

[75] In questo senso si segnalano alcune recenti risposte dell'Agenzia delle Entrate a séguito di istanze di interpello ad opera di enti sportivi dilettantistici, che si è dimostrata attenta al bilanciamento di interessi interni ed europei. AdE, risposta n. 2 dell'08.01.2025 e risposta n. 36 del 17.02.2025. Nella prima l'Agenzia ha chiarito l'àmbito di applicazione dell'esenzione IVA prevista dall'articolo 36-*bis* del d.l. n. 75/2023 per le prestazioni di servizi strettamente connesse alla pratica sportiva, escludendo l'applicabilità dell'esenzione nell'ipotesi di un accordo di concessione d'uso di un palasport tra un Comune e un'associazione sportiva dilettantistica affiliata alla Federazione Italiana Pallacanestro. L'AdE ha ribaltato l'interpretazione della ASD secondo cui la gestione dell'impianto è funzionale alle attività dilettantistiche, tanto da considerarsi prestazione strettamente connessa alla pratica sportiva. Al contrario nel secondo interpello l'AdE ha considerato operazioni non imponibili – posta la proroga al 01.01.2026 – le prestazioni di noleggio di un impianto sportivo da parte di una società sportiva dilettantistica nei confronti di associazioni sportive dilettantistiche incluse nella medesima federazione sportiva.

ragione della capacità della leva fiscale di incidere sulle scelte pubbliche per il perseguimento dei programmi economico sociali.

L'affermarsi dell'aspetto sociale dello sport, il cui ruolo all'attualità ha acquisito forza rispetto a quello economico, permette un virtuoso bilanciamento fra le due anime della pratica sportiva. La ampia area dell'*economia dello sport* è stata affiancata dalla *socialità dello sport*, in cui pure afferiscono aree di professionismo considerevoli. La previsione di un sistema fiscale dedicato alla promozione dei parametri interni, europei ed internazionali propri della socialità dello sport si sostanzia in un articolata serie di fattispecie agevolative in grado di incidere considerevolmente sui cittadini: i costi sociali correlati alla promozione dello sport permettono di giustificare una differente propensione alla contribuzione per le associazioni e le società sportive dilettantistiche che organizzano e consentono tale fruizione. Lo sviluppo della socialità dello sport deve essere considerato non un mero costo ma un'opportunità. I diversi attori pubblici possono ottenere vantaggi da un comportamento virtuoso dal punto di vista sociale maggiori dei costi che tali comportamenti presuppongono. L'utilizzo delle agevolazioni per la promozione dell'attività sportiva dilettantistica permette di attivare comportamenti virtuosi da parte del singolo, persona fisica o giuridica. La spinta ad internalizzare i costi di promozione della socialità dello sport contenuta nella novella costituzionale legittima i possibili strumenti agevolativi, che, nel rispetto del principio di ragionevolezza, debbono applicarsi esclusivamente alle ipotesi in cui la conseguente riduzione del prelievo possa trovare giustificazione *ex* artt. 3, 23 e 53 Cost. e le possibili deroghe al dovere inderogabile di ciascuno di concorrere alle spese pubbliche trovano fondamento nell'affermazione dei valori di appartenenza, di coesione e di solidarietà.

Lo sviluppo di un tale modello può e deve dunque giustificare l'ampliamento significativo di un regime fiscale dedicato alla promozione della pratica sportiva, posto che la potenziale erosione del livello di gettito tributario, direttamente proporzionale alla diffusione di un tale modello agevolativo, trova giustificazione nel modello virtuoso insito nella promozione della socialità dello sport.

La fiscalità del terzo millennio è in grado di assumere nuove declinazioni quale strumento per la promozione della collettività e valorizzazione degli interessi emergenti dal tessuto socioeconomico. La

contestuale vigenza di princípi costituzionali di pari rango impone al legislatore di combinare e bilanciare una pluralità di valori costituzionali per la realizzazione del benessere pubblico. Il regime fiscale sottrattivo e la conseguente rinuncia a tutto o parte del gettito tributario connesso a manifestazioni di forza economica, deve necessariamente correlarsi agli enti sportivi dilettantistici a prescindere dalla forma giuridica prescelta dall'ente, funzione della dimensione economica dell'attività considerata. Se dunque la fiscalità può certamente imprimere una spinta propulsiva al valore sociale dello sport, non di meno, la funzione promozionale non ha ancóra raggiunto le possibili declinazioni sociali a cui potrebbe aspirare, a tutto vantaggio del suo aspetto economico[76].

Dunque, *"dinanzi ad una recessione della funzione redistributiva, che è lentamente risultata ridimensionata in alcuni passaggi, si registra un innalzamento della funzione promozionale attraverso un evidente potenziamento della utilizzazione della leva fiscale quale strumento di sviluppo mirato verso singoli valori giuridici"*[77]. Il seme della speranza è certamente stato piantato, ma, perché fiorisca, occorre che si stabilizzi e che possa trovare il corretto nutrimento. Un reale cammino di inclusione necessita di fondi stabili con incentivazioni finanziarie e politiche di agevolazione tributaria e contributiva che permettano di proseguire il cammino di inclusione, che non può sostanziarsi in meri progetti "a tempo", destinati a far nascere una speranza e trasformarla, poi, in un'illusione.

Molteplici potrebbero essere le declinazioni di politiche pubbliche finanziarie e tributarie, ai diversi livelli di governo, con la previsione di crediti di imposta da un lato e forme esentative dall'altro, da poter essere messe a

[76] R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., *passim* ed in particolare G. INGRAO, *Le agevolazioni fiscali nello sport: profili teorici*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 78, che rileva come la finalità altruistica propria del settore dilettantistico impone al legislatore tributario di operare un distinguo, posta l'oggettivo divario fra i valori costituzionali sottesi alla doppia declinazione della pratica sportiva; una potenziale equiparazione del regime dilettantistico con quello professionistico, caratterizzato dal fine di lucro, comporterebbe una censura di incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza.

[77] Ancora R. MICELI, *la dimensione sociale e la dimensione economica dello sport. la necessità di un'efficace politica fiscale*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 11.

sistema per la promozione della pratica sportiva.

Dal punto di vista locale i prelievi immobiliari evidenziano *in nuce* molteplici possibili declinazioni, in particolare attraverso l'ampliamento di quanto già previsto per gli immobili posseduti dagli enti del terzo settore[78]. Analogamente, a livello regionale, potrebbe essere ipotizzata una rimodulazione delle aliquote IRAP, in chiave sociale, come già avvenuto in passato ad opera di alcune Regioni[79]. Nel contempo, a livello nazionale, ben potrebbe essere ampliata la previsione dei (pochi) crediti d'imposta dedicati, non tutti attualmente vigenti[80] e non tutti specificamente riferiti all'attività sportiva[81].

Le diverse componenti sottese alla regolazione dell'attività sportiva possono e devono, dunque, essere analizzate con le lenti del tributarista, che tengano in conto il rinnovato ruolo sociale che (anche) il processo di integrazione europeo ed internazionale ha contribuito a definire[82]. È noto che la funzione fiscale esprime la capacità di un ordinamento di organizzarsi giuridicamente e di attuare programmi di sviluppo economico-sociale nel rispetto dei princípi di matrice costituzionale[83] e di

[78] Sul punto si veda la Circolare n. 2/DF del 16.07.2024 e Cass., ordinanza 2 ottobre 2023, n. 2776, in merito alla sussistenza dei requisiti per poter fruire dell'agevolazione e la giurisprudenza ivi correlata.

[79]In Umbria, a decorrere dal 1° gennaio 2017 e fino al 31 dicembre 2019, l'aliquota IRAP è stata ridotta dello 0,92% a favore degli esercizi che disinstallano gli apparecchi per il gioco lecito entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello a cui si riferisce l'agevolazione.

[80] Fra questi si ricorda il c.d. *sport bonus*, – misura analoga *all'art bonus* – destinato a finanziare le infrastrutture, previa detrazione. La legge di bilancio 2020, approvata lo scorso 27 dicembre 2019, ai commi 177, 178 e 179 dell'art. 1, ha esteso anche all'anno 2020 la disciplina del credito di imposta prevista dalla legge di bilancio 2019 (art. 1, commi da 621 a 626). Il credito è stato poi prorogato fino a tutto il 2023.

[81] Fra questi rileva il credito di imposta pari al 75% del valore incrementale degli investimenti effettuati in campagne pubblicitarie, attualmente in corso rispetto agli investimenti dell'anno 2024 riferito agli enti non commerciali che nel 2025 effettuino investimenti in campagne pubblicitarie il cui valore complessivo superi di almeno l'1% quelli realizzati nell'anno precedente sugli stessi mezzi di informazione (investimenti incrementali).

[82] R. MICELI, *la dimensione sociale e la dimensione economica dello sport. la necessità di un'efficace politica fiscale*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 10.

[83] Cfr. G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili*

natura sovranazionale ed europea[84]. La necessità di finanziamento del *welfare state*, ai fini del perseguimento dell'uguaglianza sostanziale tra i consociati di cui all'art. 3, comma 2 Cost. ha legittimato alcune fra le scelte del legislatore per l'attuazione del princípi costituzionali contenuti nell'art. 53 Cost. in tema di capacità contributiva, quale criterio di riparto delle spese pubbliche e della progressività[85]. La funzione redistributiva propria della fiscalità deve essere tradizionalmente affiancata da una non meno spiccata funzione promozionale, volta alla protezione di alcuni valori sociali espressi in Costituzione pariordinati se non prevalenti, che hanno giustificato un impianto agevolativo in presenza di *altri* interessi meritevoli di riconoscimento[86]. La necessità di proteggere e garantire il rispetto di valori sociali comuni *anche* attraverso la leva fiscale è divenuta cogente soprattutto in un assetto internazionale, che ha svelato come le politiche tributarie pubbliche siano divenute una variabile estremamente significativa nell'influenzare l'allocazione delle risorse. Le fondamenta internazionali, europee e, soprattutto, costituzionali della promozione dello sport permettono di rafforzare la declinazione tributaria interna, che, al pari delle altre politiche pubbliche

storici e giuridici, Torino, Giappichelli, 1991; F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, cit., 8.

[84] Cfr. L. ANTONINI, *La solidarietà e il dovere tributario: tra ordinamenti nazionali e ordinamento europeo*, in *federalismi.it*, 16.11.2022; ID., *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio,* in V. MASTROIACOVO, G. MELIS (a cura di) *Il diritto tributario nella prospettiva del terzo millennio*, cit., 2.

[85] Cfr. A. FEDELE, *La funzione fiscale e la capacità contributiva nella Costituzione italiana*, in L. PERRONE, C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2007; F. MOSCHETTI, *Capacità contributiva*, in *Enc. giur. Treccani*, V, Roma, 1988; F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva,* Padova, Cedam, 1973, *passim*.

[86] Tale interpretazione è presente *in nuce* già in sede di lavori preparatori per la Costituzione; una valutazione della capacità contributiva correlata al riparto dei carichi pubblici, che impone equi e ragionevoli criteri distributivi fra i consociati. La ripartizione del prelievo si fonda su motivazioni politiche prima ancóra che scientifiche; l'unica reale certezza si fonda sull'impossibilità di cristallizzare i parametri, posto che occorre verificare i mutevoli presupposti, funzione delle precipue condizioni storiche, economiche e politiche. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione Economica alla Costituente* – vol. V – finanza, Roma, 1946, cap I-IV, riportato integralmente in Scuola Superiore Economia e Finanze, *http://www.ssef.it/*. F. FICHERA, *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori,* in *Riv. dir. fin. sc. fin.,* 1997, 486.

sostenibili sollecita una attenzione ancóra maggiore nell'analisi e nel bilanciamento dei diversi interessi, sia a livello normativo che interpretativo. La politica fiscale di promozione dello sport, nell'alveo del rinnovato assetto europeo e costituzionale, ben può essere parte attiva di promozione del cambiamento del paradigma, in linea di piena continuità con il recente lasciapassare europeo in merito alle agevolazioni agli Enti del Terzo Settore, fra cui si riconoscono anche una nutrita parte degli enti sportivi dilettantistici. La Commissione UE ha, agli inizi di marzo 2025, confermato che le agevolazioni fiscali in favore degli enti del Terzo settore non si configurano come aiuti di Stato in quanto perseguono attività di interesse generale con finalità di pubblica utilità; a partire dal gennaio 2026 entrerà in vigore un regime fiscale dedicato, che prevede, tra le altre cose, la defiscalizzazione degli utili destinati allo svolgimento dell'attività statutaria e all'incremento del patrimonio.

All'attualità la disciplina delle agevolazioni fiscali viene guardata, nel sistema interno ed europeo, con diffidenza e con molteplici rigurgiti verso un irrigidimento della disciplina. Ma se appare condivisibile l'esigenza di ridimensionare la portata delle agevolazioni IVA, anche in ragione della non piena coerenza con i princípi e le soluzioni interpretative formulate in sede europea, non di meno, anche alla luce del novellato art. 33 Cost., il carattere sociale dello sport, il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico, giustifica una politica fiscale dedicata. La promozione dello sport e dei valori che sottende è, dunque, indubbiamente un'attività che deve poter beneficiare di una politica tributaria *ad hoc*, ai diversi livelli di governo, con particolare declinazione decentrata, dove più forte appare il legame con il territorio e le comunità e più chiare sono le necessità di sostegno.

Ma se ciò appare facilmente condivisibile in linea teorica, molto più complessa la definizione concreta.

L'anno 2024 si è concluso con la pubblicazione del volume, per ora solo in spagnolo, di Papa Francesco: *"Más allá de los límites. el deporte según el Papa Francisco"*. Le riflessioni dell'indimenticabile Pontefice sono lo specchio della acquisita consapevolezza dei valori dello sport nella vita e nella società e della loro capacità di influenzare i singoli e le diverse comunità sociali. Negli stessi giorni ha visto la luce la pubblicazione del *Rapporto dell'Osservatorio Valore Sport 2024. "Riportare lo sport e la cultura del movimento al centro dell'agenda politica per creare*

valore per il Paese"[87]. La pubblicazione, al di là dell'accattivante titolo e delle altrettanto accattivanti analisi sull' impatto socio-sanitario anche in chiave di accessibilità e sostenibilità, mantiene il baricentro saldamente nell'aspetto economico, in cui la leva fiscale scende in campo per promuovere un maggiore accesso alla pratica sportiva e dove l'accessibilità si sostanzia nel mero computo del numero di investimenti realizzati per il miglioramento strutturale.

È invece fondamentale il cambio di paradigma: i tempi sono maturi per una diversa e preponderante declinazione sociale dello sport per la cui realizzazione devono collaborare le diverse politiche pubbliche, in sinergia con i diversi attori istituzionali, come le buone pratiche anche e soprattutto in sede decentrata hanno avuto modo di dimostrare. La risposta dovrà essere multidimensionale ed unitaria. Imprescindibile il superamento di una logica cristallizzata, superamento a cui proprio la riforma costituzionale deve contribuire, favorendo un rinnovato bilanciamento di interessi[88]. "*Una politica di questo tipo deve essere espressione di un disegno ragionato e coerente che introduca sia discipline agevolative complesse che semplici agevolazioni (deduzioni, detrazioni o aliquote ridotte) all'interno degli assetti impositivi relativi alle imposte dirette, IVA ed IMU. L'obiettivo che il sistema fiscale si deve proporre è pertanto quello di raccordare adeguatamente la dimensione economica e quella sociale, definendo una tassazione del settore al contempo equa, redistributiva e promozionale*"[89].

[87] Si tratta della seconda edizione del Forum "*Osservatorio Valore Sport*" organizzata da The European House-Ambrosetti (TEHA), in collaborazione con molti partner, fra cui il CONI.

[88] R. ALFANO, P*olitiche tributarie e tutela dell'ambiente. Novella costituzionale, sostenibilità e bilanciamento di interessi*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna Online,* 2024, 250.

[89] Ancóra R. MICELI, *La fiscalità dell'attività sportiva. Definizione, disciplina generale, prospettive*, in R. MICELI (a cura di), *La definizione di una fiscalità dello sport tra realtà economica e valore sociale*, cit., 45.

NOTE MINIME SULLA PROIEZIONE SOCIALE DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE[*]

di ANDREA AVERARDI

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. Neo-costituzionalizzazione" e valore sociale delle attività sportive. – 3. "Giurisdizionalizzazione e tutela della dimensione sociale dello sport. – 4. "Economicizzazione" delle attività sportive e coesione sociale.

1. *Premessa*

Che le federazioni sportive abbiano una proiezione sociale, in sé, potrebbe anche presentarsi come questione scontata se non proprio tautologica.

Esiste infatti una connessione ontologica tra socialità e sport, essendo quest'ultimo un'indubbia modalità di espressione della personalità nelle formazioni sociali[1]. Allo stesso tempo, l'inclusività è un corollario necessario e ineludibile del fenomeno sportivo, e ciò è naturalmente anche con riferimento alle attività delle federazioni sportive[2].

Da un'osservazione, per così dire, più laterale e meno proiettata sui risvolti etico-sociali, emergono a ogni modo almeno due questioni problematiche che impongono di contestualizzare meglio questa semplice constatazione.

La prima è che, come tra l'altro ha espressamente riconosciuto la giurisprudenza della Corte costituzionale, se non esistono "diritti tiranni", ciò vale a maggiore ragione per gli interessi[3]. Così, persino un

[*] Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 249-261.

[1] Su cui, tra i numerosi, G. GUARINO, *Lo sport quale "formazione sociale" di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, 347 ss.

[2] Si tratta di un profilo storico che, in particolare nel nostro Paese, interseca la storia dell'associazionismo (anche in senso politico). A riguardo, tra i molti, si può rimandare a F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, Giappichelli, 2006, *passim*.

[3] Ci si riferisce, ovviamente, a Corte cost., sent. n. 85/2013.

valore apparentemente non negoziabile come l'inclusività deve essere sottoposto a bilanciamenti.

La seconda è che la definizione dell'assetto regolamentare entro cui si spiega tale bilanciamento è variabile, soprattutto perché l'attività delle federazioni sportive si muove a cavallo tra l'ordinamento statale e quello sportivo[4].

È agevole qui richiamare, ancora una volta, la mobilità o pendolarità delle forme dell'intervento dell'ordinamento dello Stato nell'organizzazione di quello sportivo, subito illuminata da Massimo Severo Giannini[5]. E tale evocazione è tanto più appropriata quanto più è riconosciuto che per la disciplina delle federazioni sportive, nonostante il formale riconoscimento della loro natura privastisica, tendono a manifestarsi ciclicamente spinte, spesso critiche, verso il polo pubblicistico[6].

Per questo, è opportuno che anche un tema in apparenza privo di snodi incerti, come quello della dimensione sociale e inclusiva delle federazioni sportive, venga collocato entro il quadro di questo equilibrio mutevole tra ordinamenti per cercare di capire seguendo quali "piste" esso si vada concretamente declinando.

Le notazioni che seguono intendono farlo muovendo dalla constatazione che sulla regolamentazione giuridica dello sport incidono (non da oggi, invero) tre tendenze contemporanee e peraltro non necessariamente del tutto coerenti tra loro: quella alla "neo-costituzionalizzazione" di diritti e di interessi, quella alla crescente "giursdizionalizzazione" delle istanze sociali e quella alla "economicizzazione" di fenomeni a contenuto anche fortemente sociale.

[4] Questione che presenta ormai un livello di stratificazione ultra-decennale. Tra i lavori più risalenti spicca ancora quello di, F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, Giuffrè, 1975, spec. 79 ss. Più di recente, sempre tra i numerosissimi, G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI E G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1994, spec. 331 ss.

[5] M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 19.

[6] Art. 15, d.lgs. n. 242/1999 (c.d. decreto Melandri), che ha attribuito natura mista alle federazioni sportive. Tale natura è stata poi confermata dal d.lgs. n. 15/2004, che ha modificato e integrato il decreto Melandri. Per un commento, G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, spec. 356 ss.

2. *"Neo-costituzionalizzazione" e valore sociale delle attività sportive*

"Neo-costituzionalizzazione" è quasi per certo un termine utilizzato qui in modo sconveniente o comunque non tanto avveduto come sono soliti fare, *ratione materiae*, i costituzionalisti[7].

Nondimeno, esso rende bene l'idea della tendenza contemporanea ad allargare la griglia costituzionale, come dimostrato soprattutto dalle recenti riforme degli articoli 9 e 41 della Costituzione sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e sul correlato divieto di svolgere l'iniziativa economica privata in danno alla salute e all'ambiente[8].

A questa logica espansiva, sebbene declinata in modo differente, non è rimasto estraneo neppure lo sport. E infatti all'art. 33 della Costituzione è stato sancito che la Repubblica riconosce anche il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme[9].

Questa previsione, che non casualmente si colloca dopo quella in materia di tutela della salute e nel più ampio ambito dei rapporti economici e sociali, comporta intanto l'evidente conferma che l'attività sportiva ha una dimensione originaria che, per l'appunto, viene "riconosciuta" dallo Stato[10].

Non si tratta, a ogni modo, di una particolare novità concettuale e, del resto, la formula prescelta dal legislatore va sempre calata in un

[7] Si veda, per esempio, M. DOGLIANI, *(Neo)costituzionalismo: un'altra rinascita del diritto naturale? Alla ricerca di un ponte tra neocostituzionalismo e positivismo metodologico*, in *Cost.it.,* 2010, 1 ss.

[8] Vastissima la letteratura sorta sul tema. Tra i lavori monografici, per esempio, G. MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2024, spec. 129 ss. e O. MAKIMOV PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, Giuffrè, 2024, spec. 129 ss.

[9] Per una prima ricostruzione ragionata, si può rimandare a E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Riv. Aic.*, 2024, 26 ss.

[10] Si tratta, per dirla ancora con M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, 94, della nota posizione di "mutuo non disconoscimento" che caratterizza i rapporti tra Stato e ordinamento sportivo. Su tale punto si sofferma criticamente tuttavia una parte della dottrina, tra cui L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 431 ss.

contesto in cui lo sport non era sicuramente estraneo alla vasta intelaiatura costituzionale.

Per vero, l'attività sportiva non era originariamente contemplata in Costituzione e difatti essa non è mai stata considerata una materia unitaria[11]. Eppure, proprio questo iniziale silenzio della carta costituzionale (oltre a poter rimandare alla volontà di non rievocare l'uso strumentale che dello sport era stato fatto durante il regime fascista) ha permesso di valorizzare l'autonomia del fenomeno sportivo, collocandolo opportunamente entro la cornice del modello pluralistico accolto in Costituzione[12]. Ne è discesa una storia che si potrebbe dire di fertilizzazione costituzionale dello sport, alla cui organizzazione, nel tempo, è diventato impossibile fare riferimento senza rimandare quantomeno alla garanzia dei diritti inviolabili nelle formazioni sociali (art. 2 Cost.) e alla libertà di associarsi (art. 18 Cost.) o alla funzione sociale della proprietà (art. 42 Cost.), come confermato nell'ampia giurisprudenza della Consulta[13].

A ciò va poi aggiunto che, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l'ordinamento sportivo è stato incluso tra le materie di "potestà legislativa" concorrente tra Stato e Regioni[14]. Al di là dell'imperfezione terminologica, che pure è stata giustamente denunciata, questa disposizione ha senz'altro un carattere distributivo, nel senso che essa resta confinata nello spazio della ripartizione delle competenze nell'ordinamento generale, senza entrare nell'autonomia di quello sportivo[15]. A questa nozione di ordinamento sportivo possono comunque

[11] Per una lettura d'insieme, si veda la ricostruzione di B. MARCHETTI, *Sport*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, 933 ss.

[12] A riguardo, sempre tra i molti, P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2017, 1 ss. e R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007, 52 ss.

[13] Si veda, anche per i richiami giurisprudenziali, R. BORELLO, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giur. cost.,* 2019, 2685 ss.

[14] A riguardo, un inquadramento di insieme si trova in B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V,* Torino, Giappichelli, 2002, 79 ss.

[15] Il punto, invero, non è pacifico. Si prendano, per esempio, le critiche di P.A. CAPOTOSTI, *Rapporto tra ordinamento giuridico generale e impresa sportiva*, in AA. VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 698 ss.

riferirsi le molte componenti di stabile interesse statale e regionale e che concernono, in particolare, la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive, anche scolastiche, e degli strumenti destinati, altresì in ottica educativa, allo sviluppo e alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra i vari strati della popolazione[16].

A fronte di ciò, si può dire che la riforma dell'art. 33 della Costituzione, nella sostanza, ha cristallizzato un assetto pre-esistente e un'interpretazione dell'attività sportiva (e del diritto di accesso a essa) che, con varietà di accenti, era già giunta a maturazione[17]. Perciò, in maniera similare a come si ritiene sia avvenuto per l'inclusione dell'ambiente nell'art. 9 della Costituzione, vi è un'indubbia (e felice) forza "illocutoria" di tale disposizione, nel senso che essa potrebbe avere il pregio di spingere il sistema giuridico nel suo complesso a una più matura considerazione dell'attività sportiva[18].

Se questo è chiaro, meno semplice è invece ricavare quale sarà l'effettiva portata della riforma costituzionale sul piano del rispetto del compito di garantire e promuovere l'inclusione sociale, che è demandato anche a tutte le federazioni[19].

In effetti, tornando a guardare alla mobilità dei rapporti tra ordinamento generale e sportivo, sopra ricordata, va detto che le questioni più contraddittorie che su questo tema debbono maneggiare le federazioni sportive paiono collocarsi nella sfera della piena autonomia di esse e, in

[16] Profili di indubbio rilievo come dimostrano i numerosi investimenti su di essi che derivano dal PNRR. In particolare, le risorse destinate allo sport finanziano investimenti presenti nella Missione 4 ("Istruzione e ricerca"), nell'ambito della Componente 1 ("Potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università") e nella Missione 5 ("Inclusione e coesione"), nell'ambito della Componente 2 ("Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore").

[17] In questo senso, anche G. LIOTTA, *Lo sport in costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *Dir. dello sport,* 2023, 5. *Criticamente sul parallelo con l'ambiente, comunque*, L. FERRARA, *op. ult. cit*., 431 ss.

[18] Così, con riguardo all'ambiente, R. BIN, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Cons. online*, 2025, 482.

[19] Anche perché, come sottolineato da M. BOMBARDELLI, *I signori dello sport e i diritti dell'individuo verso le formazioni sociali*, *in Dir. pubbl.*, 2021, 779 e 780 la promozione dello sport dovrebbe riguardare anche il Dipartimento per lo sport, Sport & salute, le Regioni, gli enti locali, le scuole, il terzo settore, senza però che questi confondano lo sport con le attività ricreative, lasciando la promozione del primo a solo appannaggio delle istituzioni sportive.

particolare, in quella della disciplina delle attività agonistiche[20]. Non v'è dubbio, infatti, che è proprio nella dimensione agonistica che integrazione e competizione possono confliggere in modo più acuto, come dimostra, limitandosi alla più stretta attualità, il dibattito non privo di ideologismi, che è sorto intorno alla pratica sportiva agonistica esercitata da atleti *transgender*[21].

Socialità e inclusività, allora, viste in questa prospettiva, non possono che significare anche (se non soprattutto) *differenziazione* del trattamento dei vari interessi in gioco e, perciò, rispetto dell'autonoma capacità delle federazioni di fissare le regole tecniche più opportune e capacità del legislatore statale di coordinarsi con queste ultime[22].

3. "*Giurisdizionalizzazione" e tutela della dimensione sociale dello sport*

Quella che è stata definita la "vocazione del nostro tempo" per la giurisdizione, cioè l'ampliamento della sfera della giustiziabilità delle posizioni giuridiche soggettive davanti al giudice, ha toccato inevitabilmente anche l'universo delle attività sportive[23].

Nel caso del diritto sportivo questa *giurisdizionalizzazione* si presenta tuttavia con dei tratti peculiari, dovuti ovviamente al fatto che, nel quadro del pluralismo ordinamentale, l'aspettativa dei singoli a vedere tutelate nella giurisdizione statale le proprie posizioni di interesse

[20] Rispetto alle quali è utile ricordare che sorge automaticamente, al momento dell'affiliazione a una federazione, il vincolo di giustizia sportiva. A riguardo, già F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, *op. cit.*, 42 ss. e ID., *Giustizia sportiva*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Torino, Utet, 1993, *ad vocem*.

[21] Si veda, anche con il richiamo a diversi casi, S. AGOSTA, *Tra inclusione ed equità: i diritti dell'atleta transgender alla prova dei valori fondamentali*, in *Atti Acc. Pelor. Per.*, 2021, 35 ss.

[22] Peraltro ciò in rispetto degli stessi princìpi dettati dal CIO, che includono la partecipazione e la trasparenza secondo un approccio "stakeholder-centered" che in effetti, nella prassi, pare poco seguito. Si veda, INTERNATIONAL OLYMPIC COMMITEE, *IOC framework on fairness, inclusion and non-discrimination on the basis of gender identity and sex variations*, 2021.

[23] Il richiamo è a N. PICARDI, *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 2004, 41.

legittimo o diritto soggettivo non può risolversi in una compromissione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo[24].

Ora, che nel campo della giustizia il sistema sportivo e quello statale si siano trovati assai di frequente a collidere è constatazione condivisa, soprattutto se si guarda ai casi di provvedimenti disciplinari, di fronte ai quali a risultare controversa è stata sovente la stessa qualificazione della natura dei poteri esercitati dalle istituzioni sportive[25]. Del resto, più in generale, la canonica tripartizione del sistema di tutela (questioni tecniche e disciplinari; rapporti patrimoniali; atti soprattutto del Coni e delle federazioni di rilevanza pubblicistica) seppure accolta dal legislatore, è stata oggetto nel tempo di tensioni e di interpretazioni anche molto differenti[26].

Nella giurisprudenza degli ultimi anni è individuabile abbastanza chiaramente una tendenza, spesso cavalcata dal legislatore, alla giuspubblicizzazione di alcuni aspetti della regolazione del fenomeno sportivo[27]. Si tratta di una propensione animata soprattutto dal giudice amministrativo e dalla Corte dei conti, come testimoniato per esempio da alcune pronunce rese su questioni come la possibile qualificazione delle federazioni sportive quali organismi di diritto pubblico e, più in passato, come l'inserimento di queste ultime nell'elenco dell'Istat delle pubbliche amministrazioni[28].

[24] È noto, comunque, che esistono posizioni anche molto critiche verso l'autonomia in questione. Per esempio, G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007, *passim*.

[25] Tra i molti, in merito, N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti di riflessione*, in *Foro amm.*, 2007, 1152 ss. e F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. giur.*, 2011, 1548 ss.

[26] Ci si riferisce ovviamente al D.L. n. 220/2003 e in particolare agli art. 2 e 3, su cui, tra i molti, F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, Giuffrè, 2007, 4 ss. La tripartizione in questione è stata comunque avallata anche dalla giurisprudenza ordinaria. Cfr., per esempio, Cass., SS.UU., 23 marzo 2004, n. 5775.

[27] Si vedano le considerazioni critiche di G. NAPOLITANO, *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 100 ss.

[28] Se si ritiene, in merito, A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 39 ss. e ID, *Autonomia privata ed esercizio di funzioni pubbliche. Sul problema della qualificazione delle*

Resta tuttavia che i confini tra ordinamento generale e ordinamento sportivo sono stati costantemente sorvegliati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, sempre nel quadro pluralistico, in particolare con le pronunce n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019, ha difeso l'autonomia dell'ordinamento sportivo[29]. Entrambe le pronunce, relative proprio alla questione della giustiziabilità delle sanzioni disciplinari, hanno confermato che il diritto ad agire in giudizio non necessita di assumere il carattere della tutela costitutiva, pur confermando, al contempo, che per i diritti soggettivi e gli interessi legittimi vi è sempre la possibilità di proporre azione risarcitoria al giudice statale, in ragione delle "conseguenze ulteriori", rispetto a quelle interne all'ordinamento sportivo prodotte eventualmente dalle sanzioni[30].

A lungo, obiettivamente anche in virtù di una certa iniziale "rudimentalità" della giustizia sportiva, la questione dei conflitti ordinamentali ha distolto l'attenzione dallo sviluppo di quest'ultima, che tuttavia, specie con la riforma organica del 2014, si è trasformata in senso maggiormente garantistico[31].

Così, è stato sottolineato che oggi, piuttosto che parlare di una di una categoria monolitica e unitaria di "giustizia sportiva", si dovrebbe fare riferimento a una "pluralità di archetipi di giustizie sportive", che riflettono la varietà degli interessi che connotano lo sport[32].

Tra tali interessi, come ovvio, vi è anche quello all'inclusività e alla salvaguardia della dimensione sociale delle attività sportive, che peraltro

federazioni sportive come organismi di diritto pubblico, in *Riv. dir. sport.*, 2018, 495 ss.

[29] Innumerevoli i commenti, di segno anche molto diverso, suscitati da queste sentenze. Per un inquadramento di esse nel quadro normativo e giurisprudenziale, si veda, per esempio, D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e costituzione repubblicana*, Napoli, Jovene, 2020, spec. 167 ss.

[30] Tale soluzione, come noto, è oggi accolta dal legislatore in una pluralità di materie, a partire da quella degli appalti, rispetto alla quale si è assistito a un'estensione della portata originaria dell'art. 125 c.p.a. Si tratta, tuttavia, di un'applicazione della sola tutela risarcitoria che muove da presupposti diversi, essendo essenzialmente basata su di una logica (piuttosto critica) di carattere acceleratorio, rispetto a quella di cui qui si sta discutendo.

[31] A riguardo, si vedano le considerazioni di M. SANINO, *La situazione della giustizia sportiva a quattro anni dalla riforma*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 302 ss.

[32] In questo modo, A. GAMBINO, *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. sport*, 2019, 18.

è tutelato dal Collegio di garanzia del Coni anche attraverso la verifica della legittimità procedurale dei regolamenti, bandi e delle decisioni delle federazioni e della loro osservanza dei principi di trasparenza e imparzialità nelle politiche sociali e inclusive affidate agli enti sportivi.

Si coglie, così, il senso del richiamo alla "giurisdizionalizzazione" anche con riguardo alla proiezione sociale delle federazioni sportive.

Se è vero per esempio che, come ribadito di recente in una significativa decisione del tribunale di Torino, la materia delle discriminazioni rientra nell'ambito di cognizione del giudice ordinario, questo non toglie che anche la giustizia sportiva sia chiamata a un'opera di tutela dei valori sociali che animano, a più livelli, lo sport. Ciò è confermato da alcune recenti decisioni del Collegio di garanzia dello sport che hanno riguardato l'individuazione del contenuto del dovere di lealtà e correttezza dei tecnici federali[33], che sono tornate sul riconoscimento della natura delle sanzioni disciplinari sportive[34] o, ancora, che si sono appuntate sulla valorizzazione del merito sportivo in competizioni organizzate dalle federazioni[35].

In questa direzione, allora, la garanzia della proiezione sociale del fenomeno sportivo passa anche per la tutela del principio di legalità nell'ordinamento sportivo, in un'ottica di autonomia (che non significa però auto-sufficienza)[36].

4. *"Economicizzazione" delle attività sportive e coesione sociale*

Lo sport, specie quello agonistico esercitato ad alto livello, oltre a essere un fenomeno sociale ha, come ovvio, una valenza economica di particolare significatività[37].

La connessione tra il volto più sociale e quello più economico dell'attività sportiva, con la correlata necessità di trovare forme di

[33] Collegio di garanzia, dec. n. 40/2023.

[34] Collegio di garanzia, dec. n. 3/2023.

[35] Collegio di garanzia, dec. n. 26/2023.

[36] Il rischio di muoversi in un'ottica di auto-sufficienza è del resto quello di sviluppare quelle forme di "neo-feudalesimo" denunciate da M. BOMBARDELLI, *op. ult. cit.*, 761 ss.

[37] Si vedano i dati, aggiornati al 2025, dello studio dell'Istituto di credito sportivo sul prodotto interno lordo nello sport che riportano che in Italia lo spor vale oltre 25 miliardi di euro.

coesistenza e contemperamenti tra essi, si coglie soprattutto se si guarda al diritto dell'Unione europea e all'interazione che vi è tra esso e il diritto interno degli Stati membri[38].

È quasi superfluo ricordare che nel quadro normativo europeo l'attenzione sulla socialità e sull'inclusività è stata sempre predominante. Oggi sono gli articoli 6 e 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea a esplicitare, per un verso, che lo sport è una delle competenze di sostegno, coordinamento e completamento dell'Unione e, per un altro, a ribadire che l'azione dell'Unione mira a "sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra organismi responsabili dello sport, nonché proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani"[39].

Non a sorpresa, però, questa forte connotazione sociale dello sport si è trovata nel tempo a doversi confrontare (e in parte a scontrare) con la primazia che, nella *integration through law*, è stata propria dell'applicazione delle regole della concorrenza[40].

Già a partire dagli anni Settanta, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha iniziato a delineare un quadro di applicazione mirata o "sfumata" delle regole in materia di concorrenza alle attività sportive, inizialmente non escludendo *tout court* che queste ultime possano essere assimilate ad attività economiche, ma isolando altresì quelle regole riguardanti esclusivamente profili tecnico-sportivi sottratti anche alla disciplina del diritto europeo[41].

[38] In una vastissima letteratura, si vedano L. DI NELLA, *Lo sport nel diritto primario dell'Unione europea: il nuovo quadro normativo del fenomeno sportivo*, in *Rdes*, 2011, 5, nonché S.M. CARBONE, *Lo sport ed il diritto dell'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, in *Studi int. eur.*, 2010, 597 ss.

[39] In merito, S. BASTIANON, *La funzione sociale dello sport e il dialogo interculturale nel sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 391 ss.

[40] Tra i molti, con ampi riferimenti alla giurisprudenza e alla letteratura, si veda M. GRANIERI, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dell'attività sportiva alla luce delle norme di concorrenza in Europa*, in *Riv. dir. sport*, 2018, 29 ss.

[41] In questo senso, J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Rdes*, 2008, 59 ss., che traccia anche una parabola evolutiva del rapporto tra sport e diritto europeo.

Non serve soffermarsi in dettaglio sugli sviluppi storici di tale percorso, dovendosi tuttavia ricordare che oggi la citata partizione meccanicistica ha cessato di avere la sua validità assoluta[42].

Del resto, già con la pronuncia resa nel caso Meca Medina e poi in quello Majcen la Corte di Giustizia ha chiarito che anche le regole sportive (come quelle antidoping) sono soggette al diritto della concorrenza se producono effetti economici, indipendentemente dal fatto che siano di natura "puramente sportiva", fermo restando che una restrizione della concorrenza può essere giustificata se è intrinsecamente necessaria e proporzionata per il perseguimento di obiettivi legittimi, come l'integrità dello sport e la lotta al doping[43].

Ciò mentre, per quanto riguarda segnatamente il potere delle federazioni sportive, con la sentenza resa nel caso Motoe, sempre la Corte di Giustizia ha stabilito che queste ultime non possono utilizzare il loro potere regolamentare per ostacolare la concorrenza, specialmente quando sono anche operatori economici nel mercato che regolano. Questo posto che un organismo sportivo che esercita un potere di autorizzazione e svolge anche attività economiche in concorrenza con gli operatori che devono richiedere l'autorizzazione è un'impresa ai sensi del diritto europeo e quindi può abusare della sua posizione dominante se non separa in modo imparziale e trasparente le due funzioni[44].

Inutile dire che anche il recente e molto discusso caso Superlega è tornato a dare centralità al problema della specificità sociale dello sport. Basti a riguardo ricordare che nelle proprie conclusioni l'Avvocato Generale ha proposto una lettura "costituzionalizzata" dell'art. 165 TFUE, sostenendo che quest'ultimo dovrebbe essere tenuto in conto nell'interpretazione e nell'applicazione della normativa in materia di concorrenza e libertà di prestazione dei servizi e precisando anche come il modello "modello sportivo europeo" sia basato su il sistema piramidale (dal

[42] Per una completa analisi dell'evoluzione giurisprudenziale, ancora, S. BASTIANON, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2012 485 ss.

[43] La questione, evidentemente, si intreccia con quella dell'inserimento degli ordinamenti sportivi in un sistema sovranazionale o, per meglio dire, globale. A riguardo, tra tutti, L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2010, *passim*.

[44] Nella giurisprudenza italiana, pare muoversi su questa linea, per esempio, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 5054/2024.

livello amatoriale a quello professionistico), il meccanismo di promozione e retrocessione, la partecipazione basata sul merito sportivo e la solidarietà tra livelli.

Ora, la Corte di Giustizia, pur non essendosi pronunciata sulla Superlega in sé, ha confermato che l'art. 165 TFUE non esonera le federazioni dal rispetto pieno del diritto europeo e che la "specificità dello sport" non autorizza monopoli incontrollati o pratiche che ostacolano la concorrenza. Della sentenza si sono peraltro date interpretazioni anche particolarmente trancianti, dato che alcuni hanno ravvisato che con essa le federazioni sarebbero sempre più attratte dalla disciplina comune e perciò proiettate nella sfera "mercatista", sebbene la pronuncia non disconosca affatto il potere regolamentare delle federazioni, il quale è però da esercitarsi in modo trasparente e non discriminatorio[45].

Non v'è dubbio che la decisione sul caso della Superlega arrivi non inaspettata, essendo, di fatto, un altro tassello di un lungo percorso che, a partire dal caso Walrave, ha progressivamente portato a erodere l'"eccezione sportiva", al punto da essersi sostenuto che sia ormai chiaro il ridimensionamento dell'art. 165 TFUE, con possibili risvolti critici quanto alla marginalizzazione della "specificità" dello sport[46]. Senonché, considerando la posizione assunta dalla stessa Corte di giustizia nel caso Biffi, con la quale è stato stabilito anche lo sport dilettantistico rientra nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione, se collegato alla residenza e integrazione sociale dei cittadini, la portata dell'art. 165 TFUE è risultata potenzialmente molto estesa, tanto da essersi sollevato il dubbio che si possa arrivare a un'armonizzazione indiretta tramite l'imposizione giurisprudenziale di limiti ai regolamenti nazionali, pur in un settore dove l'Unione europea ha competenza solo di sostegno[47].

[45] Esemplificativi, in questa direzione, i commenti di R. PARDOLESI, C. OSTI, Superleague. *Il canto di Natale della Corte di giustizia*, in *Merc. conc. e reg.*, 2023, 487 ss. e di A. ARGENTATI, *Il caso Superlega. Dal monopolio delle federazioni sportive al monopolio del mercato?*, *ivi,* 313 ss.

[46] In questo senso, A. ORLANDO, *La sentenza della Corte di giustizia sulla Superlega: ancora lontani dal triplice fischio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2024, spec. 314 ss. Per ulteriori riferimenti alla giurisprudenza che sta erodendo la specificità autonomista del diritto dello sport, tra i vari, A. MERONE, *La cedevolezza del modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1 ss.

[47] In questo senso, S. BASTIANON, *Attività sportiva amatoriale, titolo di campione*

Appare difficile immaginare che l'emergere di queste due tendenze contraddittorie costituisca una sorta di volontà di bilanciamento della Corte di Giustizia. Esse, a ogni modo, esprimono bene la tensione che gravita intorno all'ideale di coesione sociale che si accompagna allo sport una volta calato nella sua concreta regolamentazione; tensione che si scarica principalmente proprio sulle federazioni sportive.

nazionale e diritto europeo: un dialogo ancora (tremendamente) difficile, in *Eurojus*, 2019, 199.

LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI TRA SERVIZI PUBBLICI, RIGENERAZIONE URBANA E INCLUSIONE SOCIALE*

di FILIPPO BORRIELLO

SOMMARIO: 1. La gestione degli impianti sportivi tra strumenti concessori e servizi pubblici. – 2. Le modalità di affidamento della concessione per la gestione di impianto sportivo. – 3. *Segue.* L'affidamento della gestione degli impianti "in via preferenziale" alle associazioni di settore nella legge finanziaria 2003. – 4. *Segue.* Redditività degli impianti sportivi e servizi di interesse economico generale. – 5. *Segue.* L'affidamento diretto della gestione gratuita alle ASD per l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile nella riforma dello sport del 2021. – 6. Equilibrio economico-finanziario e sorte del contratto di concessione nell'emergenza pandemica. – 7. Osservazioni conclusive, anche *de jure condendo*, sulla possibilità di qualificare l'accesso all'impiantistica sportiva in termini di diritto soggettivo di rilievo costituzionale.

1. L*a gestione degli impianti sportivi tra strumenti concessori e servizi pubblici*

La recente vicenda che ha interessato lo Stadio Artemio Franchi di Siena costituisce l'occasione per indagare natura e contenuto dell'affidamento della concessione per la gestione degli impianti sportivi alle associazioni di settore[1].

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 286-321.

[1] Nel caso di specie, il Comune di Siena dichiarava la risoluzione per inadempimento contrattuale della concessione in uso e gestione congiunta in regime accessorio con lavori di adeguamento dello Stadio Artemio Franchi e del Complesso sportivo Bertoni dell'Acquacalda. La risoluzione si basava sulla mancata esecuzione di alcuni lavori di adeguamento degli impianti sportivi da parte del concessionario. L'Associazione Calcio Robur Siena 1904 SSD a r.l. impugnava il provvedimento di risoluzione dinanzi al T.A.R. Toscana, che tuttavia dichiarava il difetto di giurisdizione a favore del giudice ordinario (T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, n. 16/2024, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Il Siena proponeva appello al Consiglio di Stato. Secondo l'appellante, l'oggetto della controversia riguardava una concessione di bene pubblico e non una concessione

Sebbene la questione sia stata a lungo controversa, è prevalsa nella giurisprudenza amministrativa più recente (suffragata dall'orientamento della Corte di Cassazione[2]) la qualificazione della concessione della gestione di impianto sportivo come concessione di pubblico servizio piuttosto che di bene pubblico[3], anche quando oltre alla gestione si

di lavori pubblici o di pubblici servizi. A supporto di tale assunto, l'appellante indicava: a) la natura dei lavori ("accessori", perciò secondari) da eseguire, come indicato nell'atto di concessione; b) la possibilità per il concessionario di svolgere "attività di natura commerciale" (alimentari e non, ricreative, culturali), prevista dal capitolato d'oneri allegato alla concessione; c) il valore dei lavori affidati al concessionario, di gran lunga inferiore rispetto a quello della concessione stessa. Qualificata la concessione come riguardante un bene pubblico, la controversia rientrava, ad avviso dell'appellante, nella giurisdizione esclusiva del G.A., ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b, c.p.a. Con sentenza Cons. St., Sez. V, 15 marzo 2024, n. 2506, *ivi*, l'appello veniva respinto. Secondo il Collegio, la gestione unitaria degli impianti sportivi deve essere qualificata come servizio economico di interesse generale, data la sicura remunerativitá che classifica lo Stadio come impianto a rilevanza economica. Pertanto, la concessione in questione, a carattere misto (in quanto avente ad oggetto anche l'esecuzione di lavori), rientra nell'ambito della concessione di servizi. Ne deriva che le questioni afferenti all'adempimento o meno degli obblighi concessori sono devolute alla giurisdizione ordinaria.

[2] Cass. civ., Sez. Un., 20 aprile 2015, n. 7959, in *Mass. Giust. civ.*, 2015; Cass. civ., Sez. Un., 23 luglio 2001, n. 10013, *ivi*, 2001, 1449; Cass. civ., Sez. Un., 13 novembre 1997, n. 11219, in *Riv. giur. ed.*, 1998, 568; Cass. civ., Sez. Un., 29 novembre 1994, n. 10199, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 293.

[3] Sulla concessione di impianto sportivo, L. TULLIO, *Il contratto di gestione di impianti sportivi*, in L. DI NELLA, E. INDRACCOLO, A. LEPORE, P. DEL VECCHIO, S. PALAZZI (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 313; G. ZEREGA, *L'affidamento della gestione degli impianti sportivi di proprietà comunale*, in *ACo*, 2019, 53; M. MACCHIA, *La regolamentazione degli affidamenti da parte dei concessionari*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2018, 153, nt. 12; S. VENTURI, *Le modalità di affidamento degli impianti sportivi comunali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Riv. dir. eco. dello sport*, 2017, 109; S. TATTI, *Concessione di impianto sportivo: qualificazione e conseguenze*, in *Riv. dir. eco. dello sport*, 2014, 89; E. LUBRANO, *Le modalità di assegnazione in gestione degli impianti sportivi*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2013, 318; A. LECORA, E. MARRA, *La sussidiarietà nella gestione pubblica del patrimonio immobiliare sportivo*, Salerno, 2014; C. BOTTARI, *Disciplina e gestione degli impianti sportivi*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2010, 327; C.G. IZZO, *Gli impianti sportivi*, in C.G. IZZO, A. MERONE, M. TORTORA (a cura di), *Il diritto dello sport*, Milano, Utet, 2007, 335; L. MUSUMARRA, *La disciplina dell'affidamento della gestione degli impianti sportivi*, in C. ALVISI (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2006, 115; S. DEL GATTO, *Affidamento a privati di locali all'interno di impianti sportivi di*

affidi la costruzione dell'opera[4]. A questa conclusione si perviene sulla base di due considerazioni: la prima, sull'inquadramento giuridico della nozione di impianto sportivo; la seconda, sulla collocazione della gestione di impianto sportivo nell'ambito dei servizi pubblici.

La nozione di impianto sportivo[5] può essere ricondotta alla previsione dell'ultimo comma dell'art. 826 c.c., relativa ai beni di proprietà dei Comuni destinati a un pubblico servizio e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili. Detti beni non possono essere sottratti alla loro destinazione, sussistendo un vincolo funzionale, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore dell'intera collettività per attività di interesse generale.

proprietà comunale: locazione di immobile o concessione di beni pubblici?, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 1544; R. PATRASSI, *Problemi sulla gestione degli impianti sportivi comunali*, in *AI*, 1999, 1192.

[4] L'ormai consolidato orientamento del Giudice di legittimità, da un lato, ha definitivamente superato la precedente distinzione tra concessione di sola costruzione e concessione di gestione dell'opera o di costruzione e gestione congiunte (Cass. civ., Sez. Un., 30 luglio 2021, n. 21971, in *Mass. Giust. civ.*, 2021); dall'altro, ha accomunato la concessione di costruzione e gestione di opera pubblica e la concessione di servizi pubblici (Cass. civ., Sez. Un., 28 febbraio 2020, n. 5594, *ivi*).

[5] Ai sensi dell'art. 2 del d.m. 18 marzo 1996, recante "Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi", per impianto sportivo si intende "l'insieme di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso, che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposto allo svolgimento di manifestazioni sportive". In termini sostanzialmente analoghi, le norme CONI per l'impiantistica sportiva, approvate con delib. del Consiglio Nazionale CONI n. 1379 del 25 giugno 2008, definiscono l'impianto sportivo come "il luogo opportunamente conformato ed attrezzato per lo svolgimento dell'attività fisico-sportiva. Comprende, di massima, le parti funzionali […], in cui è essenziale la presenza di uno o più spazi di attività", come gli spazi per l'attività sportiva, per i servizi di supporto e per il pubblico. Nell'ambito degli impianti sportivi, si distingue tra impianti a rilevanza cittadina e a rilevanza circoscrizionale, impianti specialistici e multidisciplinari, impianti fissi e mobili. Una particolare e più specifica categoria è quella degli impianti sportivi di quartiere. Come riportato nella Risoluzione del 4 novembre 1986 n. 361922 del Ministero delle Finanze, per impianto sportivo di quartiere deve intendersi una struttura sportiva, realizzata di regola da un Comune, che viene messa a disposizione della popolazione di una determinata zona urbana ovvero di un piccolo centro abitato. Non sono stati, invece, ritenuti riconducibili agli impianti sportivi di quartiere quegli impianti utilizzati esclusivamente o prevalentemente da determinate categorie di enti ovvero realizzati soprattutto per lo svolgimento di attività agonistiche. Gli impianti sportivi di quartiere rientrano, ai sensi dell'art. 4,

Altra norma la cui portata è utile esaminare ai fini dell'indagine, è l'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001, che prevede la possibilità di rilasciare un permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali (analogamente a quanto già previsto dall'art. 41-quater della l. n. 1150/1942), per gli "edifici ed impianti di interesse pubblico". La giurisprudenza amministrativa aveva inizialmente interpretato in senso restrittivo questa particolare categoria di edifici, facendovi rientrare soltanto quelli afferenti a compiti assunti direttamente dalla pubblica Amministrazione. La giurisprudenza più recente, invece, ha ritenuto applicabile la predetta disposizione anche a edifici e impianti in cui sia comunque offerto un servizio alla collettività[6]. Pertanto, «anche un impianto sportivo […] rientra tra le opere di interesse pubblico per cui può essere rilasciato il permesso di costruire in deroga»[7].

Sulla base del descritto quadro normativo può quindi affermarsi che, in concreto, la gestione degli impianti sportivi sottende senz'altro a un'attività di interesse generale[8], trattandosi di beni «destinati ad un

comma 2, lett. f, della l. 29 settembre 1964 n. 847, tra le opere di urbanizzazione secondaria. Sul punto, V. GASTALDO, *Le opere realizzate a scomputo degli oneri di urbanizzazione: un cantiere ancora aperto*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, 25, nt. 8; R. DAMONTE, *Le opere di urbanizzazione a scomputo nella "morsa" della disciplina comunitaria*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 3, 111, nt. 2; G. GIOVANNELLI, D. LASTRAIOLI, *Il nuovo regime di realizzazione delle opere di urbanizzazione a scomputo oneri: problematiche e possibili soluzioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, 6, 253, nt. 2.

[6] T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, Sez. I, 18 giugno 2009, n. 194, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 22 luglio 2009, n. 1375, *ivi*.

[7] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 5 novembre 2012, n. 9023, in *www.giustizia-amministrativa.it.* Sul punto, P. LOMBARDI, *Il permesso di costruire in deroga tra interessi, uso e riuso del territorio*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 249, in cui si evidenzia che «per edilizia di interesse pubblico in deroga s'intende oggi ogni manufatto edilizio idoneo, per le sue caratteristiche intrinseche, a soddisfare interessi di rilevanza pubblica, riconoscendosi dunque rilievo determinante all'elemento c.d. funzionale. In questo nuovo indirizzo vengono ricomprese anche le strutture gestite da privati in regime d'impresa qualora rivestano un interesse *latu sensu* pubblico, quali gli edifici e le opere destinati ad attività economiche di interesse generale […]. In questa categoria vengono fatti rientrare gli impianti sportivi».

[8] T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 13 ottobre 2021, n. 251, in *Foro amm.*, 2021, 10, 1522. Sul punto, già Corte cost., 25 marzo 1976, n. 57, in *www.cortecostituzionale.it*, secondo cui «lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato».

pubblico servizio: il soddisfacimento, cioè, dell'interesse proprio dell'ente esponenziale e della intera collettività allo svolgimento delle attività sportive, che in essi si svolgono»[9]. Ciò è confermato[10] anche dal fatto che l'ordinamento sportivo è connotato da un'organizzazione di stampo pubblicistico[11], con al vertice il CONI, ente di diritto pubblico, e quindi le Federazioni sportive, qualificate dalla legge istitutiva di detto ente come organi dello stesso (artt. 2, 3 e 5, l. n. 426/1942), soggetti incaricati di funzioni di interesse generale, consistenti nella organizzazione e promozione dello sport[12].

[9] Cass. civ., Sez. Un., 6 agosto 1998, n. 7710, in *Mass. Giust. civ.*, 1999, 1451.

[10] Come rilevato in T.A.R. Valle d'Aosta, Aosta, Sez. unica, 15 dicembre 2015, n. 98, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Veneto, Venezia, Sez. I, 10 giugno 2013, n. 797, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 6, 1859.

[11] La dottrina sulla natura dell'ordinamento sportivo e sui rapporti con l'ordinamento statale è praticamente sterminata. Sia consentito rinviare a G.P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi.it*, 2019, 17; G. NAPOLITANO, *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 100; M. SANINO, *Diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2016; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 299; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, 3; A. CARIOLA, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato?*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 2257; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007; N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2007, 1152; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2007, 33; G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia e azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corriere giur.*, 2007, 1115; G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, 5678; C. FRANCHINI, *I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo nel settore della giustizia sportiva*, in ID. (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, Giappichelli, 2004, 14; G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corriere giur.*, 2003, 1265; L. GIACOMARDO, *Caso Catania: l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *Diritto e giustizia*, 2003, 31, 1, inserto speciale *Storie da T.A.R. … sport. I quattro mesi che hanno sconvolto il calcio*; L. GIACOMARDO, *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. giust.*, 2002, 48; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 5; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 671; W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, I, 1993, 1383, già in *Riv. dir. sport.*, 1969, 384; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 29.

[12] Peraltro, ai sensi dell'art. 23 dello Statuto del CONI, "hanno valenza pubblicistica le attività delle Federazioni Sportive Nazionali relative […] all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici". Sul punto A.M. GAMBINO, F. PIERGENTILI,

In considerazione della centralità del momento gestionale, che prefigura come meramente strumentale l'affidamento del bene di proprietà pubblica, la gestione di impianti sportivi assume i caratteri tipici di un servizio pubblico[13]. Invero, la nozione di servizio pubblico è omologa a quella di servizio di interesse economico generale (SIEG) di derivazione comunitaria[14], da intendersi quale attività di produzione di beni e servizi

Federazioni sportive: l'incostituzionalità del divieto definitivo di accesso alle cariche direttive nella sentenza n. 184 del 2023, in *Giur. cost.*, 2023, 1917, nt. 9. In generale, sulla natura giuridica del CONI e delle federazioni sportive, L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 397; A. AVERARDI, *Autonomia privata ed esercizio di funzioni pubbliche. Sul problema della qualificazione delle federazioni sportive come organismi di diritto pubblico*, in *Riv. dir. sport.*, 2018, 493; A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 39; L. FERRARA, F. ORSO, *Il Codice di giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sport*, 2015, 5.

[13] La letteratura sulla nozione di servizio pubblico è vasta. Sia consentito rinviare a F. GIGLIONI, *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 49; V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giur. cost*., 2012, 2900; C. FRANCHINI, *Le principali questioni della disciplina dei servizi pubblici locali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 7; C. ACOCELLA, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici. Il contratto di servizio*, Napoli, 2007; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, VI, Milano, Giuffrè, 2006, 5517; G. PIPERATA, *Servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario*, o.u.c., 2006, 5527; M.P. CHITI (a cura di), *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra diritto europeo e diritto locale*, Bologna, Bononia University Press, 2006; F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2007; M. DUGATO, *I servizi pubblici locali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, III, Milano, Giuffrè, 2003, 2581; C. PINELLI, *Privatizzazione dei servizi pubblici e autonomie locali*, in C. AMIRANTE, A. SACCOMANNO (a cura di), *Il nuovo ordinamento locale*, Messina, Rubbettino, 1995; S. CATTANEO, *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, Giuffrè, 1990, 362; I.M. MARINO, *Servizi pubblici e sistema autonomistico*, Milano, Giuffrè, 1987; U. POTOTSCHNIG, *I servizi pubblici*, Padova, Cedam, 1964; F. MERUSI, *Servizio pubblico*, in *N.ssimo Dig. it.*, XVII, 1970, 217; A. DE VALLES, *I servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, VI, Milano, Società Editrice Libraria, 1930, 398.

[14] Sulla nozione di servizio di interesse economico generale, V. PARISIO, *Italian administrative Courts, competition and services of general economic interest of local relevance: a general overview*, in *CERIDAP*, 2024, 121; M. TRIMARCHI, *I servizi interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, 53; E. BRUTI LIBERATI, *Servizi pubblici e servizi di interesse economico generale nella riflessione*

che si distinguono dalle comuni attività economiche, in quanto perseguono una finalità di interesse generale che ne giustifica l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato (di regola, in presenza di caratteristiche situazioni di c.d. fallimento del mercato).

Ne costituiscono indici sintomatici e, a un tempo, elementi costitutivi:

a. la natura propriamente erogativo-prestazionale dell'attività esercitata;
b. l'operatività, sul piano infrastrutturale, di un momento organizzativo stabile, con un controllo pubblico preordinato a garantire e assicurare un livello minimo di erogazione;
c. la destinazione dell'attività a una generalità di cittadini, con carattere di universalità delle prestazioni (di tal che, ferme restando le relative modalità, il servizio deve essere reso a tutti i soggetti che, rispettando le condizioni e avendo i requisiti per l'accesso, ne facciano richiesta).

Come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa[15], la gestione di impianti sportivi comunali integra un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 112 del d.lg. n. 267/2000, per cui l'utilizzo del patrimonio si fonde con la promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante e aggregativo[16], assume un ruolo di strumento di miglioramento

di Domenico Sorace, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5050, 553; P. LAZZARA, *Responsabilità pubbliche e private nel sistema dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 2020, 531; A. MAGLIARI, *Servizi sociali di interesse generale e appalti pubblici: concordia discors?*, in *Munus*, 2019, 599; R. CARANTA, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in Regioni, 2011, 1176; F. MERUSI, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 313; D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, Milano, 2010; G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, 893; M. LOTTINI, *I servizi di interesse economico generale: una nozione controversa*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 1351; L.R. PERFETTI, *Servizi di interesse economico generale e pubblici servizi (Sulla Comunicazione della Commissione Europea relativa ai servizi di interesse generale del 20 settembre 2000)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 479.

[15] Cons. St., Sez. V, 28 gennaio 2021, n. 858, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 18 novembre 2022, n. 7130, in *Foro amm.*, 2022, 1915.

[16] S. BASTIANON, *La funzione sociale dello sport e il dialogo interculturale nel sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 391.

della qualità della vita a beneficio non solo della salute dei cittadini, ma anche per la vitalità sociale della comunità (sotto il profilo culturale, turistico, di immagine del territorio, *etc.*). Ne discende che l'affidamento in via convenzionale di immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici – appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 c.c., quando siano o vengano, come nel caso degli impianti sportivi, destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive – non è sussumibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura, per l'appunto, una concessione di servizi[17].

In quanto beni del patrimonio indisponibile comunale, gli impianti sportivi possono essere trasferiti nella disponibilità dei privati, perché ne facciano un uso ben determinato, solo mediante concessione amministrativa[18], che costituisce «l'unico strumento con cui tale trasferimento può

[17] Solo nel caso in cui l'ente territoriale proprietario dell'impianto sportivo debba concedere esclusivamente l'uso di spazi pubblici per consentire lo svolgimento di eventi, tale fattispecie non rientra nell'ambito delle concessioni di servizi ma costituisce una concessione di beni pubblici. Sul punto, Corte conti, Sez. controllo Regione Sardegna, parere 7 marzo 2008, n. 4/2008; Cons. St., Sez. VI, 30 settembre 2010, n. 7239, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 1965; Cons. St., Sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168, *ivi*, 2005, 178. Sull'organizzazione di eventi sportivi, E. INDRACCOLO, *L'organizzazione degli eventi sportivi*, in L. DI NELLA, E. INDRACCOLO, A. LEPORE, P. DEL VECCHIO, S. PALAZZI (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 265.

[18] La letteratura sulle concessioni è vastissima. Sia consentito rinviare a A. DI MARTINO, *Le concessioni nel Codice dei contratti pubblici: profili di apertura al mercato e novità in tema di esecuzione del contratto*, in *Nuove Auton.*, 2018, 621; A. MOLITERNI, *L'affidamento delle concessioni di servizi tra principi generali e regole di dettaglio*, in *Munus*, 2013, 669; ID., *Il regime giuridico delle concessioni di pubblico servizio tra specialità e diritto comune*, in *Dir. amm.*, 2012, 567; F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali, I, Milano, Giuffrè, 2007, 250; B. RAGANELLI, *Le concessioni di lavori e servizi*, in C. Franchini (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Torino, Utet, 2007, 985; R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, Giappichelli, 1998; G. PERICU, A. ROMANO, V. SPAGNUOLO VIGORITA (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, Giuffrè, 1995; D. SORACE, C. MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 3; F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le concessioni di servizi*, Rimini, 1988; M. D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur. Treccani*, VII, Roma, 1988, 1; V. CAIANELLO, *Concessioni (diritto amministrativo)*, in *Noviss. dig. it.*, *App.*, II, Torino, 1980, 234; F. GULLO, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Padova, Cedam, 1965; E. SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, Giuffrè, 1961, 370;

essere realizzato»[19]). Anche quando si configuri come "concessione-contratto" – vale a dire come combinazione di un negozio unilaterale autoritativo (atto deliberativo) della P.A. e di una convenzione attuativa (contratto) – lo strumento concessorio implica pur sempre l'attribuzione al privato di un diritto condizionato che può essere unilateralmente soppresso dall'Amministrazione con la revoca dell'atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico[20].

Il corretto inquadramento della concessione di impianto sportivo ha un immediato riflesso pratico per il riparto di giurisdizione. Secondo la giurisprudenza più risalente[21], venendo in rilievo sia la materia delle concessioni che quella dei servizi pubblici, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b-c, c.p.a. si ritenevano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie riguardanti la gestione degli

C. VITTA, *Concessioni*, in *Noviss. dig. it.*, III, 1959, 919; L. GALATERIA, *Il negozio di concessione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1942; G. ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, II, Parte III, Milano, Società Editrice Libraria, 1935; F. CAMMEO, *Le concessioni per l'illuminazione pubblica*, in *Giur. it*., I, 1903, 473; U. FORTI, *Natura giuridica delle concessioni amministrative*, in *Giur. it*., VI, 1900, 369; O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, IV, 1894, 25.

[19] Cons. St., Sez. V, 15 novembre 2010, n. 8040, in *www.giustizia-amministrativa.it.* Sul punto, A. BLASINI, *Principio di legalità e capacità di diritto privato dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2018, 399, secondo cui «quando viene riscontrata rispetto a un determinato bene la sussistenza di un'attività di pubblico servizio e di un vincolo funzionale del bene rispetto ad essa, la pubblica amministrazione non può servirsi della disciplina di diritto privato per la gestione del rapporto col privato, in quanto è la tipicizzazione del rapporto in forza dei canoni richiamati a precludere al soggetto pubblico di poter scegliere la disciplina, che meglio crede, per gestire l'attribuzione in godimento del bene a terzi. I casi riguardanti l'affidamento degli impianti sportivi […] costituiscono tutte situazioni verso le quali la pubblica amministrazione non può determinarsi liberamente».

[20] T.R.G.A., Trento, Sez. I, 20 dicembre 2022, n. 211, in *www.giustizia-amministrativa.it*, avente ad oggetto la revoca parziale di una concessione per la gestione di un impianto di motocross, in dichiarata rivalutazione dell'originario interesse e ritenendo prevalente l'interesse della comunità a beneficiare della quiete pubblica e di un ambiente salubre dal punto vista acustico, modificando pertanto le giornate e gli orari di gestione del crossodromo inizialmente concordati con il concessionario. Sul punto, anche Emilia Romagna, Bologna, Sez. II, 25 novembre 2020, n. 761, in *Foro amm.*, 2020, 2162.

[21] Liguria, Genova, Sez. I, 23 giugno 2016, n. 700, in *Foro amm*., 2015, 1560.

impianti sportivi in relazione al rapporto concessorio, per tali dovendosi intendere non solo le questioni afferenti ai limiti delle facoltà da riconoscersi alle parti in base all'atto di concessione[22] ma anche quelle sulla decadenza del concessionario e sull'inadempimento degli obblighi concessori[23].

Tuttavia, secondo il più recente orientamento pretorio sul riparto di giurisdizione in materia di concessione per la gestione di impianto sportivo, quando l'oggetto principale del contendere riguardi la sussistenza o meno dell'inadempimento, la controversia non rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, appartenendo, invece, al giudice ordinario[24].

Detta conclusione sembra coerente con la giurisprudenza di legittimità[25], secondo cui in tema di concessione di pubblici servizi, le controversie relative alla fase esecutiva del rapporto successiva alla stipula del contratto[26] o all'aggiudicazione, ivi comprese le questioni inerenti agli [in-]adempimenti e alle relative conseguenze indennitarie[27], sono devolute alla giurisdizione del G.O., venendo in discussione il profilo paritario e meramente patrimoniale del rapporto concessorio e non già

[22] Lombardia, Brescia, Sez. II, 22 maggio 2017, n. 683, in *Foro amm.*, 2017, 1109.

[23] Campania, Napoli, Sez. VIII, 1 dicembre 2016, n. 5554, in *Foro amm.*, 1016, 3089.

[24] Cons. St., Sez. V, 18 agosto 2021, n. 5915, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Calabria, Catanzaro, Sez. I, 14 luglio 2022, n. 1312, *ivi*.

[25] Cass. civ., Sez. Un., ord. 29 agosto 2023, n. 25427, in *Mass. Giust. civ.*, 2023. In termini analoghi, anche Cons. St., Sez., VII, 19 maggio 2023, n. 4988, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[26] Nelle concessioni la stipula del contratto costituisce, come icasticamente affermato in Cass. civ., Sez. Un., 26 ottobre 2020, n. 23418, in *Mass. Giust. civ.*, 2020, «lo "spartiacque" delle giurisdizioni, quella amministrativa esclusiva e quella ordinaria».

[27] La precisazione espressa dal legislatore all'art. 133, comma 1, lett. b, c.p.a. – per cui sono escluse dalla giurisdizione esclusiva del G.A. in tema di concessioni (di beni o servizi) le dispute in materia di indennità, canoni ed altri corrispettivi – vale a circoscrivere l'ipotesi ai soli casi che non interferiscano minimamente con la funzione regolatoria attribuita all'Amministrazione: funzione che, come chiarito dalla giurisprudenza (Cons. St., Sez. V, 21 aprile 2023, n. 4086, in *www.giustizia-amministrativa.it*), coinvolge direttamente l'interesse pubblico sotteso al rilascio della concessione ovvero costituisce il presupposto della continuità dell'erogazione del servizio e della qualità con cui il medesimo viene espletato e, in quanto tale, è espressione di esercizio di un potere autoritativo.

l'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione[28]. In quest'ultimo caso, la controversia è attratta nella giurisdizione esclusiva del G.A., pur vertendo su questioni insorte nella fase successiva alla stipula del contratto di concessione[29].

[28] Cass. civ., Sez. Un., ord., 18 dicembre 2018, n. 32728, in *Mass. Giust. civ.*, 2018. Sul punto, anche Cass. civ., Sez. Un., 8 luglio 2019, n. 18267, *ivi*, 2019, in cui si rileva che «la giurisdizione del giudice ordinario, riguardante le indennità, i canoni e altri corrispettivi, nella fase esecutiva del contratto di concessione, si estende alle questioni inerenti ai profili di adempimento e inadempimento della concessione e alle conseguenze risarcitorie, vertendosi nell'ambito di un rapporto paritetico tra le parti, fermo restando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nei casi in cui l'Amministrazione eserciti poteri autoritativi tipizzati dalla legge». Del resto, come stabilito in Cons. St., Sez. VII, 19 maggio 2023, n. 4988, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in linea di principio l'esercizio di poteri autoritativi non è ravvisabile quando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario, sia sorto il vincolo contrattuale e siano in contestazione la delimitazione del contenuto del rapporto, gli adempimenti delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti sul piano del rapporto.

[29] Lombardia, Milano, Sez. V, 4 gennaio 2024, n. 26, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il caso di specie riguardava la revoca di una concessione di una pista di pattinaggio a un'associazione sportiva per inadempimento della convenzione. Il Collegio, pur inquadrando il rapporto intercorrente tra Comune e associazione nell'ambito delle concessioni di servizio pubblico, ha ritenuto la questione, afferente all'inadempimento contrattuale, «riconducibile, ex art. 133, comma 1, lett. c, c.p.a., anche nella fase successiva alla stipula del contratto, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo». La *ratio* della pronuncia si basa sulla considerazione per cui, nel corso della concessione, la p.A. concedente, svolgendo la propria funzione di "vigilanza e controllo nei confronti del gestore" (a cui l'art. 133, comma 1, lett. c, c.p.a. estende la giurisdizione esclusiva), esercita un potere autoritativo in funzione di regolazione del rapporto concessorio per tutta la sua durata, al fine di verificare costantemente la rispondenza dell'attività svolta dal concessionario ai canoni del servizio pubblico. Come evidenziato in Cons. St., Sez. III, 15 dicembre 2022, n. 11000, *ivi*, «proprio in questa fase si coglie quella commistione indissolubile tra posizioni giuridiche – di diritto soggettivo in capo al concessionario esecutore della prestazione ed esercizio di potere autoritativo in funzione di regolazione da parte dell'Amministrazione concedente – che rappresenta la ragione stessa della devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle questioni che sorgono in tale ambito». Del resto, lo stesso provvedimento di «revoca [è] espressione di un potere amministrativo autoritativo, frutto di una valutazione tipicamente amministrativa» (Campania, Napoli, Sez. I, 14 febbraio 2019, n. 847, *ivi*).

2. *Le modalità di affidamento della concessione per la gestione di impianto sportivo*

Alla luce dei descritti principi generali su cui si basa il riparto di giurisdizione, nel quadro della concezione c.d. bifasica che struttura il rapporto tra la fase pubblicistica (inerente alle procedure di affidamento) e la fase privatistica (conseguente alla stipula del contratto e relativa alla fase di esecuzione), è ora utile indagare la disciplina delle diverse modalità di affidamento della gestione degli impianti sportivi che, negli ultimi anni, è stata oggetto di numerosissime modifiche legislative (dando vita a un intricato coacervo normativo) e dell'interpretazione, anche creativa, da parte della giurisprudenza. Infatti, la gestione di tali impianti può essere effettuata dall'Amministrazione competente, oltre che in forma diretta[30],

[30] Sulla legittimità di un affidamento diretto a una società interamente partecipata dal Comune proprietario dell'impianto sportivo (c.d. gestione *in house providing* del servizio o in autoproduzione economica), T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 9 dicembre 2002, n. 2221, in *Foro amm. T.A.R.*, 2002, 2. Il Collegio ha ribadito che «la gestione di impianti sportivi […] si risolve in un fascio di prestazioni materiali direttamente erogate ad un novero indeterminato di beneficiari, così da realizzare compiutamente le forme di un servizio pubblico». Secondo il T.A.R., poi, nel caso in cui l'ente locale detenga il 100% del capitale sociale, non è necessario il previo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica, «facendo difetto l'alterità sostanziale del soggetto affidatario rispetto all'Ente titolare del servizio stesso». Viceversa, l'affidamento diretto a una Fondazione comunale è stato ritenuto illegittimo con delib. A.V.C.P. n. 41 del 18 aprile 2012, in mancanza di controllo analogo da parte dell'ente pubblico sull'operato della Fondazione, quando essa sia abilitata ad agire anche al di fuori del territorio comunale e, soprattutto, sia prevista la possibilità che entrino a farne parte, senza gara, anche soggetti privati. Infine, di particolare interesse la fattispecie prevista dall'art. 3 della l. reg. Emilia-Romagna n. 11/2007, recante "Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi di proprietà degli enti locali", secondo cui il servizio di gestione degli impianti sportivi poteva essere affidato in via diretta solo nei seguenti casi: a) qualora sul territorio dell'ente proprietario dell'impianto fosse stato presente un solo soggetto dedicato alla disciplina sportiva praticabile presso l'impianto; b) qualora le società e le associazioni di promozione sportiva, operanti sul territorio ospitante l'impianto, costituissero un unico soggetto sportivo; c) qualora gli impianti sportivi avessero avuto caratteristiche e dimensioni legittimanti lo svolgimento di attività esclusivamente amatoriali e ricreative. Sul punto, T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 10 novembre 2011, n. 400, in *Foro amm. T.A.R.*, 2011, 3469, che ha dichiarato illegittima la decisione di un Comune di procedere all'affidamento diretto della gestione di un impianto sportivo, avuto riguardo alle caratteristiche della struttura (un campo da calcio) e alla presenza sul territorio comunale di plurime società calcistiche, il che escludeva la sussistenza delle tassative condizioni normative per l'affidamento diretto del servizio.

anche in forma indiretta o mediante affidamento a terzi, ed è certamente quest'ultima ipotesi quella più problematica per le ragioni che verranno di seguito analizzate.

3. Segue. *L'affidamento della gestione degli impianti "in via preferenziale" alle associazioni di settore nella legge finanziaria 2003*

In base all'art. 90, comma 25, della l. 27 dicembre 2002, n. 289, l'affidamento degli impianti sportivi "che l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente" (essenzialmente, ancorché non necessariamente, al fine di garantire gli equilibri di finanza pubblica, di cui all'art. 29 della stessa legge, relativo al patto di stabilità interno per gli enti territoriali) si realizzava mediante la stipula di convenzioni aventi ad oggetto la definizione delle modalità di gestione e dei relativi criteri d'uso, all'esito di una procedura di affidamento, disciplinata dalla normativa di competenza regionale e, in ogni caso, preceduta, per finalità evidenziali e proconcorrenziali, dalla determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari (c.d. gestione convenzionata).

L'indicazione normativa[31] – rimasta immutata anche a seguito delle varie modifiche della disposizione, introdotte dall'art. 1, comma 361, lett. b, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 e successivamente dall'art. 13, comma 4, lett. b, del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, conv., con mod., dalla l. 9 agosto 2018, n. 96 – stabiliva l'affidamento degli impianti "in via

[31] La disposizione ha superato anche uno scrutinio di legittimità costituzionale (Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 424, in *Foro amm. C.d.S.*, 2004, 12, 3424). Infatti, la Consulta ha dichiarato non fondate, in riferimento all'art. 117 Cost. e all'art. 10 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 90, comma 25, l. n. 289/2002. Premesso che, con la revisione costituzionale operata dalla l. cost. n. 3/2001, "l'ordinamento sportivo" è stato inserito nel novellato art. 117, comma 3, tra le materie oggetto di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni, secondo la Corte la disciplina degli impianti sportivi rientra nella materia dell'ordinamento sportivo. Pertanto, lo Stato deve limitarsi alla determinazione, in materia, dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione delle funzioni amministrative a livello nazionale, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1, Cost. Sul punto, R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione "sportivamente" (nota alla sent. n. 424/2004)*, in *Regioni*, 2005, 607.

preferenziale" a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali[32]. Il titolo preferenziale non si traduceva necessariamente in una preclusione alla partecipazione alla gara di soggetti diversi da quelli cui il titolo si riferiva[33], ma poteva anche comportare la previsione da parte del bando dell'attribuzione di un punteggio specifico per i soggetti inclusi nella platea dei beneficiari della preferenza[34].

[32] Secondo A. SANTUARI, *La gestione degli impianti sportivi: tra discrezionalità amministrativa e il coinvolgimento degli enti sportivi dilettantistici*, in *Diritto dello sport*, 2021, 1, «l'affidamento alle ASD degli impianti sportivi è un aspetto strategico per lo sviluppo dello sport nell'ottica di pubblica utilità». Sull'art. 90 della l. n. 289/2002, che, «quale legge speciale, prevede la possibilità, per gli enti locali, di affidare la gestione degli impianti sportivi di proprietà comunale alle associazioni sportive presenti sul territorio, anche se non partecipate dall'ente», anche F. FIMMANÒ, *Le società di gestione dei servizi pubblici locali*, in *Riv. not.*, 2009, 897, nt. 57.

[33] Cons. St., Sez. V, 26 ottobre 2022, n. 9138, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Nel caso di specie, il ricorrente sosteneva l'illegittimità della procedura bandita da un Comune mediante avviso pubblico per la manifestazione di interesse all'affidamento in gestione di un impianto sportivo e l'esecuzione dei necessari interventi di ristrutturazione. In particolare, il ricorrente riteneva l'avviso illegittimo nella parte in cui aveva limitato la partecipazione alle sole associazioni e società sportive dilettantistiche, soggetti, di norma, non in grado di eseguire le ingenti opere di ristrutturazione di cui l'impianto in questione necessitava per tornare fruibile. Inoltre, l'avviso non conteneva una concreta quantificazione dei lavori, che consentisse di comprendere *ex ante* le modalità con cui recuperare in concreto tali costi nell'arco temporale di durata della concessione, elidendo la possibilità di ponderare seriamente un'offerta. Il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso, riformando la sentenza di primo grado e annullando gli atti impugnati. Secondo il Collegio, l'aver limitato la partecipazione alla gara alle sole ASD e SSD ha impedito all'appellante di formulare un'offerta congrua e ponderata che tenesse conto di tutte le attività richieste per garantire la corretta fruizione del centro sportivo. La rilevanza di tali lavori avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione ad aprire l'affidamento alla partecipazione anche di operatori economici qualificati nel settore delle attività di ristrutturazione edili. Ne deriva – soprattutto in caso di concessione mista, relativa non solo alla gestione dell'impianto sportivo ma anche all'esecuzione di lavori – l'illegittimità della scelta della p.A. di circoscrivere la possibilità di partecipare alla procedura di affidamento esclusivamente a ASD e SSD, considerato che, per un verso, tali soggetti non sono in grado di poter autonomamente effettuare le attività di ristrutturazione degli impianti sportivi, per altro verso difficilmente potrebbero sopportare gli ingenti costi necessari al rifacimento della struttura nell'arco temporale della concessione.

[34] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 27 novembre 2009, n. 2868, in *www.giustizia-*

Ai sensi dell'art. 30 del d.lg. n. 163/2006, la scelta del concessionario poteva avvenire mediante l'esperimento di una gara informale, con invito di almeno cinque concorrenti qualificati in relazione all'oggetto della concessione e predeterminazione dei criteri selettivi. La necessità di svolgere una gara [almeno] informale corrispondeva all'esigenza di garantire uno standard minimo di concorrenzialità ma non impediva all'Amministrazione il ricorso a procedure maggiormente aperte e trasparenti[35].

4. Segue. *Redditività degli impianti sportivi e servizi di interesse economico generale*

La giurisprudenza amministrativa, «ad integrazione e superamento della disciplina, in parte non esaustiva, in parte inattuale, di cui all'art. 90, comma 25, del d.lg. n. 289/2002»[36], ha suddiviso le modalità di affidamento della gestione degli impianti sportivi sulla base degli ulteriori criteri previsti dal d.lg. n. 50/2016 che aveva sostituito il precedente d.lg. n. 163/2006.

amministrativa.it. Analogamente all'art. 90, comma 25, della l. n. 289/2002, l'art 19 della l. reg. Puglia n. 33/2006 disponeva che la gestione degli impianti sportivi fosse affidata dagli enti territoriali proprietari "in via preferenziale" a FSN, DSA, EPS, SSD e ASD. Secondo il Collegio, «le disposizioni richiamate, contraddistinte entrambe dal termine "preferenziale", impongono di prevedere agevolazioni o punteggi aggiuntivi per i soggetti favoriti ma non proibiscono ad altri organismi di partecipare alla gara». Nel caso di specie, il bando di gara prevedeva «almeno due criteri di valutazione relativi ai soggetti indicati ("possesso della qualificazione di scuola nuoto federale" e "anzianità di affiliazione a federazioni sportive ed enti di promozione sportiva"), espressione della preferenza manifestata dall'Amministrata verso i soggetti richiamati nelle norme invocate».

[35] Lo schema della gara informale, richiamato dall'art. 30 del d.lg. n. 163/2006 in tema di concessione di servizi, costituisce un modulo procedimentale caratterizzato da ampia discrezionalità amministrativa. Di conseguenza, la p.A. ben può scegliere di avvalersi di un modello predefinito, quale quello della gara pubblica, che lo stesso legislatore ha tipizzato come espressione massima dei principi di trasparenza e concorrenzialità. Sul punto, T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 21 novembre 2007, n. 2768, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[36] T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 24 marzo 2022, n. 263, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Infatti, l'inquadramento nel modulo della concessione di servizi – rilevante non solo ai fini della prefigurazione delle modalità dell'affidamento, comprensivo di eventuali rinnovi [laddove ammissibili[37]] o proroghe [tecniche, in termini di stretta necessità[38]], ma anche del regime del relativo rapporto e, conseguentemente, dei poteri del soggetto pubblico concedente – impone di distinguere tra affidamenti

[37] Sul punto, Cons. St., Sez. V, 25 luglio 2014, n. 3960, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «il concessionario di un bene demaniale [come di un bene appartenente al patrimonio indisponibile] non può vantare (se non disposto diversamente nell'atto concessorio) alcuna aspettativa al rinnovo del rapporto». In proposito, anche l'A.N.A.C., con delib. n. 194/2023, ha rilevato che «la tendenza del Comune di *omissis* a reiterare il medesimo affidamento nei confronti dello stesso gestore, tramite rinnovi di concessione per circa vent'anni, rappresenta una violazione della normativa di riferimento. […] È, dunque, ravvisabile una violazione della concorrenza in quanto è stato garantito nel corso di un ventennio alla *omissis* l'esclusivo utilizzo e la gestione dello stadio comunale in assenza di qualunque comparazione pubblica, mediante l'inserimento di plurime clausole di rinnovo che, di fatto, hanno assicurato al concessionario indiscussi vantaggi economici».

[38] La particolare collocazione sistematica della concessione per la gestione di impianto sportivo consente di richiamare i principi ribaditi dal Consiglio di Stato in tema di limiti alla proroga delle concessioni di impianti balneari – in forza della necessaria applicazione dei principi del diritto comuntario in tema di tutela della concorrenza e libera circolazione dei servizi – e dell'obbligo di disapplicazione delle norme di legge che la dispongono (Cons. St., Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 18, in *www.giustizia-amministrativa.it*). La dottrina sulle concessioni balneari è ormai ampia. Sia consentito rinviare, tra i contributi più recenti, a M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, Milano, Giuffrè, 2024; G. FORNABAIO, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili applicativi, criticità e prospettive di regolazione*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 774; G. GRECO, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *federalismi.it*, 2023, 126; G. ARMAO, *Concessioni demaniali marittime e diritto eurounitario: la fine del "tempo delle more"*, in *Nuove auton.*, 2023, 53; A. MONICA, *Il futuro prossimo delle "concessioni balneari" dopo il Consiglio di Stato: nihil medium est?*, in *CERIDAP*, 2022, 63; L. VITULLI, *La regolazione delle zone costiere: le concessioni demaniali marittime fra concorrenza e tutela ambientale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, 341; L. MARCHETTA, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreativa: profili di tutela ambientale*, in *Ambiente diritto*, 2022, 4; M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello Stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. soc.*, 2021, 441; C. BENETAZZO, *Le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo tra diritto interno ed europeo*, in *Munus*, 2018, 287.

potenzialmente remunerativi e non remunerativi, sulla base della nozione di servizio economico di interesse generale, richiamata dall'art. 164, comma 3, del d.lg. n. 50/2016 sulla perimetrazione dell'ambito applicativo della normativa sui contratti pubblici.

La ripartizione, di matrice eurocomunitaria[39], è incentrata sul criterio economico della remuneratività, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè di possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato[40]. Il servizio ha, per tal via, rilevanza economica quando il gestore ha la possibilità di coprire tutti i costi; al contrario, un servizio è privo di rilevanza economica quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo, in quanto il mercato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione[41].

Peraltro, la redditività di un servizio (in particolare, della gestione di un impianto sportivo) deve essere apprezzata caso per caso[42], con

[39] L'art. 14 TFUE evidenzia "l'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale". Sul punto, *ex multis*, Corte giust., 18 giugno 1998, c. 35/96, Commissione c. Italia, in *Racc.*, 1998, I-03851; Corte giust., 10 gennaio 2006, c. 222/04, Ministero dell'economia e delle finanze c. Cassa di Risparmio di Firenze SpA e altri, *ivi*, 2006, I-00289; Corte giust., 16 marzo 2004, cause riunite c. 264/01, c. 306/01, c. 354/01 e c. 355/01, AOK Bundesverband, *ivi*, 2004, I-02493.

[40] Una definizione dei servizi di interesse economico generale è ora espressamente riportata all'art. 2, comma 1, lett. h e lett. i, del d.lg. 19 agosto 2016, n. 175 (t.u. in materia di società a partecipazione pubblica).

[41] Sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-Ter, 22 marzo 2011, n. 2538, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «ai fini della definizione della rilevanza economica del servizio sportivo è necessario distinguere tra servizi che si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa, cioè quelli che il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire, da quelli che, pur essendo di pubblica utilità, rientrino in una situazione di mercato appetibile per gli imprenditori in quanto la loro gestione consente una remunerazione dei fattori di produzione e del capitale e permette all'impresa di trarre dalla gestione la fonte della remunerazione, con esclusione di interventi pubblici».

[42] Non bisogna, cioè, attenersi alla valutazione fornita dalla P.A., ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale, indipendentemente dalle scelte gestionali contingenti (ad es., si consideri la decisione di praticare tariffe di particolare favore per l'utenza, successivamente modificabile perché l'impianto sia fonte di maggiore profitto).

riferimento alla soluzione organizzativa prescelta dall'ente locale per soddisfare gli interessi della collettività[43], alle caratteristiche dell'impianto[44], alle specifiche modalità della gestione e relativi oneri di manutenzione, alla struttura tariffaria (libera o imposta) per l'utenza[45], alla disciplina delle quote sociali, alla praticabilità di attività accessorie e alla capacità di produrre un utile di gestione da parte dell'impianto[46].

Da tali premesse, come indicato anche nella delib. A.N.A.C. n. 1300 del 14 dicembre 2016[47], deriva innanzitutto che l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica avviene mediante concessione di servizi, ai sensi dell'art. 164, comma 2, del d.lg. n. 50/2016, in quanto ricorrano gli elementi per la qualificazione di una concessione indicati dall'art. 3, comma 1, lett. vv, c.c.p.[48]. In secondo luogo, l'uso associativo

[43] Cons. St., Sez. V, 23 ottobre 2012, n. 5409, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 2638, secondo cui sono «privi di rilevanza economica i servizi […] resi agli utenti in chiave meramente erogativa e che, inoltre, non richiedono una organizzazione di impresa in senso obiettivo».

[44] A titolo esemplificativo, in Cons. St., Sez. V, 14 marzo 2022, n. 1784, in *www.giustizia-amministrativa.it*, l'impianto sportivo in questione è stato ritenuto «di significative dimensioni, comprendendo due vasche, delle quali una adatta allo svolgimento di attività agonistiche, come pure un parco estivo, aree attrezzate, palestra, campi sportivi funzionali ed altri locali utilizzabili per attività accessorie».

[45] T.A.R. Marche, Sez. I, 24 gennaio 2013, n. 73, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui è stato precisato che, in ogni caso, non costituiscono elementi sufficienti per escludere la redditività dell'impianto l'applicazione di tariffe concordate con il Comune proprietario e l'esistenza di altri vincoli a carico dell'aggiudicatario, «in quanto questo risponde pur sempre alla finalità ultima del servizio, che è quella di consentire alle società sportive ed ai singoli utenti di poter utilizzare un impianto sportivo pubblico (e del resto quello della sottoposizione delle tariffe all'approvazione dell'autorità concedente è un fenomeno del tutto comune in materia di concessioni di beni e servizi pubblici)».

[46] Cons. St., Sez. V, 27 agosto 2009, n. 5097, in *Foro amm. C.d.S.*, 2009, 1748, secondo cui impianti sportivi senza rilevanza economica sono quelli improduttivi di utili o produttivi di utili esigui, insufficienti a coprire i costi di gestione, fermo restando che l'eseguità dell'utile di gestione che il servizio produce, per come in concreto organizzato, non è decisiva ai fini della esclusione della rilevanza economica della struttura.

[47] Il parere richiesto dalla Federazione Italiana Sport del Ghiaccio (FISG), Comitato Regionale Piemonte, riguardava le modalità di affidamento della gestione degli impianti sportivi (a rilevanza economica e non) a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. n. 50/2016.

[48] Come evidenziato nella delib. A.N.A.C. n. 194/2023, «integrando la gestione dello stadio un servizio a rilevanza economica di interesse generale, la normativa di settore impone la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento dello stesso». Il caso

di impianti privi di rilevanza economica (tipicamente impianti di ridotte dimensioni, per i quali non è ipotizzabile l'uso diffuso a tariffa) avviene mediante concessione strumentale del bene pubblico e della relativa gestione, pur sempre attraverso una procedura ad evidenza pubblica e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità[49], come emerge dal combinato disposto degli artt. 4 e 164, comma 3, del d.lg. n. 50/2016[50].

di specie riguardava la concessione in uso ventennale di uno stadio comunale a una società sportiva, il cui affidamento era avvenuto in assenza di gara e per un canone concessorio di 1 euro per ciascuna stagione. Secondo il concedente, detto importo derivava dall'esigenza di garantire la presenza di un gestore dello stadio a fronte degli ingenti oneri collegati al mantenimento della struttura. A tal proposito si rappresentava che la reale controprestazione offerta dalla società consisteva nella manutenzione e gestione del bene, stante l'impossibilità per il Comune di provvedervi direttamente per l'assenza di adeguate risorse umane e finanziarie. Inoltre, il Comune riteneva applicabile l'art. 63, comma 2, lett. b, del d.lg. n. 50/2016, che, in mancanza di soluzioni alternative ragionevoli, avrebbe giustificato l'individuazione della società come unico possibile concessionario in assenza di gara. Di diverso avviso l'A.N.A.C., che ha rilevato «l'assoluta antieconomicità del canone concessorio per la stazione appaltante, atteso che lo stesso risulta assolutamente sproporzionato a ribasso, sia in relazione alla componente "beni" della concessione, che, soprattutto, che in relazione alla componente "servizi". […] Nel caso di specie, tale canone, lungi dal costituire il punto di equilibrio economico tra le esigenze della stazione appaltante e quelle del concessionario, rappresenta piuttosto una previsione posta ad esclusivo vantaggio del concessionario. […] Risulta, dunque, l'assoluta antieconomicità della concessione per l'amministrazione, che ha dovuto comunque occuparsi della realizzazione di lavori straordinari, in cambio di un corrispettivo sostanzialmente nullo».

[49] Come indicato nella delib. A.N.A.C. n. 1300/2016, l'art. 90 della l. n. 289/2002, «pur mostrando il *favor* del legislatore per l'affidamento degli impianti sportivi ai soggetti operanti nel settore dello sport, non consente un affidamento diretto degli stessi ma, in conformità alle norme ed ai principi derivanti dal Trattato, occorre procedere ad un confronto concorrenziale tra i soggetti indicati nella stessa disposizione normativa».

[50] Sul punto, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 24 febbraio 2023, n. 485, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui la distinzione tra servizi economici e non economici, operata dall'art. 164, comma 3, del d.lg. n. 50/2016 (che esclude dal relativo ambito di applicazione "i servizi non economici di interesse generale") «va letta alla stregua della terminologia delle fonti euro-unitarie, di modo che essa sta a differenziare i servizi remunerativi da quelli non remunerativi, vale a dire i servizi che abbiano o meno la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso i corrispettivi dell'attività in ambito concorrenziale; il servizio di interesse generale è non economico, ai sensi e per gli effetti dell'art. 164 del

Infine, l'affidamento in gestione di impianti sportivi privi di rilevanza economica, per i quali l'attività non sia resa a favore della collettività indifferenziata ma direttamente a favore dell'ente locale e in assenza di rischio operativo[51], ammette il ricorso all'appalto di servizi[52] (rientrando, segnatamente, nella categoria dei servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura prevista dall'All. IX del d.lg. n. 50/2016, relativo ai servizi di cui agli artt. 140 ss. c.c.p.).

5. Segue. *L'affidamento diretto della gestione gratuita alle ASD per l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile nella riforma dello sport del 2021*

L'art. 12, comma 1, lett. c, del d.lg. 28 febbraio 2021 n. 38, emanato in attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 (recante, tra l'altro, principi e criteri direttivi in materia di esercizio di impianti sportivi, c.d.

Codice dei contratti pubblici, quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto». Nella fattispecie, il Collegio ha dichiarato l'illegittimità dell'affidamento diretto della gestione di un centro sportivo disposto da un Comune. Secondo il Collegio, pur trattandosi di un impianto privo di rilevanza economica, sarebbe stata comunque necessaria «l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica».

[51] Sul tema, G.F. CARTEI, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 599; M. CERUTI, *Le concessioni riscoprono le proprie origini nel rischio operativo: riflessioni su presente, passato e futuro dell'istituto*, in *Appalti contr.*, 2016, 22; F. GOISIS, *Rischio economico, trilateralità e traslatività nel concetto europeo di concessioni di servizi e di lavori*, in *Dir. amm.*, 2011, 703.

[52] M. CERUTI, *La procedura negoziata competitiva nel campo dei beni demaniali e pubblici: problemi di definizione, disciplina e prassi nell'ordinamento giuridico nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 27, nt. 5, evidenzia che, tradizionalmente, «viene attribuita la qualificazione di concessione di servizi ai contratti pubblici per la gestione di impianti sportivi a rilevanza economica, mentre sono qualificati come appalti di servizi i contratti pubblici per la gestione di impianti sportivi privi di rilevanza economica». E ciò ancorché, su impulso del diritto euro-unitario, la differenza tra appalto e concessione si sia andata riducendo per effetto della loro comune riconduzione al *genus* del "contratto a titolo oneroso", non realizzandosi una completa assimilazione tra i due istituti, specie in relazione alla fase esecutiva del rapporto.

Riforma dello Sport[53]) ha abrogato il citato art. 90, comma 25, della l. n. 289/2002, stabilendo, agli artt. 5 e 6, nuove norme in tema di uso degli impianti[54].

In particolare, l'art. 5 ha previsto la possibilità per le associazioni e le società sportive senza fini di lucro di presentare al Comune proprietario dell'impianto sportivo un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico-finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile. Riconosciuto l'interesse pubblico del progetto[55], il Comune affida direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni.

La norma presenta varie criticità. In primo luogo, sembra difficoltoso per l'ente locale poter verificare in concreto l'effettiva attuazione degli obiettivi indicati nel progetto. Un valido parametro di riferimento potrebbe essere la convenzione [ovvero, in caso di concessione, il contratto di servizio]. Tuttavia, le formule che risultano adoperate nella prassi (con cui l'affidatario si impegna genericamente a promuovere e organizzare le attività sportive allo scopo di incrementare l'inclusione e l'integrazione sociale) sembrano troppo vaghe per consentire un reale controllo da parte dell'Amministrazione sul raggiungimento degli scopi progettuali dell'aggregazione e dell'inclusione sociale. Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla mancanza di regole specifiche sulla determinazione della durata dell'affidamento, limitandosi la norma a fissare un criterio di proporzionalità al valore dell'investimento e non, ad esempio,

[53] Sul punto, L. SANTORO, G. LIOTTA, *Commento alla riforma dello sport (Legge delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36-37-38-39 e 40)*, Palermo, Palermo University Press, 2019; P. D'ONOFRIO, *L'azione di governo per la riforma dello sport: la legge delega n. 86/2019 e i successivi decreti attuativi*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 2131.

[54] Il d.l. 22 marzo 2021, n. 41, conv. con mod. dalla l. 21 maggio 2021, n. 69, ha disposto all'art. 12-bis, comma 1, la proroga al 31 dicembre 2023 dell'entrata in vigore del d.lg. n. 38/2021.

[55] Si attribuisce, in tal modo, ampia discrezionalità alla p.A. nel valutare la rilevanza del progetto presentato. Sul punto, A. CONTE, *L'affidamento diretto degli impianti sportivi: un bilanciamento complesso*, in *Urb. app.*, 2024, 302.

al tempo di recupero dello stesso rilevabile dal piano economico-finanziario (come previsto per le concessioni dall'art. 178 del d.lg. n. 36/2023). Ancora, la norma non precisa in dettaglio il contenuto [neppure minimo] del progetto preliminare e del piano di fattibilità economico-finanziaria[56] che devono essere prodotti dagli interessati. La lacuna normativa può essere causa di non poca incertezza nella prassi, in quanto l'interessato potrebbe presentare una documentazione carente (con la consequenziale necessità per la P.A. di valutare l'applicabilità del soccorso istruttorio) o pleonastica (con possibile violazione del principio di economicità, speditezza, celerità e non aggravamento del procedimento). Infine, la norma esclude la possibilità per l'Amministrazione di richiedere il pagamento di un canone di affidamento, pur afferendo la gestione a impianti a rilevanza economica.

L'art. 6, comma 2, poi, con una disposizione sostanzialmente analoga all'abrogato art. 90, comma 25, l. n. 289/2002, ha previsto che la gestione degli impianti sportivi, che il Comune non intenda gestire direttamente, sia affidata "in via preferenziale" a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari[57].

[56] Considerata l'eccessiva genericità e indeterminatezza della disposizione, è possibile guardare in via analogica alle norme in materia di contratti pubblici. Quanto al progetto preliminare, l'art. 17 dell'abrogato d.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207, recante il Regolamento di esecuzione e attuazione del d.lg. n. 163/2006, indicava partitamente i "documenti componenti il progetto preliminare". Nel nuovo codice dei contratti pubblici, tuttavia, il progetto preliminare è stato sostituito dal progetto di fattibilità tecnico-economica. Infatti, l'art. 41, comma 1, del d.lg. n. 36/2023 ha articolato la progettazione in materia di lavori pubblici in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: eliminato il progetto definitivo, al progetto di fattibilità tecnico-economica (il cui contenuto è riportato al comma 6, lett. a, disp. ult. cit.) segue direttamente il progetto esecutivo. L'esatta espressione "fattibilità economico-finanziaria", invece, è riportata all'art. 66, comma 1, lett. a, ma in relazione all'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria. L'applicazione in via analogica della citata disciplina in materia di lavori pubblici colma solo in parte la lacuna dell'art. 5 del d.lg. n. 38/2021, potendo rappresentare un utile riferimento per la redazione della parte della proposta progettuale relativa al profilo dei lavori di riqualificazione e ammodernamento dell'impianto sportivo. Il progetto afferente alle modalità di gestione tese a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile deve, ovviamente, seguire logiche e parametri diversi.

[57] Come riportato in Corte conti, Sez. controllo Lombardia, parere 17 dicembre

In linea di continuità con la qualificazione della concessione di impianto sportivo come concessione di pubblico servizio [piuttosto che di beni pubblici], il successivo art. 6, comma 3, del d.lg. n. 38/2021 ha previsto che gli affidamenti degli impianti sportivi siano disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici[58] di cui al d.lg. n. 50/2016 (ora, d.lg. n. 36/2023), e della normativa euro-unitaria vigente.

Infine, il comma 4 dell'art. 6 (analogamente a quanto già disposto dall'abrogato art. 90, comma 26, l. n. 289/2002) stabilisce che le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici quindi minori, compatibilmente con le esigenze dell'attività didattica e delle attività sportive della scuola, comprese quelle extracurriculari, debbano essere posti

2024, n. 251, in *Riv. Corte conti*, 2024, 216, costituisce un «secondo modulo alternativo [all'art. 6, comma 2, del d.lg. n. 38/2021]» l'affidamento ai sensi dell'art. 56 d.lg. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore), in virtù del quale la pubblica Amministrazione può stipulare con organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato. La possibilità di ricorrere a dette convenzioni sembra compatibile con la previsione di cui all'art. 6 del d.lg. n. 36/2023, in cui si stabilisce che, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la p.A. può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore, sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato. Nella prassi, spetta all'Amministrazione la verifica in concreto circa l'effettiva sussumibilità di una ASD nel novero degli enti del Terzo settore. In ogni caso, secondo la Corte, «l'impiego di una procedura a carattere latamente selettivo appare la modalità più appropriata per l'individuazione dell'affidataro, non solo in quanto rispettosa del principio di concorrenza e di *par condicio competitorum*, ma anche e soprattutto perché utile a individuare il soggetto più adatto a raggiungere i fini che il Comune si è prefisso».

[58] Come di recente ribadito anche dall'A.N.A.C. Infatti, con delib. n. 193 del 14 novembre 2024, il Consiglio comunale di Giugliano ha revocato l'affidamento della gestione dello stadio De Cristofaro in favore di una società sportiva locale, a seguito dell'intervento dell'A.N.A.C. In particolare, l'Autorità ha ritenuto «*illegittimo l'affidamento operato dal Comune* […] *nella forma di concessione d'uso* […]*, con lo strumento dell'affidamento diretto, trattandosi di affidamento inerente la mera gestione funzionale ed economica del bene, pertanto soggetto all'applicazione delle disposizioni del Codice dei Contratti*», in considerazione della redditività dell'impianto sportivo.

a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo Comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti. Si intende, in tal modo, salvaguardare innanzitutto l'utilizzazione degli impianti sportivi scolastici, e, subordinatamente a tali esigenze e per finalità di interesse collettivo, garantire una fruibilità generale degli impianti stessi, tutelando prioritariamente, da un lato, le esigenze della scuola e, dall'altro, la funzionalità delle strutture annesse agli istituti scolastici.

6. *Equilibrio economico-finanziario e sorte del contratto di concessione nell'emergenza pandemica*

A causa della pandemia da Covid-19, anche il mondo dello sport, sia amatoriale sia professionistico, ha subìto numerose interruzioni e limitazioni[59], che hanno avuto un forte impatto sulla gestione degli impianti

[59] Allo scopo di evitare la diffusione del Covid-19, il d.l. n. 6/2020 (l. n. 13/2020), nei Comuni o nelle aree in cui risultava positiva almeno una persona, aveva previsto la possibilità di sospendere, con D.P.C.M., manifestazioni ed eventi sportivi in luoghi pubblici o privati (art. 1, comma 2, lett. c, e art. 3). A seguire, erano stati emessi vari D.P.C.M. che avevano progressivamente dettagliato ed esteso, in termini temporali e territoriali, tali previsioni. A titolo esemplificativo, con D.P.C.M. del 4 marzo 2020 è stata disposta la chiusura degli stadi ai tifosi (c.d. stadi a porte chiuse) fino al 3 aprile (misura poi prorogata). Successivamente, il d.l. n. 19/2020 (l. n. 35/2020) aveva esteso la possibilità di sospendere per periodi determinati, su specifiche parti o, occorrendo, su tutto il territorio nazionale, le attività sportive e motorie all'aperto o in luoghi aperti al pubblico, e di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati (art. 1, comma 2, lett. g, m, n). Si erano, dunque, succeduti altri D.P.C.M. che, considerato l'incremento dei casi di Covid-19 sul territorio nazionale, avevano introdotto nuove limitazioni. Ad es., con D.P.C.M. del 24 ottobre 2020 era stata disposta la chiusura di palestre, piscine e centri natatori fino al 24 novembre (misura successivamente prorogata). In considerazione dell'andamento epidemiologico, il d.l. n. 111/2021 (l. n. 133/2021) aveva consentito in "zona gialla" lo svolgimento all'aperto di qualsiasi attività sportiva, anche di squadra e di contatto, nel rispetto delle linee guida adottate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio per lo Sport. Il d.l. n. 52/2021 (l. n. 87/2021) aveva disposto per particolari eventi sportivi un accesso riservato soltanto ai soggetti in possesso delle certificazioni verdi Covid-19 (art. 5, comma 2), nonché la riapertura delle palestre al chiuso dal 24 maggio (art. 4) e l'apertura al pubblico degli eventi e delle competizioni sportive

sportivi, prima chiusi e poi riaperti gradualmente, con restrizioni via via meno stringenti fino al ritorno, solo nel 2022, a una situazione di normalità[60].

Al fine di sostenere le difficoltà derivanti dalla sospensione degli eventi e delle competizioni sportive di ogni ordine e disciplina e dalla chiusura delle strutture, sono state adottate varie misure volte a favorire la ripresa e il rilancio del settore, incidendo anche sul contenuto dei rapporti concessori degli impianti sportivi.

Quanto agli impianti sportivi pubblici, in ragione della sospensione delle attività sportive disposta con le menzionate misure emergenziali, l'art. 216, comma 2, della l. n. 77/2020 ha previsto la possibilità, per le parti dei rapporti di concessione degli impianti sportivi pubblici, di concordare, su richiesta del concessionario, la rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziarie originariamente pattuite, anche attraverso la proroga della durata del rapporto, in modo da favorire il graduale recupero dei proventi non incassati e l'ammortamento degli investimenti effettuati o programmati[61]. La revisione in parola avrebbe

all'aperto, anche non di interesse nazionale, dal 1 giugno e nei limiti del 25% della capienza massima e, comunque, di mille spettatori all'aperto e cinquecento al chiuso (art. 5). Dopo la cessazione dello stato di emergenza, avvenuta il 31 marzo 2022, sono riprese tutte le attività sportive agonistiche e amatoriali senza particolari limitazioni.

[60] S. TALINI, *La gestione dell'emergenza sanitaria fra Governo e comitato tecnico-scientifico: i riflessi della pandemia sui diritti alla cultura e allo sport*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2022, 741; L. SANTORO, *La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 290; P. RAIMONDO, L. ZAMBELLI, *L'esigenza di nuovi modelli di gestione delle imprese sportive e di prevenzione del rischio contagio*, in *Diritto dello sport*, 2020, 1.

[61] Invero, la facoltà di revisione dei rapporti di concessione di impianti sportivi pubblici, stabilita in via generale dall'art. 216 della l. n. 77/2020, era già da tempo esercitata nella prassi e frequentemente prevista nelle convenzioni d'uso e di gestione delle strutture. A titolo esemplificativo, si consideri l'art. 5 della convenzione per l'uso e la gestione dello Stadio Meazza, sottoscritta nell'anno 2000 dal Comune di Milano, proprietario dell'impianto, con le società A.C. Milan e F.C. Internazionale. La disposizione prevede che la limitazione dell'utilizzo dello stadio per causa non imputabile a fatto o colpa del concessionario comporta una riduzione del canone proporzionale alla riduzione degli incassi. A fronte delle limitazioni all'accesso allo stadio introdotte nel periodo pandemico, le società chiedevano al Comune una diminuzione del canone per le stagioni 2019/2020 e 2020/2021. Il Comune riduceva il canone, ricomprendendo nel calcolo degli incassi anche le somme derivanti dai diritti televisivi. Le società

dovuto comunque consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto di concessione. In caso di mancato accordo, la norma consentiva alle parti di recedere dal contratto. La facoltà di recesso, quindi, era «espressamente legata al mancato accordo in merito alla rideterminazione delle condizioni di equilibrio economico-finanziario della concessione»[62]. Effettuato il recesso, il concessionario avrebbe avuto diritto al rimborso del valore delle opere realizzate, oltre gli oneri accessori e al netto degli ammortamenti.

Quanto agli impianti sportivi privati, invece, il comma 3 disp. ult. cit. ha previsto una riduzione del 50% del canone di locazione contrattualmente stabilito, limitatamente ai mesi di marzo-luglio 2020, considerato che la "sospensione delle attività sportive […] è sempre valutata, ai sensi degli artt. 1256, 1464, 1467 e 1468 cod. civ., quale fattore di sopravvenuto squilibrio dell'assetto di interessi pattuito con il contratto di locazione di palestre, piscine e impianti sportivi di proprietà di soggetti privati"[63].

concessionarie contestavano la modalità di determinazione del canone: con un'interpretazione estensiva della nozione di "incassi", il Comune avrebbe erroneamente ricompreso nella nozione di "incassi" i proventi derivanti dai diritti televisivi, pur non essendo richiamati nella Convenzione. In particolare, la commercializzazione dei diritti televisivi sarebbe un diritto di esclusiva proprietà delle società, svincolato dall'utilizzo dello stadio. I proventi derivanti dai diritti televisivi legati alle competizioni nazionali e internazionali prescinderebbero dunque dall'utilizzo dell'impianto oggetto di concessione. Pertanto, tali voci di introito non potrebbero essere ricomprese nella nozione di "incassi" di cui all'art. 5 della Convenzione. Sul punto si è espresso il giudice amministrativo con due recenti sentenze gemelle (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. V, 29 novembre 2024, n. 3433 e n. 3434, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Secondo il Collegio, «tutte le somme che il concessionario ricava dall'uso del bene (sia per le manifestazioni sportive e non, che si svolgono nello stadio, sia per le attività connesse) sono di sua esclusiva spettanza». Ne deriva che il canone deve essere determinato considerando tutti i proventi che derivano dall'uso del bene, a qualsiasi titolo. Pertanto, «negli incassi devono essere ricomprese anche tutte le somme introitate dalle piattaforme televisive in ragione della trasmissione delle partite in cui è impegnata la concessionaria attraverso i canali digitali».

[62] T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 1 agosto 2022, n. 5172, in *Foro amm.,* 2022, 1035.

[63] Sul punto, G. LENER, *L'obbligazione di partecipare alle trattative nella composizione negoziata*, in *Riv. soc.*, 2022, 1170, che definisce l'art. 216, comma 3, della l. n. 77/2020 una «previsione di "respiro" davvero minimale»; D. NATALELLO, *Pandemia e*

Inoltre, al fine di sostenere le associazioni sportive dilettantistiche colpite dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'art. 100 del d.l. 14 agosto 2020 n. 104 (conv., con mod., dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126), come modificato e integrato dall'art. 10-ter della l. n. 106/2021 (di conversione del d.l. n. 73/2021), ha introdotto una proroga, fino al 31 dicembre 2023, delle concessioni relative agli impianti sportivi su terreni demaniali o comunali, in attesa di rinnovo, scadute o in scadenza entro il 31 dicembre 2021. Successivamente, l'art. 16, comma 4, del d.l. 29 dicembre 2022 n. 198 (c.d. Milleproroghe), conv. con mod. dalla l. 24 febbraio 2023 n. 14, ha ulteriormente prorogato la scadenza delle concessioni in parola al 31 dicembre 2024, anche in considerazione degli "effetti derivanti dall'aumento del costo dell'energia".

Come emerge dai lavori preparatori della l. n. 106/2021, la disposizione ha la finalità di consentire alle ASD, soggetti che operano senza scopo di lucro iscritti in apposito registro del CONI, di disporre del tempo necessario per ristabilire l'equilibrio economico-finanziario per la prosecuzione delle attività sportive e sociali. La norma in esame è qualificabile «come legge-provvedimento che non dispone in via generale e astratta ma, intervenendo su un numero delimitato di situazioni concrete, recepisce e legifica, prorogandone il termine, i rapporti

revisione del contratto di concessione, in *Foro amm.*, 2023, 1055; L. RAGAZZONI, *La gestione delle sopravvenienze «pandemiche» nella locazione, tra (eterogenee) tecniche di adattamento del contratto e salvaguardia della stabilità del rapporto*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, 1224; A. PISANI TEDESCO, *Locazione commerciale, causa concreta e presupposizione*, in *Giust. civ.*, 2022, 177, nt. 88; A. PISU, *Pandemia, locazioni commerciali e giustizia contrattuale: l'incerta avanzata dell'obbligo legale di rinegoziare*, in *Resp. civ. e prev.*, 2021, 4, 1295; L. REGAZZONI, *I contratti di durata e la pandemia: dalla correzione (cogente) all'integrazione (dispositiva)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 1219; I. PAGNI, *Crisi d'impresa e crisi del contratto al tempo dell'emergenza sanitaria, tra autonomia negoziale e intervento del giudice*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 349; L. AMBROSINI, *L'interesse creditorio nell'emergenza Covid tra rimedi estintivi e tensione conservativa*, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 1352; M. FRANZONI, *Il covid-19 e l'esecuzione del contratto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 1; M. SIGNORELLI, *La locazione commerciale al tempo della pandemia: prime prospettive di sistema e soluzioni resilienti*, in *Resp. civ. prev.*, 2020, 5, 1683; V. ROSSI, L. LUCISANO, *Emergenza sanitaria, centri sportivi e palestre: contratti, tutela dei consumatori e regolazione del mercato*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 325; A.A. DOLMETTA, *Periodo di lockdown, locazione di esercizio commerciale, garantievertrag*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2020, 762.

concessori scaduti o in attesa di rinnovo o in scadenza al 31.12.2021»[64]. In altri termini, la proroga ha dunque «natura di legge provvedimento immediatamente efficace che opera in via generalizzata nei confronti di un numero delimitato di situazioni giuridiche soggettive concrete»[65].

Considerata la natura di norma eccezionale, disposizioni come l'art. 100 d.l. n. 104/2020 devono essere interpretate in senso restrittivo e strettamente connesso al loro significato letterale, risultando illegittima ogni applicazione estensiva o analogica, in quanto incompatibile con i principi costituzionali e comunitari in materia. Sono dunque esclusi dal relativo ambito di applicazione tutti quei rapporti terminati in forza di cessazioni dovute alla definizione di momenti patologici attraverso interventi in autotutela, declaratorie di decadenza, risoluzione anticipata nonché nei casi di cessazione ex art. 176, comma 1, del d.lg. n. 50/2016.

L'esplicita enunciazione del fine perseguito dal legislatore con la proroga *ope legis* delle concessioni contemplate dalla disposizione normativa non attribuisce alle Amministrazioni chiamate alla sua applicazione alcun potere valutativo. Infatti, la proroga costituisce «un automatismo che esclude ogni giudizio dell'amministrazione circa la sussistenza di una reale esigenza di riequilibrio economico-finanziario in riferimento alle specificità del caso che viene in rilievo di volta in volta»[66]. Pertanto, detta proroga, essendo stabilita *ex lege*, non necessita dell'intermediazione di alcun potere amministrativo. Ne deriva che l'eventuale atto amministrativo successivo non avrà natura costitutiva ma meramente dichiarativa e ricognitiva di un effetto stabilito *ex ante* dal legislatore e già prodottosi in concreto tra le parti del rapporto concessorio.

Quanto al contenuto, la disposizione etero-integra, ai sensi dell'art. 1374 c.c., il rapporto concessorio in essere sotto il profilo del termine di durata, lasciando immutati patti e condizioni convenzionali, tra cui l'importo del canone a suo tempo convenuto[67].

[64] T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. II, 24 marzo 2022, n. 263, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[65] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 9 dicembre 2021, n. 12784, in *Foro amm.*, 2021, 1903.

[66] T.R.G.A., Bolzano, 10 novembre 2022, n. 276, in *Foro amm.*, 2022, 11, 1456.

[67] Sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 9 dicembre 2021, n. 12784, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui la decisione di stabilire durante il periodo di proroga del rapporto concessorio degli impianti sportivi un canone annuo di mercato

7. *Osservazioni conclusive, anche* de jure condendo*, sulla possibilità di qualificare l'accesso all'impiantistica sportiva in termini di diritto soggettivo di rilievo costituzionale*

Al fine di offrire una fotografia dell'impiantistica sportiva italiana dopo lo shock pandemico che ha investito in maniera significativa il settore sportivo, SVIMEZ, Sport e Salute spa e UISP hanno elaborato il Rapporto 2023 su "Offerta di impianti e servizi sportivi nelle regione italiane". In primo luogo, dall'indagine è emersa una grave carenza di impianti sportivi nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord[68], molti dei quali con un'accessibilità purtroppo ancora limitata per le persone con disabilità[69]. Inoltre, sono state rilevate considerevoli carenze infrastrutturali riguardanti l'impiantistica sportiva scolastica in generale sul territorio nazionale e in particolare nel Mezzogiorno, con un divario ampio tra gli studenti del Nord e quelli del Sud che frequentano scuole la cui stragrande maggioranza è priva di almeno una palestra[70] e con un'elevata obsolescenza delle strutture[71].

Invero, già nel 2021 il P.N.R.R.[72] aveva evidenziato la necessità di colmare il gap tra Regioni del nord e Regioni del sud, incrementando

superiore a quello in essere al momento della proroga è affetta dal vizio di eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità, considerato che il legislatore ha inteso consentire la proroga unicamente al fine di favorire il "graduale recupero e l'ammortamento degli investimenti effettuati o programmati" a causa della sospensione delle attività sportive dovute all'emergenza sanitaria da Covid-19, e non già al fine di realizzare maggiori introiti per le Amministrazioni.

[68] Nel Mezzogiorno è sito il 26% degli impianti sportivi italiani.

[69] Un impianto su cinque non è fruibile da persone con disabilità. Gli impianti delle regioni meridionali peggiorano la performance in termini di accessibilità, in quanto la quota di quelli non accessibili sale al 27,5%.

[70] Solo quattro edifici scolastici su dieci sono dotati di una palestra. In Campania sono addirittura 170mila gli allievi delle scuole primarie che frequentano scuole prive di palestra (il 73% del totale) e 45mila gli studenti della scuola secondaria di II° grado (il 65%).

[71] Il 60% degli impianti risale agli anni Ottanta, con un impatto elevato sui costi di manutenzione e in termini di sicurezza per lo stato di usura.

[72] Pubblicato il 5 maggio 2021 sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il P.N.R.R. è stato definitivamente approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea.

gradualmente l'offerta di attività sportive anche a cominciare dalla maggiore disponibilità di strutture, e di ridurre i divari territoriali per creare opportunità formative e di crescita uniformi su tutto il territorio nazionale, mediante il potenziamento e l'implementazione degli impianti sportivi.

E tuttavia, se è vero che l'investimento sugli impianti sportivi[73] deve costituire una parte notevole delle politiche pubbliche di sviluppo del Paese[74], è però necessario prevedere anche il coinvolgimento dei privati, in considerazione dei notevoli costi per la costruzione di nuovi impianti[75], oltre che per il loro ammodernamento[76] o completamento[77]. All'uopo, il

[73] La competenza dei c.d. corpi tecnici della p.A. sembra essere una condizione necessaria per la realizzazione degli investimenti, ad esempio per intercettare finanziamenti europei dedicati e per realizzare i progetti di costruzione e riqualificazione degli impianti.

[74] Il Rapporto Sport 2023, redatto dall'Istituto per il Credito Sportivo e da Sport e Salute, evidenzia come le prospettive di competitività e sviluppo del sistema sportivo nazionale dipendano strettamente dall'avvio di una robusta politica di investimenti destinata principalmente alla riqualificazione del parco impianto, oggi caratterizzato da rilevanti problemi di conservazione e manutenzione e da una disomogenea distribuzione territoriale.

[75] Sulla costruzione di nuovi impianti sportivi, M. RUBINO DE RITIS, *Riforma del terzo settore e attuali assetti societari delle imprese sportive: propositi e spropositi del legislatore*, in *Giust. civ.*, 2018, 763, ritiene necessario un «ampliamento dell'offerta resa in termini di gestione di impianti sportivi (esistenti o da realizzare), attraverso l'attrazione di nuovi soggetti disposti ad investire». Secondo l'A., l'adesione di nuovi associati e l'espansione delle attività sportive non possono essere gestite con la semplice organizzazione di un'associazione né appare appetibile l'alternativa di una società di capitali senza scopo di lucro, in quanto «vi è l'esigenza di ottenere disponibilità finanziarie di una certa consistenza per l'adeguamento degli impianti sportivi e la realizzazione di nuovi»; A. CRISMANI, *Strumenti finanziari per l'edilizia pubblica: il leasing*, in *Riv. giur. ed.*, 2024, 3, affronta il tema della concessione in godimento di suolo pubblico per la costruzione di nuovi impianti sportivi. Sul tema, anche F. SPANICCIATI, *L'edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla c.d. Legge sugli stadi*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 1, 73; V. PORZIA, *Gli impianti sportivi pubblici*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 99.

[76] Sull'ammodernamento e la riqualificazione degli impianti sportivi, G. GARZIA, *L'ammodernamento degli stadi di interesse culturale. Il caso dello stadio "Meazza" di Milano*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 409; G. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico. Regime di tutela e necessità di ammodernamento*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 320; L. M. CIOCCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione. Focus sul caso della Regione Marche*, in *Amministrativ@mente*, 2018, 1.

[77] Dall'anagrafe 2023 delle opere incompiute, consultabile sul sito internet del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in attuazione del d.m. 42/2013, risultano 57 (43 al Sud,

partenariato pubblico-privato[78], ad esempio nella forma della finanza di progetto[79], sembra lo strumento più adatto per la realizzazione e la gestione di opere c.d. tiepide, quali sono gli impianti sportivi[80]. Ed infatti,

7 al Centro e 7 al Nord) impianti sportivi iniziati e non completati, il cui valore complessivo è pari a 732 milioni di euro. Per completare tutti gli impianti servirebbero ulteriori 520 milioni.

[78] Secondo il Manuale Operativo a supporto dell'utilizzo del PPP nella realizzazione e gestione di impianti sportivi, redatto nel 2023 dal Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., 48-50, gli elementi a favore della costruzione e gestione delle infrastrutture sportive in partenariato pubblico-privato sono: la migliore allocazione dei rischi, il miglioramento della qualità progettuale, l'efficientamento delle tempistiche realizzative, il miglioramento dell'efficienza nella gestione, il finanziamento con capitali privati, l'impulso al mercato.

[79] Sull'utilizzo della finanza di progetto per la realizzazione di nuovi impianti sportivi, M. MATTALIA, *Il project financing come strumento di partenariato pubblico privato*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2010, 1246, secondo cui «inizialmente la finanza di progetto veniva adottata per settori specifici quali l'energetico e quello stradale. Successivamente è stata utilizzata per altri tipi di opere quali parcheggi, porti, impianti sportivi, cimiteri». Sul punto, anche A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2024, 97; G.L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 839; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2020, 254-255; S. FIDANZIA, A. GIGLIOLA, *Il project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 328; E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, in *Munus*, 2013, 497.

[80] Sul punto, A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, 441, evidenzia che negli ultimi decenni, «la maggior parte delle iniziative di partenariato [pubblico-privato] sono state avviate a livello locale, per importi minori e in relazione ad opere tiepide (asili nido e impianti sportivi), soprattutto per ovviare ai vincoli di bilancio». Riconduce il caso degli impianti sportivi nell'ambito della concessione di opere c.d. tiepide anche G. GRECO, *Le concessioni di lavori e di servizi (dalla Direttiva 2014/23/UE alla parte terza del D.Lgs. n. 50/2016*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 505. In termini analoghi, ID., *La Direttiva in materia di "concessioni"*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 5, 1095, laddove si precisa che per opere tiepide si intende quella «categoria intermedia, in cui i ricavi di utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate». Diversamente, G. FIDONE, *Le concessioni di lavori e di servizi alla vigilia del recepimento della Direttiva 2014/23/UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 101, riconduce gli impianti sportivi alle c.d. opere calde,

non è sufficiente reperire i fondi per la costruzione degli impianti, ma bisogna assicurarne anche una duratura e proficua gestione[81]. Del resto, il più efficiente uso degli impianti sportivi può diventare anche un volano di sviluppo economico-turistico[82] e di opportunità lavorativa per tutte le figure professionali di settore coinvolte *lato sensu* nella gestione delle infrastrutture (operatori, organizzatori, istruttori).

Dall'analisi normativa condotta nel presente lavoro sono emerse le varie finalità dell'affidamento della gestione [ed eventualmente, dell'esecuzione di lavori[83] per il migliore utilizzo] degli impianti

«ove il servizio oggetto della gestione può essere venduto agli utenti, così generando ricavi di gestione», sulla base del «rischio di domanda, che afferisce alla fase della gestione dell'opera realizzata e che si riferisce alla vendita del servizio erogato agli utenti dello stesso».

[81] Al fine di pianificare seriamente investimenti e attività nel medio e lungo periodo, è necessaria maggiore certezza sui termini di durata e rinnovo delle concessioni per la gestione degli impianti sportivi, cruciale non solo per gli operatori di settore ma per la stessa collettività. Sul punto, R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Potere amministrativo, poteri e interessi privati*, in *CERIDAP*, 2024, 133, in particolare 137, secondo cui «quando l'amministrazione richiede l'intermediazione del privato per la gestione di un bene o servizio pubblico, per l'acquisizione di un'opera pubblica, l'interesse del privato è ovviamente quello del profitto e della sua massimizzazione. A questi fini, il privato reclama regole favorevoli, flessibili e negoziabili. La durata della concessione e la sua estensione temporale, i suoi limiti e le condizioni di rinegoziazione, il valore e la valenza del bene o dell'opera pubblica si innestano pertanto sull'interesse del privato» che, allo stesso tempo, assume rilevanza pubblica.

[82] Sul rapporto tra sport e sviluppo turistico, E. TARFANELLI, *Sport e turismo*, Milano, Franco Angeli, 2010.

[83] In caso di concessione mista (afferente cioè non soltanto alla gestione dell'impianto sportivo ma anche all'esecuzione di lavori), il concorrente deve allegare (ovvero può allegare, se non previsto dalla procedura ma ritenuto utile ai fini della valutazione della domanda di partecipazione alla gara, come indicato in T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 23 febbraio 2016, n. 2519, in *www.giustizia-amministrativa.it*) un progetto preliminare relativo ai lavori per il miglior utilizzo dell'impianto, soprattutto qualora siano necessari interventi per il ripristino funzionale e per l'adeguamento alle normative vigenti. Sul punto, anche T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II-Stralcio, 27 marzo 2023, n. 5246, *ivi*, afferente alla ristrutturazione edilizia dell'impianto sportivo capitolino di Tor di Quinto. Nel caso di specie, il Collegio ha ritenuto legittimo il diniego di approvazione del progetto preliminare presentato dal concessionario, in quanto difforme dagli interventi indicati in sede di gara, «con conseguente non rispondenza del medesimo all'interesse pubblico alla cui cura l'amministrazione è preposta». Infatti, indipendentemente dall'avvenuto

sportivi. In origine finalizzato soprattutto alla valorizzazione dei beni pubblici[84] (nella duplice prospettiva della tutela e della fruizione, da parte della collettività, di quelle strutture che l'ente locale non sia in grado di gestire per mancanza di risorse umane ed economiche), successivamente inteso quale occasione di rigenerazione urbana[85], riqualificazione o ammodernamento delle strutture, l'affidamento della gestione degli impianti può essere oggi considerato una forma di partenariato pubblico-privato (di tipo c.d. istituzionale, se realizzato

affidamento della concessione, eventuali lavori agli impianti sportivi devono essere comunque realizzati sulla base di idonei titoli edilizi e su autorizzazione del concedente. In proposito, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 23 febbraio 2016, n. 2519, *ivi*, secondo cui in capo alla società che gestisce un impianto sportivo di proprietà comunale non può ravvisarsi la formazione di alcun legittimo affidamento alla conservazione dello stato di fatto, che nella specie è rappresentato dai lavori realizzati, sotto il profilo edilizio-urbanistico, in carenza di idonei titoli abilitativi, e sotto il profilo concessorio, in assenza dell'autorizzazione dell'ente proprietario. Sulla necessaria nomina di un RUP "interno" alla Stazione Appaltante per i lavori manutentivi dell'impianto da eseguirsi a cura del concessionario, parere A.N.A.C. 2 marzo 2022 n. 6.

[84] Sulla gestione degli impianti sportivi in un'ottica di valorizzazione, L. COEN, E. ZORINO, *Ristrutturazione e gestione di un impianto sportivo: un caso di valorizzazione «atipica»*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 43.

[85] Accanto al c.d. *home fitness*, trend diventato molto popolare durante la pandemia, oggi assumono notevole rilevanza gli sport urbani. Ciò comporta la necessità di una pianificazione e rigenerazione urbana funzionale alla riappropriazione degli spazi pubblici e a un uso diverso degli edifici per praticare sport all'aperto (*outdoor sports*), nell'ottica della c.d. città giardino. In altri termini, il c.d. *sport urbanism* implica una riprogettazione urbana che trasformi gli spazi delle città in aree di condivisione, benessere e connessione sociale (*sport community hub*). Le politiche pubbliche devono quindi tendere alla realizzazione di *partnership* (anche pubblico-privato) per la valorizzazione dell'attività sportiva in ambito urbano, con specifico riguardo al ruolo che lo sport può rappresentare per la pianificazione delle *smart cities*. Deve cioè costituirsi un'integrazione tra sport, pianificazione e rigenerazione urbana, tecnologia applicata al benessere, attraverso la predisposizione di interventi organici e trasversali a beneficio della inclusività della comunità e la valorizzazione di reti che coinvolgano anche *stakeholders* istituzionali e centri educativi. Lo sport viene inteso, dunque, come impulso all'innovazione e alla crescita culturale delle comunità urbane, nell'ottica dello sviluppo di modelli sostenibili e intelligenti di crescita del territorio, in grado di coniugare gli aspetti del benessere, dell'educazione e dell'interconnessione digitale. Sulla città giardino, C. DOGLIO, *La città giardino. Crisi dell'utopia, città e urbanistica di fronte alla rivoluzione industriale*, Roma, Gangemi Editore, 1997.

mediante concessione) volta a favorire l'integrazione culturale, l'inclusione giovanile[86], il superamento delle disuguaglianze sociali e delle discriminazioni[87].

Si è detto, poi, che il potenziamento delle infrastrutture sportive costituisce lo strumento per favorire l'esercizio delle attività sportive e motorie, contrastare la dispersione scolastica, garantire l'inclusione sociale, valorizzare i giovani e superare i divari territoriali. In special modo le strutture sportive annesse alle istituzioni scolastiche, nuove o riqualificate, devono essere messe a disposizione dell'intera comunità territoriale, anche al di fuori dell'orario scolastico, attraverso convenzioni e accordi con le stesse scuole, gli enti locali, le associazioni sportive dilettantistiche locali e gli enti del terzo settore[88].

Esattamente in questa direzione si pone la proposta di legge AC 505, recante "Modifiche al testo unico di cui al d.lg. 16 aprile 1994, n. 297, nonché al d.lg. 28 febbraio 2021, n. 38, in materia di utilizzazione degli impianti sportivi scolastici da parte delle associazioni o società sportive", presentata il 3 novembre 2022, il cui esame in prima lettura alla

[86] In quest'ottica, la recente l. reg. Toscana 19 giugno 2024 n. 21, recante "Disposizioni in merito al regolamento attuativo locale per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi. Modifiche alla l. reg. 21/2015", pubblicata sul B.U.R.T. 8 luglio 2024 n. 34, ha previsto all'art. 2, comma 2, che nella scelta dell'affidatario dell'impianto sportivo venga valorizzata la "capacità di realizzazione di progetti sportivi, con particolare riferimento all'eventuale organizzazione di attività a favore dei giovani ed all'avviamento allo sport dei diversamente abili e degli anziani".

[87] Sul fenomeno discriminatorio nello sport, C. IOVINO, *Atto discriminatorio per motivi di nazionalità e questioni di giurisdizione*, in *Riv. dir. sport.*, 2022, 558; T. MAUCERI, *Insulti razzisti e disapplicazione del «vincolo di giustizia sportiva» per la vittima dell'illecito*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 215; F. VARI, *Profili costituzionali del c.d. ius soli sportivo: il tesseramento dei minori stranieri tra disciplina legislativa e drittwirkung dei diritti fondamentali*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 215; S. BASTIANON, *Calcio professionistico e discriminazioni fondate sulle tendenze sessuali*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 179; F. CARINI, *La libertà di circolazione degli sportivi extracomunitari e la tutela dei vivai giovanili*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, 287.

[88] Sul rapporto tra sport e terzo settore, A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, *Rivista dello sport*, 2021, 1; A.M. GAMBINO, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 11; A.M. GAMBINO, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2018, 2; V. BASSI, *Associazioni sportive dilettantistiche ed enti del terzo settore*, in *Riv. dir. sport*, 2017, 349.

Camera è iniziato il 26 giugno 2024. In particolare, il comma 1 dell'articolo unico di cui si compone la proposta, al fine di sostenere il diritto alla pratica sportiva attraverso l'utilizzo degli impianti sportivi scolastici, introduce un nuovo comma 4-bis all'art. 96 del d.lg. n. 297/1994 (T.U. delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), prevedendo la messa a disposizione da parte del Comune o della Provincia a favore delle società e associazioni sportive[89] degli impianti sportivi scolastici, anche nel periodo che intercorre tra la fine e l'inizio delle lezioni dell'anno scolastico, senza l'assenso dei Consigli di circolo o di istituto (come richiesto invece, in via generale, dal precedente comma 4 per l'utilizzo degli edifici scolastici, fuori dell'orario del servizio scolastico, per attività di promozione culturale, sociale e civile).

Il comma 2 dell'articolo unico della proposta di legge, poi, integra l'art. 6 del d.lg. n. 38/2021, in materia di uso degli impianti sportivi, ad esempio, prevedendo l'utilizzo di palestre, aree di gioco e impianti sportivi scolastici da parte di SSD e ASD sia per le sedute di allenamento sia per le gare ufficiali.

Nella formulazione del nuovo comma 4-bis dell'art. 96 del d.lg. n. 297/1994, l'uso dell'indicativo presente[90] e l'assenza della previsione di alcun assenso da parte degli enti territoriali e scolastici competenti, o della previsione di apposite convenzioni tra le società e le associazioni sportive e i competenti organi pubblici (come invece richiesto negli altri commi dell'art. 96 per analoghe fattispecie), sembrano elementi idonei a riconoscere un diritto soggettivo, di rilievo costituzionale[91],

[89] Non viene specificato se ci si riferisca alle sole associazioni/società sportive dilettantistiche oppure anche a quelle professionistiche.

[90] La norma stabilisce che "il Comune o la Provincia mettono a disposizione delle società e associazioni sportive gli impianti sportivi scolastici e le relative attrezzature […]".

[91] Ben prima della riforma operata mediante legge cost. 1/2023, la giurisprudenza amministrativa aveva riconosciuto il «valore costituzionale dello sport, inteso come uno dei modi in cui si svolge e si sviluppa la personalità dell'individuo» (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 11 maggio 2009, n. 872, in *www.giustizia-amministrativa.it*). Con la citata modifica alla Carta costituzionale, è stato introdotto all'art. 33 un comma 7, secondo cui "la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme". La scelta del verbo "riconosce" richiama l'idea dell'attività sportiva come realtà "preesistente", di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, offrendole al

dei cittadini[92] all'accesso allo sport, inteso pure come diritto all'utilizzo degli impianti sportivi[93], da garantire nell'ambito dei livelli

contempo tutela e promozione. Il contenuto dell'attività sportiva, poi, è declinato su tre direttrici complementari. In primo luogo, il valore educativo, legato allo sviluppo e alla formazione della persona. In secondo luogo, il valore sociale, in quanto lo sport rappresenta un fattore di aggregazione e uno strumento d'inclusione per persone in condizioni di svantaggio o marginalità di vario genere (socio-economico, etnico-culturale, fisico-cognitivo).
Infine, è innegabile la correlazione dello sport con la salute, specie intesa nella sua più moderna concezione di benessere psico-fisico della persona. La formula secondo cui è riconosciuto il valore dell'attività sportiva "in tutte le sue forme" appare finalizzata a esplicitare che la norma abbraccia lo sport nella sua accezione più ampia. Sulla dimensione costituzionale dello sport, A.E. BASILICO, *Il riconoscimento costituzionale del valore dello sport*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 54; G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, in *federalismi.it*, 2024, 110; L. CASTIGLIONE, *Verso il servizio sport. Considerazioni a seguito della riforma dell'art. 33 della Costituzione*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 738; L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 431; M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'art. 33 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2023, 124; T.E. FROSINI, *La dimensione costituzionale dello sport. Brevi note sulla riforma dell'art. 33 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2022, 6; E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 234; R. BORRELLO, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giur. cost.*, 2019, 2685; T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. amm.*, 2012, 415.

[92] Come già evidenziato dalla Consulta nella menzionata sentenza Corte cost. n. 424/2004, con largo anticipo rispetto alla riforma dell'art. 33 della Costituzione, «il comma 24 [dell'art. 90 della l. n. 289/2002, ora in termini sostanzialmente identici riportato all'art. 6, comma 1, del d.lg. n. 38/2021], nello stabilire che l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali deve essere aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri oggettivi, a tutte le società e associazioni sportive, è, all'evidenza, una disposizione che fissa un principio fondamentale per l'utilizzazione degli impianti in questione, il godimento dei quali deve essere consentito, appunto in via generale, a tutti i cittadini» (punto 8.4). Rispetto alla conclusione, pur meritoria, cui perviene la Corte Costituzionale, bisogna tuttavia considerare che gli impianti sportivi sono qualificabili come beni scarsi. Ne deriva che l'uso delle strutture, anche se riconosciuto come diritto del cittadino, necessita comunque di una intermediazione da parte della p.A., quanto meno sotto il profilo dell'organizzazione. Infatti, il momento organizzativo, sebbene non rilevi come autorizzazione in senso stretto all'esercizio del diritto, costituisce un necessario strumento di attuazione in concreto dello stesso, proprio al fine di consentire un'ordinata ed eguale fruizione del bene.

[93] L'ordinamento europeo ha già da tempo riconosciuto tale diritto. Infatti, la Carta europea dello sport, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1992, stabilisce all'art. 4, comma 1,

essenziali delle prestazioni[94].

rubricato "Impianti sportivi e attività", che "l'accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status". Il comma 4, poi, impone ai proprietari degli impianti sportivi di adottare "le misure necessarie per facilitarne l'accesso da parte di gruppi svantaggiati, compresi coloro che soffrono di handicap fisici e mentali". Infine, l'art. 5, comma 1, n. V, impone ai pubblici poteri di prendere misure appropriate per incoraggiare i giovani alla pratica dello sport, "facilitando e sviluppando l'accesso agli impianti sportivi per gli studenti e gli abitanti della collettività locale".

[94] La letteratura sui livelli essenziali delle prestazioni è vastissima. Sia consentito rinviare a C. ACOCELLA, *Livelli essenziali delle prestazioni e giudice amministrativo*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2023, 391; C. BOTTARI (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Santarcangelo di Romagna, 2014; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 103; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 2011, 13; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *Federalismo fiscale*, 2009, 133; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, Cedam, 2007; E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la protezione invisibile di un concetto unitario di cittadinanza nel decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, 1733; M. BELLETTI, *"livelli essenziali delle prestazioni" e "contenuto essenziale dei diritti" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in L. CALIFANO (a cura di), *Corte costituzionale e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2004, 181; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, 1063; E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Regioni*, 2003, 1183; R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, 137; M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 613; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, com. 2, lettera m), Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 881; G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 2; E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2001, 1103.

ASSOCIAZIONISMO SPORTIVO E INCLUSIONE TRA RIFORMA DELLO SPORT E DEL TERZO SETTORE. IL DIRITTO ALL'ACCESSO ALLA PRATICA SPORTIVA AGONISTICA DI UN ATLETA CON DISABILITÀ IN UN SIGNIFICATIVO CASO GIURISPRUDENZIALE*

di ORIANA CLARIZIA

SOMMARIO: 1. Gli Enti sportivi dilettantistici nella Riforma dello Sport e del Terzo settore. – 2. Riforma dello Sport e inclusione. Necessario superamento della prospettiva fondata su una rigida separazione tra sport per disabili e sport per persone senza disabilità. – 3. Il diritto all'accesso alla pratica sportiva agonistica di un atleta con disabilità intellettivo-relazionale in un significativo caso giurisprudenziale. – 4. La decisione della Corte di Appello di Torino: esigenza di vagliare non già l'astratta categoria dei soggetti con disabilità "intellettive e relazionali" bensì l'incidenza, nel caso concreto, della specifica disabilità sullo svolgimento della pratica sportiva agonistica. Il ruolo cruciale di associazioni sportive e Federazione nel passaggio «dallo sport per disabili ai disabili nello sport». – 5. *E-sports* ed inclusione delle persone con disabilità. Cenni.

1. *Gli Enti sportivi dilettantistici nella Riforma dello Sport e del Terzo settore*

Il tema dell'associazionismo sportivo pone in risalto il «diritto alla pratica sportiva quale manifestazione della personalità umana»[1], oggi costituzionalmente riconosciuto dall'art. 33 cost., e il ruolo dello sport quale fattore di socialità, inclusione e promozione del benessere psicofisico. Per il civilista – attento altresì al diritto sportivo – tali tematiche assumono un fascino peculiare, stante la stretta connessione tra la naturale vocazione solidaristica degli enti sportivi dilettantistici[2] e, vista

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 199-211.

[1] Mette in evidenza tale profilo L. DI NELLA, *Lo sport per disabili tra integrazione e segregazione*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2008, spec. 264.

[2] R. LANDI, in L. DI NELLA, E. INDRACCOLO, A. LEPORE, P. DEL VECCHIO, S. PALAZZI, *Manuale di diritto dello sport*, 2ª ed., Napoli, Esi, 2021, 213 ss.

l'ampia diffusione sul territorio, la loro idoneità a fungere da osservatorio privilegiato per indagare il ruolo dello sport ai fini dell'integrazione[3] e della valorizzazione della capacità di autodeterminazione e delle inclinazioni dell'atleta, senza trascurare le esigenze di protezione.

È possibile ordinare i contenuti di questo lavoro secondo due linee direttrici: *a*) analisi del piano legislativo e *b*) analisi del piano applicativo e giurisprudenziale. In relazione al primo profilo l'attenzione si concentrerà sulla Riforma dello Sport (2021 e successive disposizioni di riordino e integrazione) e del Terzo settore (2017); con riferimento al secondo, invece, su un recente caso giurisprudenziale in materia di inclusione e accesso allo sport di un atleta con disabilità intellettivo-relazionale.

L'attenzione agli aspetti normativi funge da premessa. La Riforma dello Sport e del Terzo settore, infatti, valorizzano, in modo coordinato e sinergico, il ruolo attivo e propositivo degli enti sportivi dilettantistici nella realizzazione di finalità generali, tra le quali assume rilievo l'inclusione degli atleti con disabilità e dei soggetti vulnerabili[4].

Invero, come bene messo in evidenza dalla dottrina, lo sport dilettantistico è stato oggetto di numerosi interventi i quali hanno reso la disciplina frastagliata, sì che la riforma sancita dal d.lgs. n. 36/2021 e dalle successive disposizioni di riordino, riforma ed integrazione (v. art. 5, l. 8 agosto 2019, n. 86; d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39, e d.lgs. 5 ottobre 2022, n. 163) forniscono una regolamentazione più organica e chiara nell'indicare i tratti distintivi delle associazioni sportive dilettantistiche[5].

Tra gli obiettivi del legislatore della Riforma dello Sport si annovera l'esigenza di individuare nello sport uno strumento di sviluppo della personalità umana e di integrazione sul piano sociale. Ciò emerge, in modo particolare, dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 36/2021, attento al

[3] M. CASTRIGNANÒ, *Premessa*, in C. BOTTARI e A. SANTUARI, *Le associazioni sportive dilettantistiche: riforme e profili gestionali*, Bologna, University Press, 2022, 3 s.

[4] Così A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) alla luce del Codice del Terzo settore e della Riforma dello Sport*, in C. BOTTARI e A. SANTUARI, *op. cit.*, 19.

[5] R. LANDI, *Gli enti sportivi dilettantistici dopo la riforma. Prime note critiche*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2021, 324. Cfr., inoltre, D. FILOSA, *La Riforma dello Sport: impatto sulle persone giuridiche*, in *Giur. it.*, 2024, spec. 1475 ss., e L. TULLIO, *Il "riordino" nello sport: breve sintesi di una evoluzione normativa*, in *Riv. giur. Mol. Sannio*, 2024, 135 ss.

valore culturale, educativo e sociale dell'attività sportiva e alla promozione e tutela della crescita, pari dignità e uguaglianza degli atleti, nonché dall'art. 7, comma 1, lett. *b*), del medesimo decreto, il quale prescrive che lo statuto di società e di associazioni dilettantistiche deve indicare l'oggetto sociale «con specifico riferimento all'esercizio in via stabile e principale dell'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche, ivi comprese la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza all'attività sportiva dilettantistica», salvo poi precisare, al comma 1 *bis* del medesimo articolo, che là dove tali enti abbiano assunto la qualifica di Enti del Terzo settore «il requisito dell'esercizio in via principale dell'attività dilettantistica di cui al comma 1, lettera b), non è richiesto».

Riguardo alla forma giuridica, gli enti sportivi dilettantistici, *ex* art. 6, comma 1, d.lgs. n. 36/2021 e successive modifiche ed integrazioni, possono costituirsi come associazioni non riconosciute; associazioni riconosciute[6]; società di capitali e cooperative di cui al libro V c.c. e come enti (istituiti *ex* art. 4, comma 1, d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117) iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore. La possibilità di operare come enti del Terzo settore rappresenta, sul piano giuridico oltre che sociale, la concreta dimostrazione della idoneità delle associazioni sportive dilettantistiche a perseguire (art. 4, d.lgs. n. 117/2017) «finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale». L'art. 5, comma 1, lett. t), d.lgs. n. 117/2017, nel precisare più nel dettaglio le finalità statutarie degli enti del Terzo settore, fa espressamente riferimento «all'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche». Inoltre, alla luce di talune caratteristiche degli ESD, «le APS si configurano *naturaliter* quale tipologia giuridica da adottare per lo svolgimento delle attività sportive dilettantistiche», anche in ragione del

[6] Importanti novità (cfr. gli artt. 4, 5 e 14, d.lgs. n. 39/2021) riguardano le associazioni che mirano ad ottenere il riconoscimento della personalità giuridica essendo previsto un regime che deroga al decreto del Presidente della Repubblica, 10 febbraio 2000, n. 361. Infatti, presso il Dipartimento per lo sport, è istituito il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche nel quale possono essere iscritte tutte le associazioni e società non professionistiche che svolgono attività sportiva e che operano nell'àmbito di una Federazione sportiva, disciplina sportiva associata oppure ente di promozione sportiva riconosciuti dal Coni. Sul punto v. R. LANDI, *op. cit.*, 327.

fatto che «le attività sono principalmente rivolte ai propri associati, "vocazione" tipica delle APS, che le distingue da altre forme giuridiche di ETS»[7].

Il collegamento testuale all'interesse generale, accanto ad altri àmbiti importanti del Terzo settore (si pensi, ad esempio, al volontariato), rende ancor piú evidente il perseguimento di interessi collettivi, oltre che individuali, e la funzione sociale svolta dallo sport[8].

2. *Riforma dello Sport e inclusione. Necessario superamento della prospettiva fondata su una rigida separazione tra sport per disabili e sport per persone senza disabilità*

Una piena convergenza tra le due riforme si registra riguardo alla finalità dell'inclusione, la quale, nella Riforma dello Sport, è declinata con attenzione a molteplici profili. Tra questi, si segnalano, *ex* art. 3, comma 2, d.lgs. n. 36/2021, lett. d), l'esigenza di «promuovere la pari opportunità per le donne nelle prestazioni di lavoro sportivo, tanto nel settore professionistico quanto in quello dilettantistico»; lett. e) «riconoscere e garantire il diritto alla pratica sportiva dei minori»; lett. f) «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»; lett. g) «proteggere la salute e la sicurezza di coloro che partecipano ad attività sportive, in particolare modo i minori».

Nel concentrare le riflessioni sul profilo legato all'inclusione delle persone con disabilità[9], appare chiaro che l'attenzione dedicata dal legislatore della Riforma dello Sport costituisce il tassello di un quadro

[7] A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) alla luce del Codice del Terzo settore e della Riforma dello Sport*, cit., 14 s.

[8] A.M. GAMBINO, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 18, il quale precisa che «un'entrata ufficiale dello sport nel mondo del Terzo settore può produrre l'esito più coerente all'obiettivo già astrattamente scolpito negli statuti regolatori delle attività sportive dilettantistiche, che mirano alla sana competizione, non distorta dagli interessi meta-agonistici del mondo del professionismo».

[9] Cfr. R. LANDI, in L. DI NELLA, E. INDRACCOLO, A. LEPORE, P. DEL VECCHIO, S. PALAZZI, *Manuale di diritto dello sport*, cit., 241 ss.

legislativo contro le discriminazioni e in favore dell'inclusione più ampio e robusto[10]. Limitatamente ai fini di questa indagine si ricordi, a titolo esemplificativo, le riforme a fondamento sia del Comitato Italiano Paralampico (CIP) – istituito con l. 15 luglio 2003, n. 189, con conseguente riconoscimento della natura di ente pubblico *ex* d.lgs. 27 febbraio 2017, n. 43 – sia della Federazione Italiana Sport Paralimpici degli intellettivo-relazionali (FISDIR)[11], entrambi costantemente impegnati nel garantire l'accesso alla pratica sportiva alle persone con disabilità e, in generale, la promozione della cultura dello sport quale fattore di inclusione sociale. L'assetto normativo più generale, unitariamente considerato, permette di individuare nella regolamentazione dello sport paralimpico non già un sistema autonomo da quello per le persone senza disabilità bensì una concreta attuazione del principio di eguaglianza sostanziale là dove la specifica condizione personale renda impossibile lo svolgimento di una equa competizione con atleti senza disabilità[12].

Se sul versante normativo è evidente l'attenzione per l'integrazione e la non discriminazione, sul piano concreto ed applicativo non sempre si registra il ricorso a modelli effettivamente inclusivi. Il fronte giurisprudenziale fornisce numerosi esempi. Può menzionarsi, con attenzione al formante sovranazionale, un'importante pronuncia della

[10] Cfr., a titolo esemplificativo, gli artt. 21 e 26, Carta dei diritti fondamentali; artt. 10 e 19, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea; Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia con l. 3 marzo 2009, n. 18; l. 5 febbraio 1992, n. 104, spec. art. 23; l. 1° marzo 2006, n. 67; l. 22 dicembre 2021, n. 227; artt. 43-50, d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36; att. 1 e Capo IV (artt. 34-38), d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 40. In dottrina, G. AGRIFOGLIO, *Disabilità e diritto allo sport: tutele civilistiche e libertà costituzionali*, in *Pers. Mercato*, 2/2023, 319 ss.; M. DE PAMPHILIS, *La protezione delle persone con disabilità nel d.lgs n. 40/2021*, in E. BALLARDINI e G. CESARI, *La nuova legislazione sulla sicurezza nelle discipline sportive invernali (d.lgs. 28 febbraio 2021 n. 40)*, Milano, Giuffrè, 2022, 155 ss.; S. GIANFALDONI, *Sport e diversa abilità: fra diritti, norme e prospettive di tutela*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2017, 115 ss.; A. ZILLI, *Il nuovo lavoro sport. per l'inclusione delle diversità*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2022, 230 ss.

[11] Cfr. l. 7 agosto 2015, n. 124.

[12] Sul tema, ampiamente, L. DI NELLA, *Lo sport per disabili tra integrazione e segregazione*, cit., 260 ss.

Corte di Strasburgo[13], la quale ha condannato lo Stato serbo per aver attuato una discriminazione tra sportivi senza disabilità e con disabilità, posto che due giocatori di scacchi non vedenti, già vincitori di diverse medaglie nelle Olimpiadi di Scacchi per non vedenti, avevano lamentato il comportamento discriminatorio tenuto dalle autorità Serbe, le quali avevano negato loro taluni benefici economici, premi e un diploma onorario per i risultati conseguiti, riconosciuti, invece, a parità di condizioni, a scacchisti senza disabilità.

In ambito nazionale, un significativo caso giurisprudenziale[14] – oggetto di attenzione nel prosieguo di questo lavoro – rende palese il ruolo cruciale di associazioni dilettantistiche e Federazioni mostrando come il loro operato, se rispondente ad una visione dicotomica, incentrata sulla rigida separazione tra lo sport per atleti con disabilità e quello per atleti senza disabilità, possa compromettere la realizzazione di un ambiente sportivo inclusivo.

3. *Il diritto all'accesso alla pratica sportiva agonistica di un atleta con disabilità intellettivo-relazionale in un significativo caso giurisprudenziale*

Trattandosi di una vicenda fondata su un diniego di tesseramento ad un minore[15], è bene premettere che, ai sensi dell'art. 16, comma 1, d.lgs. n. 36/2021 e successive modifiche, «la richiesta di tesseramento del minore deve essere presentata tenendo conto delle capacità, delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni del minore», e che, in base al comma 2, «il minore che abbia compiuto i quattordici anni di età non può essere tesserato se non presta personalmente il proprio assenso».

Nel caso in esame, un minore – poi diventato maggiorenne nell'evoluzione della vicenda giudiziaria – con una disabilità intellettivo

[13] Corte Edu, 25 gennaio 2022, ric. n. 29907/16, Negovanović e altri c. Serbia. Per altri profili, significative, altresí, le vicende concernenti gli atleti Oscar Pistorius e Casey Martin, sulle quali v. L. DI NELLA, *op. cit.*, 278 ss.

[14] App. Torino, 7 maggio 2024, n. 507, consultabile sul sito *osservatoriodiscriminazioni.org.*, sul quale v. C. NOVAZIO e G. SCOCCIMARRO, *Accessibilità allo sport e discriminazione al vaglio del Giudice ordinario*, in *Riv. dir. sport.*, 2024, 202 ss.

[15] Sul tesseramento minorile dopo la riforma, F. RENDE, *Riforma dell'ordinamento sportivo e protezione dell'interesse del minore*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 21 ss.

relazionale lieve e tale da non impedire lo svolgimento della pratica sportiva in sicurezza, era tesserato per la A.S.D. Flower Bike e aveva partecipato a diverse gare nella categoria "Intellectual Disability", nell'àmbito della quale era prevista la presenza, accanto al minore, di un accompagnatore e la partenza differenziata rispetto agli altri concorrenti. Successivamente, il giovane manifesta la volontà di partecipare alle gare agonistiche in via autonoma, sì che la società sportiva provvede a richiedere alla Federazione ciclistica il tesseramento non più nella categoria "Intellectual Disability" bensì in quella "Junior Sport", previo conseguimento del certificato di idoneità alla pratica sportiva agonistica del ciclismo rilasciato dall'Istituto di Medicina dello Sport di Torino. Quest'ultimo precisava, infatti, che l'accertata condizione personale di esistenza del disturbo pervasivo dello sviluppo non era ostativa allo svolgimento dell'attività sportiva del ciclismo, sì da consentire la partecipazione alle gare agonistiche senza alcuna limitazione.

La Federazione ciclistica, in un primo momento, procede al tesseramento ma, successivamente, comunica all'associazione sportiva l'annullamento dello stesso. In primo grado, il Tribunale di Biella[16], adíto dal genitore del giovane allora minorenne, osservava che la Federazione ciclistica aveva negato l'accoglimento della domanda sulla base della generica motivazione legata all'esigenza di tutelare i soggetti disabili dai rischi derivanti dallo svolgimento dell'attività agonistica, senza un'adeguata considerazione delle peculiarità del caso specifico. Su tale presupposto, la pronuncia individua nella revoca del tesseramento una discriminazione indiretta, ordinando la cessazione della relativa condotta. In particolare, come riportato nella pronuncia di secondo grado, «ad avviso del Tribunale il complessivo comportamento tenuto dalla F.C.I. nel caso di specie è stato discriminatorio, precludendo aprioristicamente e senza alcuna ragione giuridicamente apprezzabile l'accesso alla pratica agonistica del ciclismo alle persone che soffrono di disabilità di tipo intellettivo/relazionale […], anche nei casi in cui tale disabilità risulti, sulla base di accertamenti medici specializzanti, non ostativa in concreto alla pratica stessa»[17].

[16] Trib. Biella, 13 febbraio 2023, consultabile sul sito *anffas.net*.

[17] App. Torino, 7 maggio 2024, n. 507, cit.

4. *La decisione della Corte di Appello di Torino: esigenza di vagliare non già l'astratta categoria dei soggetti con disabilità "intellettive e relazionali" bensì l'incidenza, nel caso concreto, della specifica disabilità sullo svolgimento della pratica sportiva agonistica. Il ruolo cruciale di associazioni sportive e Federazione nel passaggio «dallo sport per disabili ai disabili nello sport»*

La Federazione ciclistica ricorre dinanzi alla Corte di Appello di Torino. Nell'àmbito dei motivi di ricorso, volti a dimostrare l'assenza di discriminazione ai danni dell'atleta, due argomenti assumono peculiare interesse ai fini della presente indagine: 1) la lesione, sottesa all'ordine di tesseramento del Tribunale, dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale, sul presupposto, secondo l'appellante, che l'atleta avrebbe dovuto ricorrere ai rimedi giurisdizionali dell'ordinamento sportivo e non già al giudice ordinario; 2) l'argomento fondato sul «riconoscimento da parte della normativa di settore e in favore delle persone portatrici di handicap clinicamente accertati del diritto costituzionalmente garantito di svolgere attività agonistica fra soggetti del medesimo *status*, non già il diritto assoluto e incondizionato di tali soggetti a partecipare all'attività sportiva agonistica di ogni tipo effettuata da persone prive di handicap, senza il rispetto delle categorie previste dalle singole Federazioni, le quali hanno una valenza oggettiva»[18]. Tale motivo rinviene ulteriore conferma nella tesi della Federazione ciclistica secondo la quale «un soggetto disabile non può competere in una gara agonistica riservata ai normodotati»[19].

La pronuncia della Corte di Appello considera non fondate le deduzioni degli appellanti in merito alla violazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo e alla necessaria giurisdizione sportiva. A sostegno si richiama la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la quale ha chiarito che l'azione promossa contro un atto di una Federazione sportiva che causi una discriminazione rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, riguardando la tutela di un diritto soggettivo assoluto[20].

[18] App. Torino, 7 maggio 2024, n. 507, cit.
[19] App. Torino, 7 maggio 2024, n. 507, cit.
[20] Cass., Sez. Un., 1° febbraio 2022, n. 3057, in *Foro it.*, 2022, I, 1763 ss.

Riguardo invece alla tesi della Federazione, tesa a negare che gli atleti con disabilità possano praticare attività sportiva agonistica con atleti senza disabilità, si osserva che, nel caso in esame, l'accertamento medico aveva escluso che la specifica condizione di disabilità potesse considerarsi ostativa alla pratica del ciclismo agonistico. Invero, già la difesa del genitore e dell'atleta – intanto divenuto maggiorenne – aveva criticamente osservato che «la F.C.I. inserisce in apposite "classi" tutte le persone con disabilità intellettivo-relazionali, senza tenere conto del grado di disturbo che a volte, come nel caso concreto, è assolutamente minimale […]», precisando altresì che altre Federazioni consentono, invece, il tesseramento delle persone con lievi disabilità nella categoria degli atleti agonisti, permettendo di gareggiare con atleti senza disabilità.

Tale linea difensiva è condivisa dal giudice di secondo grado. Quest'ultimo, nel rigettare l'appello, ha cura di precisare che «le ragioni ostative/esplicative addotte dalla F.C.I. sono generiche e rapportate alla astratta categoria dei soggetti con disabilità "intellettive e relazionali" non invece al caso concreto». Sì che, a fronte dell'accertata idoneità dell'atleta a svolgere la pratica sportiva agonistica, gli argomenti della F.C.I. «non consentono», secondo la pronuncia, «di ritenere che sia stata veramente "giustificata" (rispetto all'addebito di una condotta discriminatoria) la scelta di non consentire la pratica sportiva agonistica»[21].

La vicenda delineata rappresenta una significativa dimostrazione del ruolo che le associazioni dilettantistiche possono svolgere nel promuovere forme di tesseramento adeguate alla specifica condizione dell'atleta, senza che la disabilità comporti un'emarginazione. D'altro canto, la condotta della Federazione ciclistica, la quale fonda il proprio diniego su valutazioni astratte e non attente alle specificità del caso concreto, richiama l'attenzione sul decisivo contributo regolamentare, interpretativo e applicativo di tali organismi nel realizzare uno sport basato non già su aprioristiche categorizzazioni ma su scelte attente, che sappiano valutare se la specifica condizione di disabilità possa realmente comportare rischi per la salute dell'atleta che intenda praticare sport agonistico con persone senza disabilità, superando rigide distinzioni.

[21] App. Torino, 7 maggio 2024, n. 507, cit.

L'attenzione mostrata sul piano normativo, pur essendo di fondamentale importanza, si rivela non sufficiente. È necessario uno sforzo sinergico affinché ciascuno, in ragione delle proprie competenze, contribuisca a realizzare in concreto il passaggio – mutuando le parole di autorevole dottrina[22] – «dallo sport per disabili ai disabili nello sport», superando «i limiti in cui lo sport per i disabili cessa di essere uno strumento di promozione della personaper divenire una sorta di "ghetto" in cui relegare coloro che non sono normodotati, ma che tuttavia ben potrebbero concorrere con gli altri atleti nel rispetto del principio di lealtà delle competizioni». Ciò sarà possibile soltanto se si è disposti a «riflettere a fondo sulla portata e sul significato del principio di integrazione dei disabili e della tutela della personalità umana in questo settore»[23].

5. E-sports *ed inclusione delle persone con disabilità. Cenni*

L'incidenza delle innovazioni tecnologiche sullo sport[24] impone una specifica attenzione al mondo degli *e-sports*[25], al fine di evitare che lo

[22] L. DI NELLA, *Lo sport per disabili tra integrazione e segregazione*, cit., 260 e 286.

[23] L. DI NELLA, *op. cit.*, 285 s.

[24] V. ZAMBRANO, *Sport e rivoluzione digitale. Analisi e riflessioni*, Milano, Cedam, 2022.

[25] Sul tema cfr. S. BASTANION, *Dal bridge agli eSports: semplici giochi o vere attività sportive? Prime riflessioni e spunti per un dibattito*, in *Riv. dir. sport*., 2020, 177 ss.; D. FILOSA, *Riflessioni su un futuro riconoscimento degli eSports*, in *giustiziasportiva.it*.; P. RUFFINO, *Gli eSports nel panorama contemporaneo*, in *Journal of Sport and Social Sciences*, 2021, 1 ss.; E. ADAMO, *Gli sport elettronici e gli sport tradizionali. Spunti di regolamentazione del settore videoludico*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2022, 246 ss. Cfr., inoltre, l'interessante Volume di G. BEVILACQUA e A. LEPORE (a cura di), *Sport elettronici, sicurezza e diritti umani*, Napoli, Esi, 2024, e *ivi* R. PICARO, *Prefazione*, XII, il quale, nel richiamare l'attenzione sull'esigenza di garantire la tutela dei diritti fondamentali nel mondo degli e-sports, sottolinea «una necessità ineludibile del giurista: ripensare le modalità con cui le nuove tecnologie stanno erodendo i tradizionali stili di vita, con l'obiettivo di ricavare degli indirizzi che, pur minando le certezze acquisite dalla scienza giuridica, si rivelano indispensabili per congiungere la fluidità del reale nella cornice ordinamentale, le identità con la soggettività, i diritti della personalità con lo sviluppo tecnologico».

svolgimento della pratica 'e-sportiva'[26] assecondi forme di esclusione dalla realtà sociale oppure discriminazioni[27].

In assenza di una compiuta regolamentazione giuridica del fenomeno, la Risoluzione del Parlamento europeo 2022/2027 (INI), del 10 novembre 2022, in materia di sport elettronici e videogiochi, oltre ad invitare (§ 11) la Commissione a proporre misure adeguate, che tengano conto della necessità di proteggere i minori[28], e richiamare l'attenzione sul ruolo dei genitori per garantire un uso dei videogiochi da parte dei minori in sicurezza (§ 22), dà altresì conto (§ 14) del fatto che «a causa del loro vasto pubblico e della loro componente digitale, i videogiochi e gli sport elettronici hanno un notevole potenziale sociale e culturale per collegare i cittadini europei di ogni età, di qualsiasi genere ed estrazione, compresi gli anziani e le persone con disabilità». Inoltre, pur «riconosce[ndo] gli sforzi compiuti dal settore dei videogiochi per migliorare l'accessibilità dei loro prodotti in linea con i principi di uguaglianza e non discriminazione», è esplicita la consapevolezza che «tali progressi debbano continuare». Sul piano nazionale, invece, la l. 9 maggio 2023, n. 80, della Repubblica di San Marino[29], nel prospettare un Codice degli *Esport* e fornire una regolamentazione delle competizioni e della tutela dei giocatori e degli operatori del settore, all'art. 4, lett. b), fornisce una definizione di *e-sport* attenta alla necessità di adeguare gli strumenti informatici di ciascuna Disciplina e-sportiva alle «esigenze specifiche delle persone con disabilità»[30].

[26] M.C. VITUCCI, *Genere e e-sports: dalla discriminazione all'inclusività*, e N. CALTIL, *Gaming e e-sports: promotori di inclusività e sviluppo nella società digitale*, in G. BEVILACQUA e A. LEPORE, *op. cit.*, rispettivamente 11 ss. e 21 ss.

[27] Del pari, non può essere trascurato che i progressi dell'evoluzione tecnologica consentono il ricorso a strumenti e a sistemi adattati che agevolano lo svolgimento della pratica e-sportiva a fronte di specifiche disabilità – si pensi ad una persona ipovedente oppure con ipoacusia – contribuendo a favorire un accesso più ampio agli sport elettronici e simulati.

[28] C. GHIONNI, *E-sports e persone minori di età nell'ambiente digitale*, in G. BEVILACQUA e A. LEPORE, *op. cit.*, 107 ss.

[29] G. SCARCHILLO e A. QUONDAMSTEFANO, *E-Sport tra Francia e Repubblica di San Marino: Un modello per l'Italia? Ipotesi e prospettive di diritto comparato*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 573 ss.

[30] Nel 2022, il Comitato Promotore *e-sports* Italia e il Comitato Paralimpico Italiano (CIP) hanno siglato un protocollo d'intesa e una Convezione per favorire la

I nuovi scenari derivanti dall'incedere dello sport nello spazio virtuale nella forma degli *e-sports* impongono l'adozione di regolamentazioni attente, anche in questo settore, alla inclusione e alla tutela dei diritti delle persone vulnerabili o con disabilità, affinché le relazioni tra l'evoluzione tecnologica e lo sport non ledano il valore della persona umana. Ciò nella consapevolezza – come ben detto dal Presidente del Comitato Italiano Paralimpico – che «non esistono diritti speciali per persone particolari, ma cittadine e cittadini, senza aggettivi e categorie»[31].

cooperazione al fine di supportare le Federazioni e le Discipline Sportive Associate a sviluppare al loro interno il settore degli Sport Elettronici e Simulati di discipline tradizionali.

[31] Cfr. https://*www.redattoresociale.it/article/notiziario/3_dicembre_*

LE CLAUSOLE ANTILUCRATIVE NELLE SOCIETÀ SPORTIVE DILETTANTISTICHE TRA IMPRESA E SOSTENIBILITÀ*

di FRANCESCO PERRECA

SOMMARIO: 1. La c.d. "utilità sociale" nella riforma delle società sportive dilettantistiche. – 2. La gestione del patrimonio degli enti sportivi dilettantistici. – 3. *Segue*: La parziale distribuzione dell'avanzo di gestione nelle s.s.d. – 4. Lo svolgimento dell'attività economica con criteri diversi da quello del massimo profitto. – 5. *Segue*: La destinazione degli utili a finalità di sostenibilità nelle società sportive di diritto comune.

1. *La c.d. "utilità sociale" nella riforma delle società sportive dilettantistiche*

Le società sportive dilettantistiche (s.s.d.) sono soggetti giuridici che svolgono attività sportiva, nonché formazione, didattica preparazione e assistenza all'attività sportiva, senza scopo di lucro (art. 2, comma 1, lett. *a*, d.lg. 28 febbraio 2021, n. 36). Detti enti devono essere affiliati a una Federazione Sportiva Nazionale, a una Disciplina sportiva associata o a altro Ente di Promozione sportiva, compresi quelli paralimpici e, in ogni caso, iscritti nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RNASD) (d.lg. 28 febbraio 2021, n. 39).

È consentito costituire una s.s.d. ricorrendo ai tipi delle società di capitali o cooperative, con la possibilità di acquisire altresì la qualifica d'impresa sociale, ai sensi del d.lg. 3 luglio 2017, n. 112 (art. 6, comma 1, lett. *c*, e comma 2). In tal caso, le disposizioni in materia di enti sportivi si applicano solo limitatamente all'attività sportiva dilettantistica esercitata e, per la restante parte, in quanto compatibili con la disciplina delle imprese sociali e del codice del terzo settore, d.lg. 3 luglio 2017, n. 117 (c.t.s.). Inoltre, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *u*, d.lg. n. 112 del 2017, qualsiasi società (anche di persone) che possiede

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 322-348.

la qualifica d'impresa sociale può svolgere attività di organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche, in via stabile e principale[1]. In tale ultimo caso, è possibile che l'impresa sociale ottenga anche il riconoscimento come ente sportivo (di cui all'art. 10, d.lg. n. 36 del 2021), pur non necessitando dell'iscrizione nell'apposito registro, e così accedere all'esercizio delle attività nel settore federale.

Le s.s.d. perseguono, tra l'altro, l'obiettivo di promuovere e diffondere la cultura sportiva e i relativi valori, in particolare facendo leva sull'inclusione di persone con disabilità (art. 3, lett. *f*) e sul diritto alle pari opportunità delle donne (art. 3, lett. *d*). Tra gli elementi caratterizzanti dell'atto costitutivo vi è l'indicazione dell'oggetto sociale, che deve riguardare l'esercizio in via stabile e principale dell'organizzazione e gestione delle attività sportive dilettantistiche e la specificazione dell'assenza dello scopo lucrativo (art. 7). Inoltre, le norme sull'ordinamento interno devono essere ispirate a principi di democrazia e uguaglianza dei diritti dei soci, con la precisazione che per esse si applica la disciplina del codice civile, in relazione a tali diritti e all'elettività delle cariche sociali. Tuttavia, se si tratta di (enti del terzo settore e) imprese sociali, il requisito dell'esercizio in via principale dell'attività dilettantistica di cui all'art. 7, comma 1, lett. *b*, non è richiesto (art. 7, comma 1-*bis*). Infine, si applicano le norme del codice civile per quanto riguarda il contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto e la forma societaria adottata, con esclusione della parte relativa alla distribuzione degli utili, sog-

[1] Dal raccordo tra le norme emerge l'idea che anche le fondazioni del terzo settore e le società di persone imprese sociali possano aspirare alla qualifica di enti sportivi dilettantistici. Suggestione, tuttavia, smentita dall'art. 6, d.lg. n. 36 del 2021, che individua i tipi di enti ammessi a ottenere la qualifica di enti sportivi dilettantistici, escludendo sia le fondazioni sia le società di persone, e dall'art. 10, che limita il riconoscimento ai fini sportivi ai soli enti costituiti sotto forma di associazioni e società di capitali o cooperative; in argomento, M. RUBINO DE RITIS, *Il modello societario quale via preferibile per l'esercizio di attività sportiva dilettantistica: il lucro attenuato*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2025, 164, spec. 173 ss.; ID., *Le compagini dilettantistiche nel calcio tra associazioni e società*, in F. FIMMANÒ (a cura di), *Il diritto del calcio*, Napoli, Esi, 2025, 219 s., secondo cui l'esclusione delle società di persone dal novero delle s.s.d. è ingiustificata; CNN, *Studio n. 23-2023/CTS*, *La trasformazione degli enti sportivi dilettantistici e il passaggio da associazione sportiva non riconosciuta ad associazione sportiva riconosciuta*, 2.

getta alla disciplina dell'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021 (art. 7, comma 1-*ter*).

Uno degli aspetti più rilevanti dell'attuale disciplina concerne la previsione per le s.s.d. della facoltà di distribuire parzialmente il risultato positivo della gestione imprenditoriale (art. 8, commi 3, 4 e 4-*bis*, d.lg. n. 36 del 2021), similmente a quanto avvenuto in precedenza per le imprese sociali (art. 3, comma 3, d.lg. n. 112 del 2017)[2]. La riforma, infatti, si inserisce in un contesto in cui è riservata attenzione sempre crescente al tema dell'inclusività sociale e del sostegno ai soggetti svantaggiati, mediante l'utilizzo di strumenti societari, i quali notoriamente hanno una finalità egoistica, sebbene nel caso di specie sia integrata da un regime eccezionale che ne consente la deroga[3]. Dunque, il benessere sociale invade il campo imprenditoriale al punto che si pone il dubbio se le regole di lucratività possano essere temperate o, addirittura, cedere il passo a quelle c.d. di sostenibilità (o solidarietà)[4]. In questo

[2] Per P. PISCITELLO, *Le società*, in P. PISCITELLO, P. GHIONNI CRIVELLI VISCONTI, *Diritto delle società*, Torino, Giappichelli, 2024, 18, la possibilità di conseguire un fine di lucro soggettivo nelle imprese sociali è ammessa entro i limiti di cui all'art. 3, comma 3, d.lg. n. 112 del 2017.

[3] La modifica della disciplina degli enti sportivi dilettantistici si inserisce nel più ampio filone di riforme finalizzate a incentivare determinate attività economiche ritenute di interesse generale e, come tali, meritevoli di trattamento favorevole; G. MARASÀ, *Considerazioni sulla disciplina degli enti sportivi dilettantistici dopo le recenti riforme*, in *Riv. soc.*, 2024, 559, spec. 561.

[4] Di seguito saranno trattati solo alcuni aspetti riconducibili alla più ampia nozione di "sostenibilità" e cioè esclusivamente quelli relativi all'inclusione e allo sviluppo sociale e solidale, connessi alle recenti riforme sopra segnalate. La delimitazione dello studio è necessitata dal tentativo di attribuire maggiore concretezza ad un concetto (quasi del tutto) astratto, di cui si fa uso diffuso (o forse abuso) e che rischia di essere privo di portata reale, se non adeguatamente contestualizzato. Al riguardo, F. D'ALESSANDRO, *Il mantello di San Martino, la benevolenza del birraio e la Ford modello T, senza dimenticare Robin Hood (Divagazioni semi-serie sulla c.d. responsabilità sociale dell'impresa e dintorni)*, in *Riv. dir. civ.*, 2023, 409, spec. 449, definisce il tema della responsabilità sociale dell'impresa come il «mantra» del diritto societario dell'inizio del ventunesimo secolo (omnicomprensivo, ecumenico, ossessivo e infestante). Tuttavia, se si esamina l'interazione fra la disciplina sulla politica di remunerazione e il tema della tutela sociale, si giunge alla conclusione che i due aspetti si combinano in una dimensione maggiormente concreta. Nel momento in cui si aggancia una parte della componente variabile della remunerazione al perseguimento di obiettivi non finanzia-

contesto, il primo dubbio da sciogliere è se e, in caso affermativo, fino a che punto la struttura finanziaria delle s.s.d. sia alterata rispetto a quella delle società lucrative[5]. Da cui deriva l'ulteriore quesito, se nelle società in discorso sia possibile sacrificare integralmente l'interesse egoistico dei soci, nonostante le più recenti riforme abbiano espressamente consentito la parziale autodestinazione del risultato positivo di gestione, in termini di utili e ristorni[6].

Da ultimo, poiché sono state introdotte nuove qualifiche organizzative che consentono l'esercizio in forma associata di attività non lucrative o non esclusivamente lucrative, occorre comprendere entro quali limiti gli interessi morali (non lucrativi) possono permeare lo

ri, il livello di astrattezza che caratterizza il tema della sostenibilità dell'attività d'impresa sembra diminuire; così, G. BALLERINI, R. SACCHI, *Profili ESG e politiche di remunerazione*, in *Nuov. leggi civ. comm.*, 2023, 1468.

[5] La scelta di collegare risultati di carattere non finanziario alle politiche di remunerazione dell'ente sembra idonea a influire direttamente sulla gestione degli amministratori, in ordine agli obiettivi economici o, addirittura, altruistici. La *governance* sostenibile si muove su due direttrici: la prima riguarda le scelte compiute nel lungo periodo, la seconda attiene alla cura degli interessi dei c.d. *stakeholder*; M. CAMPOBASSO, *Gli amministratori, il successo sostenibile e la pietra di Spinoza*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2024, I, 1 s., secondo cui è "insostenibile" il successo conseguito dall'impresa a costo di degradare l'ambiente o di avere un impatto negativo sulle comunità presso cui opera e senza curarsi dei fattori che assicurano una buona organizzazione del governo societario e del benessere dei lavoratori. Sarà virtuoso l'amministratore che accetta di sacrificare anche una parte del profitto immediato al fine di realizzare un impatto positivo (o ridurre quello negativo) della gestione sui fattori di sostenibilità. Il concetto di "bene comune" arricchisce il bene di tutti e, dunque, anche degli imprenditori che lo praticano.

[6] Il concetto di sostenibilità legato alle politiche di sostegno sociale, richiamato nel testo, può essere declinato almeno su due piani di indagine: uno che riguarda le modalità di impiego delle risorse economiche dell'ente, a sostegno delle finalità prefissate e l'altro riguarda le modalità di gestione, che prevedano regole di democraticità, con il coinvolgimento degli *stakeholder*. In questa sede si analizzerà il primo dei due aspetti individuati, ossia le modalità di impiego delle risorse finanziarie degli enti sportivi dilettantistici che svolgono attività d'impresa, con attenzione particolare alle s.s.d. Il sistema di per sé complicato per le società lucrative, assume dei tratti diversi per gli enti che, sebbene abbiano una struttura idonea a perseguire un fine egoistico, per scelta finalistica, destinano l'eventuale risultato positivo di gestione al perseguimento dell'attività sociale prefissata. È questo il caso, in generale, delle imprese sociali costituite in forma societaria e delle società sportive dilettantistiche.

strumento societario nei casi in cui l'ente persegua fine di lucro, ma si prefigga allo stesso tempo obiettivi diversi, appunto, solidaristici.

2. *La gestione del patrimonio degli enti sportivi dilettantistici*

Come anticipato, il d.lg. n. 36 del 2021 stabilisce che le società sportive dilettantistiche si costituiscono per atto scritto, da cui deve risultare, tra l'altro, l'assenza di fine di lucro (art. 7, comma 1, lett. *d*). Le società in questione possono essere costituite sotto forma di enti del terzo settore, in particolare, imprese sociali (comma 1-*bis*) e sono, allo stesso tempo, sottoposte al regime giuridico del Libro V del Codice civile (comma 1-*ter*). La peculiarità è che la disciplina di diritto comune incontra un argine proprio nella clausola limitativa della distribuzione degli utili, poiché è fatto espressamente salvo quanto disposto sull'impiego del patrimonio netto in favore dei soci, dai commi 3, 4 e 4-*bis*, dell'art. 8. Quest'ultimo dispone che le associazioni (a.s.d.) e le società sportive dilettantistiche destinano eventuali utili di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o all'incremento del proprio patrimonio. La norma, in prima battuta, sembra uniformare il trattamento di a.s.d. e s.s.d., nonostante le diversità delle rispettive discipline[7]. Infatti, là dove l'art. 7, comma 1-*ter*, d.lg. n. 36 del 2021, dispiega un

[7] Possono acquisire la qualifica di a.s.d. le associazioni non riconosciute, di cui all'art. 36 c.c., quelle con personalità giuridica, per il d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, e le associazioni del terzo settore, iscritte nell'apposito Registro (RUNTS) (art. 6, comma 1, lett. *a*, *b*, *c*-bis, d.lg. n. 36 del 2021). Al riguardo, l'art. 14, d.lg. n. 39 del 2021 stabilisce che le a.s.d., in deroga al d.P.R. n. 361 del 2000, possono acquistare la personalità giuridica con l'iscrizione nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RNASD), mediante presentazione di apposita istanza (art. 7, d.lg. n. 39 del 2021). Per le associazioni già riconosciute l'iscrizione nel RNASD sospende quella precedentemente ottenuta ai sensi del d.P.R. n. 361 del 2000; mentre, se la personalità giuridica è stata già ottenuta ai sensi del c.t.s., la successiva iscrizione al RNASD fa perdere efficacia alla precedente nel RUNTS, ai fini del riconoscimento (art. 14, comma 1-*quater*, d.lg. n. 39 del 2021). La cancellazione dal RUNTS determina anche la cancellazione d'ufficio dal RNASD, quale persona giuridica. In dottrina è stato osservato che si tratta di disposizioni imprecise in quanto un ente non si costituisce come e.t.s., ma ne acquista la qualifica e lo *status* alla sussistenza dei requisiti; in argomento A. FICI, *Forme, requisiti e personalità giuridica degli enti sportivi dilettantistici del terzo settore*, in *Dir. econ. terzo sett.*, 2024, 197, spec. 206.

ampio rinvio al codice civile per la disciplina societaria, il d.lg. n. 39 del 2021 si sofferma lungamente sulla struttura patrimoniale delle associazioni (art. 14), fissandone gli importi minimi ai fini della costituzione e le modalità di conservazione del patrimonio, con un meccanismo che ricorda vistosamente l'art. 22 c.t.s.[8].

Per quanto concerne l'analisi specifica di impiego e destinazione delle risorse patrimoniali derivanti dall'eventuale risultato positivo di gestione, per le a.s.d. il problema si pone solo nell'ipotesi in cui il patrimonio sia volto alla c.d. funzione produttiva, che è tipica dei contesti imprenditoriali[9]. I servizi sportivi possono essere concessi su base

[8] L'art. 14, d.lg. n. 39 del 2021 stabilisce che per ottenere la personalità giuridica come e.s.d. è necessario che l'associazione sia dotata di un patrimonio minimo di 10.000 euro, costituito da una somma liquida e disponibile o, in caso di beni diversi dal denaro, il relativo valore deve risultare da una relazione giurata di un revisore legale dei conti o una società di revisione, iscritti nell'apposito registro, da allegare all'atto costitutivo. Il meccanismo riprende, all'evidenza, quello già introdotto per gli e.t.s., di cui all'art. 22 c.t.s., con la differenza che alle associazioni e.t.s. è richiesto un importo minimo di 15.000 euro. È previsto, altresì, un meccanismo di conservazione del patrimonio, il quale, in caso di diminuzione di oltre un terzo, in conseguenza di perdite, deve essere ricostituito, salvo che l'assemblea, convocata senza indugio dagli amministratori, non opti per la prosecuzione dell'attività sotto forma di associazione non riconosciuta, la fusione o lo scioglimento dell'ente. Dunque, anche per le a.s.d. i contributi degli associati sono disposti per fornire la base patrimoniale minima per permettere all'associazione di realizzare i propri progetti, tutelando i creditori; G. DINACCI, Sub *art. 16 c.c.*, in D.U. SANTOSUOSSO (a cura di), *Comm. c.c.* E. Gabrielli, *artt. 11-73 c.c.*, Torino, Utet, 2014, 113 s. Come noto, infatti, storicamente si riconduce al fondo degli enti morali una funzione di garanzia per i debiti; così F. GALGANO, Sub *art. 16 c.c.*, in *Persone giuridiche*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Bologna, Zanichelli, 2006, 246 s.; G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, Giuffrè, 1977, 234 ss., spec. 237; E. SIMONETTO, *Responsabilità e garanzia nel diritto delle società*, Padova, Cedam, 1959, 221.

[9] G.B. PORTALE, *Capitale sociale e società per azioni sottocapitalizzata*, in *Riv. soc.*, 1991, 3 ss.; sull'adozione della regola del capitale sociale nella sua funzione produttivistica, v. anche E. GINEVRA, *Oltre il capitale sociale? Spunti per la ripresa del dibattito*, in *La struttura finanziaria e i bilanci delle società di capitali*, Torino, Giappichelli, 2011, 9 s. Come noto, per le a.s.d. il patrimonio è costituito, innanzitutto, dagli apporti degli associati, i quali li corrispondono in fase costitutiva e, successivamente, solitamente con cadenza periodica. È evidente l'esigenza dell'ente di assicurarsi un flusso in denaro periodico, per rispettare la soglia patrimoniale di 10.000 euro, come stabilito dall'art. 14, comma 3-*quater*, d.lg. n. 39 del 2021, e perseguire le finalità statutarie.

erogativa (gratuitamente o a prezzo simbolico) o con metodo economico (copertura dei costi con i ricavi nel lungo periodo)[10]; le associazioni hanno facoltà di accedere a entrambe le modalità[11]. Nulla esclude che dallo svolgimento dell'attività d'impresa derivi un risultato di gestione positivo; tuttavia, è noto che il patrimonio degli enti morali è soggetto a un vincolo di indistribuibilità imposto dal tipo (oltre che dallo scopo), per cui gli importi dovranno essere appostati in un'apposita riserva indistribuibile[12]. Questo aspetto rende la disciplina

Tuttavia, se l'attività condotta dall'associazione è esclusivamente erogativa, potrebbero non essere sufficienti i soli contributi periodici dei soci, emergendo la necessità di sfruttare eventuali rendite o di ricevere donazioni o altre forme di finanziamento. Letta in questi termini, anche l'imposizione di un patrimonio minimo di 10.000 euro potrebbe rivelarsi una misura inidonea a garantire il perseguimento degli scopi istituzionali delle a.s.d.; così, in tema di e.t.s., M. MALTONI, P. SPADA, *Patrimonio minimo e capitale nominale minimo*, in *Riv. dir. comm.*, 2021, 1 ss. È da considerare, inoltre, che a fungere da garanzia per i creditori è l'insieme complessivo del patrimonio, di cui quello iniziale potrebbe rappresentare solo una piccola parte, per cui la misura di stabilire un patrimonio minimo per la costituzione potrebbe rivelarsi, difatti, superflua.

[10] M.S. SPOLIDORO, *Enti sportivi dilettantistici non societari*, in *Riv. not.*, 2024, 941, spec. 593; G. MARASÀ, *Considerazioni sulla disciplina degli enti sportivi dilettantistici dopo le recenti riforme*, in *Riv. soc.*, 2024, 560, spec. 562 s.; M. CIAN, *Le società sportive: profili di specialità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, 1391, spec. 1400 s., nonché in *Biblioteca fond. not.*, 2024, 105, spec. 113 ss.

[11] Poiché dal punto di vista del metodo, l'economicità non è in contraddizione con l'assenza di lucro, anche alle a.s.d. è rimessa la possibilità di compiere qualsiasi tipo di attività, anche d'impresa. In tal caso, una volta costituito il patrimonio minimo, non è detto che l'ente continui a dipendere dai contributi dei soci (o da altri emolumenti ricevuti a titolo gratuito) per restare al di sopra della soglia minima imposta dall'art. 14, d.lg. n. 39 del 2021; anzi, lo svolgimento dell'attività d'impresa fa presumere che detto patrimonio possa essere incrementato in base all'andamento dell'attività economica; Cass., 8 marzo 2013, n. 5836, in *Società*, 741; Cass., 14 giugno 1994, n. 5766, in *Giust. civ.*, 1995, I, 187; Cass., 17 gennaio 1983, n. 341, in *Banca borsa tit. cred.*, 1985, II, 165; A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, Torino, Giappichelli, 2003, 39 ss.; G.F. CAMPOBASSO, *Associazioni e attività di impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, II, 581 ss.; A. TIDU, *Associazione e fattispecie dell'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, 507 ss.

[12] Vien da sé che, in caso di esercizio dell'impresa, la vera garanzia per le obbligazioni contratte dall'ente è offerta dalla medesima attività economica, la quale consentirà di ottenere i flussi economici in entrata idonei a generare nuova ricchezza e ad alimentare la produzione. Le regole sul patrimonio stabilite dal d.lg. n. 39 del 2021, quindi, devono essere interpretate nel senso di assicurare la presenza di un fondo pro-

delle a.s.d. imprenditori commerciali al suo interno sistematicamente coerente, poiché non sorgono i problemi interpretativi che di seguito saranno illustrati in proposito delle s.s.d., le quali, mediante la parziale distribuzione di utili, sarebbero in condizione di distogliere parte del proprio patrimonio dal perseguimento dall'attività sportiva[13].

Diverse perplessità, infatti, si rinvengono dall'analisi della disciplina riformata delle società sportive che operano nel settore dilettantistico. In particolare, è stabilito che le s.s.d. svolgono le proprie attività in assenza di fine lucrativo: esse non hanno il fine di ottenere vantaggi patrimoniali in favore dei soci, bensì esclusivamente la diffusione dello sport e attività connesse. Perciò, ai sensi dell'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021, le s.s.d. (come a.s.d.) destinano eventuali utili e avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o all'incremento del patrimonio. In quest'ottica, in aderenza alla finalità altruistica dichiarata, il patrimonio dell'ente svolgerebbe la doppia funzione di fornire i mezzi necessari per l'esercizio dell'attività e di garantire il soddisfacimento delle obbligazioni assunte verso i creditori[14]. La scelta del modello so-

duttivo investito nell'attività economica almeno pari all'importo minimo imposto dalla normativa di riferimento, assumendo così la c.d. funzione produttiva.

[13] L'unico vantaggio ammesso per i soci delle a.s.d. sembra potersi ricondurre agli scambi mutualistici, ossia alle condizioni più vantaggiose di beni e servizi di cui essi siano destinatari; altrettanto in linea con il divieto di lucro soggettivo è la regola sulla devoluzione del patrimonio finale di liquidazione; M.S. SPOLIDORO, *Enti sportivi*, cit., 953 s.; G. MARASÀ, *Considerazioni*, cit., 566 s.

[14] Infatti, nei contesti in cui il patrimonio/capitale assolve principalmente ad una funzione produttiva, come appunto quelli societari, la relativa funzione di garanzia è notevolmente sminuita; in argomento, M. CAMPOBASSO, *Il futuro delle società di capitali*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2019, I, 143 s., sul "declino del sistema fondato sul capitale sociale", la cui funzione, anche a livello internazionale, sembra essere marginalizzata. Sembra, infatti, imporsi l'idea della necessità di costituire un patrimonio adeguato alla propulsione dell'attività produttiva, con la precisazione che essa non deve essere astretta al rigido vincolo del capitale; M. HOUBEN, *Quel che resta del capitale: l'esperienza italiana e le prospettive della repubblica popolare cinese. Dal capitale congruo al patrimonio funzionale alla solvibilità prospettica?*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2023, I, 387, spec. 407; ma sul punto, anche G. FERRI jr, *La funzione del capitale sociale nel diritto azionario europeo*, in *Riv. soc.*, 2022, 683, che sottolinea come nel diritto europeo il capitale mantenga una funzione vincolistica. Inoltre, l'attenzione sull'adeguatezza dei mezzi finanziari – o, meglio, la non manifesta inadeguatezza – si è spostata nel tempo dalla necessità di prevedere un capitale adeguato allo scopo

cietario comporta che le modalità di raggiungimento dell'oggetto sociale si basino sulla possibilità di svolgere attività imprenditoriale beneficiando delle regole di funzionamento delle società, che, rispetto alle associazioni, consentirebbero una modalità di gestione e organizzativa normativamente più dettagliata e sviluppata sulla base di modelli imprenditoriali[15].

dell'impresa, all'adeguatezza dei mezzi propri per la prevenzione e il superamento della crisi; G.B. PORTALE, *Il codice italiano della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Tra fratture e modernizzazione del diritto societario (capitale sociale adieu?),* in *An. giur. econ*., 2023, 7 ss.;

[15] Che le società abbiano un sistema di regole più complesso e specifico per il perseguimento dell'attività imprenditoriale non implica che alcuni modelli associativi siano più idonei di altri a perseguire lo scopo imprenditoriale, sul presupposto che detti schemi non siano neutri rispetto alle finalità da essi perseguite. P. FERRO-LUZZI, *I contratti associativi*, Milano, Giuffrè, 1971, 371 s., sul rilievo circa la neutralità dello strumento organizzativo in sé considerato, rispetto alla problematica causale, mentre appare prospettabile la tematica del tipo, attinente ai profili giuridici di struttura del fenomeno e non a quelli funzionali. Tuttavia, si dà atto che M. D'AMBROSIO, *Lucratività e scopo ideale alla luce della riforma del terzo settore*, in *Riv. dir. impr*., 2017, 385 ss., ritiene che i modelli associativi non siano indifferenti rispetto allo scopo che perseguono e non possa ritenersi esaurita l'idealità dell'ente nella non lucratività, ossia nella regola di non distribuzione degli utili derivanti dall'attività d'impresa. Mediante la medesima funzione organizzativa potrebbero essere perseguite molteplici finalità, ma non qualsiasi finalità: l'assenza dello scopo lucrativo comporterebbe l'incidenza della finalità ideale sulla gestione del risultato dell'eventuale attività produttiva, funzionalmente indirizzata a uno scopo diverso rispetto alla remunerazione dell'investimento. In questo senso, l'utile potrebbe concorrere solo allo svolgimento dell'attività stessa dell'organizzazione. L'A. conclude – spec. 396 s. – che gli enti del Libro I non sono concepiti per svolgere attività d'impresa, nemmeno quando essa sia svolta in via secondaria. Il medesimo M. D'AMBROSIO, *Fine ideale e (non)neutralità dei modelli organizzativi: attualità della questione*, in *Le Corti Salernitane*, 340 ss., constata che in materia di Terzo settore è stato creato un palinsesto normativo potenzialmente finalizzato al perseguimento di attività di tipo imprenditoriale, che fonda le basi sulla formazione del patrimonio dell'ente e sulla responsabilità degli amministratori, pur evidenziando che la tecnica del rinvio normativo alle norme di diritto societario presenta delle insidie e delle difficoltà applicative. Per A. CETRA, *L'impresa collettiva non societaria*, cit., 14 ss., le associazioni e le fondazioni che svolgono attività d'impresa sono concepite come "varianti tollerate" in cui l'impresa costituisce attività che affianca la principale, perciò, a fianco a strutture che perseguono le finalità altruistiche con modalità prettamente erogative, si sarebbero aggiunte associazioni e fondazioni che operano con modalità "dinamiche" nei settori di utilità sociale.

Trattandosi di ente che persegue attività economica, il patrimonio sarà formato dai conferimenti iniziali e dalla continua copertura di costi e ricavi o, addirittura, da un avanzo positivo di gestione, derivante dall'impresa. Resta inibita, anche in questo caso, l'autodestinazione dell'utile di esercizio, con le eccezioni che saranno illustrate di seguito[16]. A fronte di tale divieto, non è consentita la distribuzione anche indiretta di utili, fondi e riserve comunque denominati a soci, lavoratori, collaboratori, amministratori e altri componenti degli organi sociali, anche in caso di recesso o altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto. Al riguardo, l'art. 8, comma 2, ultimo periodo, d.lg. n. 36 del 2021, rinvia espressamente all'art. 3, comma 2, ultimo periodo, d.lg. n. 112 del 2017[17]. In breve, in linea con la dichiarata impossibilità di distribuire il risultato positivo di gestione è inibito farlo anche indiret-

[16] Altresì inibito è il rimborso dei conferimenti ai soci in sede di scioglimento dell'ente, per il quale è prevista la devoluzione altruistica ad altro ente con le medesime finalità, *ex* art. 7, comma 1-*ter*, d.lg. n. 36 del 2021; sul punto, G. MARASÀ, *Considerazioni*, cit., 564 s.

[17] È considerata distribuzione indiretta di utili – e come tale non è ammessa – la corresponsione alle cariche sociali di compensi individuali non proporzionati alla attività svolta, alle responsabilità e alle specifiche competenze o, in ogni caso, superiori a quelli previsti in altri enti che operano nei medesimi o analoghi settori e condizioni (lett. *a*); così come non è consentito corrispondere a lavoratori autonomi e subordinati retribuzioni o compensi superiori del quaranta per cento rispetto a quelli previsti dai contratti collettivi di lavoro, per le medesime qualifiche, salvo la sussistenza di particolari esigenze di acquisire determinate competenze professionali (lett. *b*). Non è possibile, altresì, remunerare gli strumenti finanziari diversi dalle azioni o quote a soggetti diversi dalle banche e dagli intermediari finanziari autorizzati, in misura superiore a due punti rispetto al limite massimo previsto per la distribuzione di dividendi dal comma 3, lett. *a*, d.lg. n. 112 del 2017 (lett. *c*). La norma in parola non ammette la possibilità di acquistare beni o servizi per corrispettivi superiori al loro valore normale (dichiaratamente) senza valide ragioni (lett. *d*) e, allo stesso tempo, la cessione di beni e servizi a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato a soci, associati, partecipanti, fondatori, cariche sociali, a coloro che effettuano erogazioni liberali, ai loro parenti entro il terzo grado e ai loro affini entro il secondo grado, nonché alle società da questi controllate o collegate direttamente o indirettamente, in regione della loro qualità e a meno che non ricorra un interesse generale di cui all'art. 2, d.lg. n. 112 del 2017 (lett. *e*). Infine, non è consentita la corresponsione a soggetti diversi da banche o intermediari finanziari di interessi passivi in dipendenza da prestiti, superiori di quattro punti al tasso annuo di riferimento (lett. *f*).

tamente, grazie al richiamo alla disciplina dell'impresa sociale, che sul punto si mostra altrettanto rigida.

3. Segue: *La parziale distribuzione dell'avanzo di gestione nelle s.s.d.*

In contrapposizione con quanto riportato finora, l'art. 8, comma 3, d.lg. n. 36 del 2021 precisa che le s.s.d., costituite in forma di società di capitali e cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente, possono destinare una quota inferiore al cinquanta percento degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali passività di esercizi precedenti, ad aumento gratuito del capitale sociale, nei limiti delle variazioni dell'indice Istat nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, calcolate per il periodo relativo a quello dell'esercizio in cui sono stati prodotti gli utili. Il medesimo ammontare può essere destinato altresì alla distribuzione di dividendi ai soci, anche mediante aumento gratuito di capitale o emissione di strumenti finanziari, in misura non superiore all'interesse massimo dei buoni fruttiferi postali, aumentato di due punti e mezzo, rispetto al capitale effettivamente versato[18]. La suddetta quota è ampliata fino all'ottanta percento per le società – diverse dalle cooperative a mutualità prevalente – che gestiscono piscine, palestre o impianti sportivi in qualità di proprietari, conduttori o concessionari (art. 8, comma 4-*bis*)[19]. Ai sensi del quarto comma, nei limiti appena riportati, è infine

[18] La disciplina tracciata dal legislatore per le s.s.d. sembra ispirata a quella prevista in materia di società cooperative, per le quali è stato affermato che il parametro così individuato ha la finalità di ancorare la quota di distribuzione a un indice fisso che riflette l'andamento dei mercati, E. TONELLI, Sub *art. 2514 c.c.*, in M. SANDULLI, V. SANTORO (a cura di), *La Riforma delle Società. Commentario*, *artt. 2511-2548 c.c.*, Torino, Giappichelli, 2003, 40; mentre, il riferimento al capitale effettivamente versato esclude che i dividendi possano essere commisurati al capitale aumentato con versamenti differiti, R. GENCO, Sub *artt. 2512-2514 c.c.*, in V. SALAFIA, D. CORAPI, G. MARZIALE, R. RORDORF, G. BONFANTE (a cura di), *Codice commentato delle società*, Assago, Ipsoa, 2004, 1417; sul punto anche P. MARANO, Sub *artt. 2512-2514 c.c.*, in *Comm. c.c.* E. Gabrielli, cit., 85.

[19] La norma giustifica l'incremento fino all'ottanta percento della quota di cui al comma terzo con il fine di incoraggiare l'avviamento e la promozione dello sport e delle attività motorie.

consentito il rimborso ai soci del capitale effettivamente versato ed eventualmente rivalutato o aumento[20].

Il quadro normativo è reso ulteriormente complesso da una specifica disciplina prevista per le s.s.d. costituite in forma di cooperativa. Innanzitutto, a fronte del richiamo all'art. 3, comma 2-*bis*, d.lg. n. 112 del 2017, non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili e avanzi di gestione la ripartizione tra i soci di ristorni collegati all'attività di interesse generale, effettuata *ex* art. 2545-*sexies* c.c. Tale ripartizione è ammessa se avviene nel rispetto delle condizioni e dei limiti imposti dalla legge e dallo statuto delle s.s.d. costituite in forma di società cooperative (*tutte*); a condizione che lo statuto o l'atto costitutivo indichi i criteri di ripartizioni dei ristorni ai soci, proporzionalmente alla quantità e alla qualità degli scambi mutualistici e che si registri un avanzo di gestione mutualistica[21]. La norma del rinvio è dispo-

[20] La previsione sembra riferirsi al solo scioglimento del singolo rapporto sociale in sede di disinvestimento, poiché – ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. *h* – vi è l'obbligo di devoluzione altruistica del patrimonio, in caso di scioglimento della società; G. MARASÀ, *Considerazioni*, cit., 565, testo e nt. 15. Tale lettura, invero, sembrerebbe incitare i soci verso comportamenti opportunistici: essi potrebbero essere indotti a recedere dalla società piuttosto che attendere lo scioglimento della stessa. Al riguardo, secondo A.D. SCANO, *Innovazioni e persistenze nella disciplina speciale delle società sportive dilettantistiche*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2023, 361, spec. 375 s., per evitare un'ingiustificata disparità di trattamento, la norma sarebbe da interpretare nel senso che il rimborso della quota sarebbe sempre possibile, anche in caso di scioglimento dell'ente. Logicamente, la disciplina in parola va coordinata con quella del recesso, in base al tipo societario prescelto, ma non sembra improbabile che si individuino meccanismi di *exit* agevolato (opzione *put*). Questi ultimi sarebbero, peraltro, da bilanciare con il limite di una eventuale pattuizione sostanzialmente leonina, là dove, l'assenza (dichiarata) di scopo di lucro farebbe pensare a una più improbabile incidenza del divento in discorso.

[21] Invero, il vincolo della determinazione statutaria dei criteri di ripartizione secondo la qualità e la quantità degli scambi mutualistici è già previsto espressamente dall'art. 2545-*sexies* c.c., perciò, il riferimento appare pleonastico; N. DE LUCA, *Tipi societari e impresa sociale: profili notarili*, in *Riv. not.*, 2019, 460, secondo cui invece, può reputarsi significativa la limitazione delle somme ristornabili ai soli utili derivanti dall'attività principale di interesse generale, dato il dubbio circa la distribuibilità come ristorni degli utili non derivanti dall'attività mutualistica e, soprattutto, quelli di natura finanziaria. In argomento, ID., *Formazione e ripartizione dei ristorni*, in P. ABBADESSA,

sta specificamente per le imprese sociali, dunque, è dubbio se il richiamo abbia a presupposto l'acquisto della doppia qualifica. Al netto della confusa tecnica legislativa, per coerenza sistematica si potrebbe scorgere il rimando a un criterio generale volto a escludere i ristorni dal computo degli utili in senso proprio, valido anche per le s.s.d. cooperative, non solo imprese sociali[22].

Ne deriva che, malgrado le cooperative a mutualità prevalente siano espressamente escluse dal meccanismo di distribuzione degli utili indicato dall'art. 8, commi 3 e 4, esse sono destinatarie della previsione sui vantaggi economico-mutualistici: possono fruire della disciplina sui ristorni (art. 3, comma 2-*bis*, d.lg. n. 112 del 2017) e sul rimborso della quota, come rivalutata o aumentata, al socio in caso di scioglimento del singolo rapporto nella stessa misura prevista dall'art. 8, comma 3, ultimo periodo. Dall'altra parte, le s.s.d. costituite in forma di cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente possono cumulare i vantaggi mutualistici con quelli capitalistici: per esse è ammessa sia la ripartizione dei ristorni – non considerata distribuzione di utili dalla norma – sia la distribuzione parziale del risultato positivo di gestione, di cui all'art. 8, comma 3, e il rimborso del capitale ai sensi del comma 4. Con il risultato che vi è una ulteriore stratificazione delle discipline che genera un groviglio di norme fitto al punto da risultare quasi intrinsecamente contraddittorio[23]. Difatti, le sole cooperative diverse da quelle a mutualità prevalente del settore sportivo ricevono il più alto grado di soddisfazione degli interessi economico-patrimoniali dei soci, addirittura superiore alle società di capitali.

G.B. PORTALE (diretto da), Liber amicorum *G.F. Campobasso*, IV, Torino, Utet, 2007, 1055 ss.

[22] Dopo la riforma del 2003, per l'opinione secondo cui i ristorni sono sostanzialmente riconducibili agli utili di esercizio, G. BONFANTE, *La società cooperativa*, in G. COTTINO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, V.3, Padova, 2014, 145; N. DE LUCA, *Formazione e ripartizione dei ristorni*, cit., 1064; per altri, invece, si tratterebbe di un costo o un debito, con diritto soggettivo del socio ad ottenerli, così R. SANTAGATA, M. GUARINI, Sub *art. 2545*-sexies *c.c.*, in *Comm. c.c.* E. Gabrielli, cit., 480 s., sebbene non escludano che lo statuto possa qualificarli espressamente come utili; C.E. PUPO, Sub *art. 2545*-sexies *c.c.*, in A. MAFFEI ALBERTI (a cura di), *Il nuovo diritto delle società*, Padova, Cedam, 2005, 2858; A. ROSSI, *Mutualità e ristorni nella nuova disciplina delle cooperative*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, II, 759, spec. 779 s.

[23] G. MARASÀ, *Considerazioni*, cit., 565 s.

L'ammessa distribuzione parziale di utili e ristorni fa sorgere, inoltre, il dubbio sulle sorti di essi se nulla è previsto nello statuto in merito alla eventuale ripartizione. Secondo un primo orientamento, in forza del dato letterale, che fa riferimento a una mera "possibilità" di distribuire l'avanzo di gestione, in mancanza di previsione statutaria espressa non sarebbe consentito distribuire alcunché[24]. Questa tesi si basa sul dato storico secondo cui la disciplina in discorso sia da tempo al centro del dibattito e oggetto di riforme; per cui l'attuale specificazione dell'assenza di scopo di lucro farebbe in modo che l'eventuale ripartizione debba essere stabilita come deroga al principio generale della non lucratività (art. 7, comma 1, lett. *d*, d.lg. n. 36 del 2021)[25]. Secondo altra interpretazione, quelle dilettantistiche sarebbero società sportive con scopo di lucro compresso, ma pur sempre lucro, con la conseguenza che la distribuzione di utili sarebbe sempre ammissibile, a prescindere dalla presenza di una clausola statutaria autorizzativa[26]. Invero, nonostante sia oggettivo che la previsione dell'art. 8, commi 3 ss., costituisca deroga alla disciplina dell'assenza di lucratività, da tale aspetto, però, non può desumersi che si tratti di società lucrative: le s.s.d. sono costituite senza scopo di lucro e la rivalutazione della partecipazione (o, meglio, non svalutazione) è una disciplina specifica della qualifica, che si innesta su un tipo astrattamente lucrativo. Non è necessario prevedere la ripartizione del risultato positivo di gestione perché esse "possono" destinare la quota prevista per legge a distribuzione o rivalutazione in base al tipo di appartenenza, benché la lucratività sia compressa dalla qualifica[27].

Il riformato quadro normativo, dunque, illustra come la disciplina delle s.s.d., nonostante la dichiarata assenza di fine lucrativo, consenta una forma (presumibilmente esigua) di distribuzione di utili, verosi-

[24] M. CIAN, *Le società sportive*, cit., 1400.

[25] Per una sintesi dell'evoluzione della disciplina, per tutti, M. RUBINO DE RITIS, *Le compagini dilettantistiche*, cit., 193 ss.; ID., *Riforma del terzo settore e attuali assetti societari delle imprese sportive: propositi e spropositi del legislatore*, in *Giust. civ.*, 2018, 763 ss.

[26] M. RUBINO DE RITIS, *Il modello societario*, cit., 186 s.; A.D. SCANO, *op. cit.*, 374.

[27] In forza della deroga, non è necessario consentire espressamente ciò che è già ammesso dallo strumento associativo prescelto; in termini simili sembra porsi il CONS. NAZIONALE NOTARIATO, *Gli adeguamenti statutari*, cit., 9, nt. 23.

milmente, al fine di attrarre investitori. La qualifica di s.s.d. (come, d'altronde, d'impresa sociale) solo parzialmente penetra il tipo societario prescelto, che non ne viene snaturato[28]. Nel più ampio e complesso disegno politico di sviluppo del settore solidaristico e di utilità sociale, appare sistematicamente plausibile che tale disciplina sia volta a corroborare le finalità altruistiche relative allo svolgimento dell'attività sportiva – comprese formazione, didattica, preparazione e assistenza – tramite dei vantaggi patrimoniali connessi alla partecipazione. Il fine sarebbe quello di soddisfare anche parzialmente le esigenze di coloro che non sono disposti a rischiare capitali senza alcuna remunerazione dall'investimento o, quantomeno, riducendone il rischio di svalutazione[29]. Solleva perplessità che tale impalcatura poggi sulla professata assenza di scopo lucrativo e sul divieto di distribuzione degli utili, giacché, a quanto consta, vi sono delle eccezioni (in alcuni casi vistose, an-

[28] Da cui deriva persino l'eventualità di fornire un'informazione decettiva al pubblico, il quale potrebbe essere indotto a credere che non vi sia distribuzione di alcun avanzo positivo di gestione, là dove invece non è così, con il rischio di un indebito ritorno d'immagine per le società in discorso. Operare in contesti che promuovono il benessere della collettività comporta, infatti, una maggiore attrattiva per il pubblico di coloro che sono più sensibili a detti temi, con il risultato che il bilanciamento dell'interesse dei soci alla massimizzazione del profitto con quelli degli *stakeholders* consente nel lungo termine all'impresa di differenziarsi sul mercato, acquisire efficienza e aumentare le proprie competitività e produttività. Si pensi al caso delle società *benefit*, la cui sanzione in caso di uso improprio della relativa qualifica è sanzionata come concorrenza sleale; sul punto, G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, 2, *Diritto delle società*, 11ª ed., a cura di M. CAMPOBASSO, Milano, Utet, 2024, 29 s.

[29] La norma sembra, perciò, da interpretare teleologicamente nel senso che se i soci sono disposti a investire le proprie risorse economiche per perseguire il fine morale, non è detto che siano altrettanto disposti a perdere il valore della loro partecipazione. La disciplina riformata sembra volta a consentire alle s.s.d. la possibilità di reperire capitali sul mercato e, eventualmente, di remunerare parzialmente l'investimento, giacché una struttura patrimoniale solida consente di svolgere al meglio l'attività solidaristica prescelta; in argomento può essere utile il confronto con le cooperative, A. BASSI, P. PASSALACQUA, Sub *art. 2511 c.c.*, in D.U. SANTOSUOSSO (a cura di), *Comm. c.c.* E. Gabrielli, *artt. 2511-2574 c.c.*, Torino, Utet, 2014, 19. Inoltre, la rivalutazione della partecipazione, mediante un aumento gratuito del capitale, consente di attribuire indirettamente gli utili di esercizio ai soci, i quali potranno appropriarsene in sede di scioglimento del rapporto, nei limiti citati sopra; A. BASSI, Sub *art. 2511 c.c.*, in G. PRESTI (a cura di), *Comm. alla riforma delle società*, *Società cooperative*, Milano, Egea, 2007, 22.

che rispetto a quanto previsto dal d.lg. n. 112 del 2017, in più punti richiamato)[30]. Infatti, là dove il legislatore abbia inteso consentire la dualità di scopo lo ha fatto espressamente, come per le c.d. società *benefit* (art. 1, commi 376-384, l. 28 dicembre 2015, n. 208)[31], la cui disciplina testualmente impiega il termine "oltre" in riferimento allo scopo di beneficio comune, che parrebbe porsi come ulteriore rispetto a quello di distribuzione degli utili dell'attività d'impresa[32].

[30] La disciplina delle s.s.d. si discosta da quella delle imprese sociali, oltre che per le cooperative, per la mancata previsione della possibilità di impiegare gli utili per erogazioni gratuite ad altri enti associativi diversi dalle imprese sociali, di cui all'art. 3, comma 3, lett. *b*, d.lg. n. 112 del 2017.

[31] Tale "qualifica" o "*status* volontario" si aggiunge alla (ragione o alla) denominazione sociale, al fine di recare alla società benefici di immagine e quindi favorirla rispetto alle imprese concorrenti nei rapporti con i finanziatori e consumatori particolarmente sensibili alle esigenze sociali; in argomento, M. CIAN, *Clausole statutarie per la sostenibilità dell'impresa: spazi, limiti e implicazioni*, in *Riv. soc.*, 2021, 475 ss., spec. 483; A. BARTOLACELLI, *Le società benefit: responsabilità sociale in chiaroscuro*, in *Non profit*, 2017, 253 ss., spec. 256. Le società *benefit* consentono di perseguire un obiettivo di utilità sociale parallelo a quello del profitto, in un modello ibrido di funzionamento; P. AGSTNER, *Italien: Società benefit, 2016*, in H. FLEISCHER (a cura di), *Rechtsformneuschöpfungen im in- und ausländischen Gesellschaftsrecht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2024, 607. Le società in discorso affiancano, infatti, al proprio scopo egoistico dichiarato, un agire responsabile, sostenibile e trasparente, nei confronti di coloro sui quali l'attività svolta può avere impatto. Il che si traduce in un differente assetto gestionale che deve tener conto della pluralità di interessi coinvolti: la società *benefit*, infatti, deve essere amministrata in modo da bilanciare l'interesse dei soci e quello dei soggetti destinatari del beneficio (*stakeholders*), ai fini del relativo perseguimento; per M. CAMPOBASSO, *Il futuro delle società di capitali*, in *Banca e borsa*, 2019, I, 150, testo e nt. 39, la disciplina sulle società *benefit* non introduce il perseguimento di un interesse alieno rispetto a quello della società nei criteri di gestione degli amministratori, ma indica un particolare modo di perseguire l'interesse sociale. Pertanto, in base al principio di corretta gestione societaria e imprenditoriale, l'impresa dovrà essere orientata alla crescita sostenibile.

[32] Il beneficio comune può consistere tanto in effetti positivi, quanto nella riduzione degli effetti negativi derivanti dall'attività sociale, purché sia il frutto di una attività economica, come indicato dai commi 376 e 378 della norma citata; ma, a parere di A. LUPOI, *L'attività delle società "*benefit*"*, in *Riv. not*., 2016, 823 ss., le attività di beneficio comune non devono essere necessariamente svolte con criterio di economicità, bensì anche attraverso fattispecie tipicamente erogativa, come donazioni, comodati gratuiti e altri atti a titolo gratuito. In argomento, L. VENTURA, *«*Benefit Corporation*» e circolazione di modelli: le «società* benefit*» un trapianto necessario?*, in *Contr. impr*.,

Per quanto osservato finora, la disciplina delle s.s.d. (e delle imprese sociali) va osservata necessariamente nell'insieme di regole che governano la qualifica: data la "etichetta" finalistica dell'ente, appunto, a scopo non lucrativo, non sembra possibile desumere uno scopo misto[33], di lucro e non, in quanto l'impiego del risultato positivo di gestione si atteggia non quale fine, ma come mezzo, per il raggiungimento dello scopo di natura sociale[34]. Le s.s.d. (e le imprese sociali) sono limitatamente ammesse a soddisfare interessi egoistici dei soci, che però non snaturano la qualifica, a fronte di una deroga alla regola generale. In questo senso, l'obiettivo di solidarietà prefissato non sarebbe da

2016, 1157, per il quale il beneficio comune non assurge a scopo autonomo, paragonabile a quello lucrativo, mutualistico o consortile, tant'è che per assumere la qualifica di società *benefit* non è necessario trasformare l'ente, anche perché le società in questione non costituiscono un nuovo tipo; nondimeno, lo scopo di beneficio comune sembra porsi in maniera complementare rispetto a quello proprio della società, fino a poter essere persino paritario. In argomento, altresì, M. STELLA RICHTER JR., *Società* benefit *e società non* benefit, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2017, 2 ss., ove un riferimento anche alle società non dichiaratamente *benefit*, ma che perseguono ugualmente singoli atti o attività di beneficio comune. Sostiene S. CORSO, *Le società* benefit *nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra* profit e non-profit, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, 995, spec. 997, che le società *benefit* sono ascrivibili ad un fenomeno di progressiva ibridizzazione dei modelli in cui diventa meno marcata la distinzione tra *for profit* e *non-profit* e si introducono *new hybrid forms of business organization*. Per un profilo comparatistico, v. G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, Giuffrè, 2018, 152 ss.

[33] Il termine "lucro attenuato" è diffusamente impiegato tra gli autori, M. RUBINO DE RITIS, *Le compagini dilettantistiche*, cit., 193, spec. 208 ss.; A.D. SCANO, *op. cit.*, 372; lo si rinviene altresì negli orientamenti notarili, CONS. NAZIONALE NOTARIATO, *Gli adeguamenti statutari degli enti sportivi dilettantistici nella riforma dello sport*, Studio n. 29-2023/CTS, di N. RICCARDELLI, 8 ss.

[34] Il tema è stato esaminato in dottrina in riferimento alla disciplina simile dell'impresa sociale. Sul punto, A. FICI, *L'impresa sociale e le altre imprese del terzo settore*, in *An. giur. econ.*, 2018, 30 s., che paragona la remunerazione dell'investimento dei soci alla retribuzione dei lavoratori entro i limiti dell'art. 3, comma 2, lett. *b*, d.lg. n. 112 del 2017; G.D. MOSCO, *Scopo e oggetto nell'impresa sociale e nella società* benefit, in *An. giur. econ.*, 2018, 86, per il quale non c'è e non può esserci un doppio scopo dichiarato, lucrativo e non. L'A. afferma che la previsione dell'art. 3, comma 3, del decreto in oggetto introduce un lucro più vicino al capitale di debito che di rischio e si tratta di un lucro celato dietro l'espresso divieto del lucro soggettivo di cui all'art. 1.

commisurare alla quantità di utile ripartito, bensì a come viene investito il patrimonio accantonato, ossia se esso è impiegato per svolgere attività sportiva (ideale) o per l'interesse personale dei soci. Ciò, nell'ottica in cui quella attuale può essere identificata come l'era del *no pofit* e *for profit* "attenuati" da sfumature.

4. *Lo svolgimento dell'attività economica con criteri diversi da quello del massimo profitto*

Posta la finalità altruistica delle s.s.d., di fronte alle descritte incongruenze sistematiche, per imprimere una maggiore coerenza tra modalità di gestione patrimoniale e scopo altruistico prefissato, potrebbe essere utile inserire nello statuto una o più clausole che orientino e vincolino l'utilizzo dell'eventuale risultato positivo di gestione all'esclusiva attività sportiva di utilità sociale. Si tratterebbe di ricorrere a quelle pattuizioni che costituiscono espressione di ideali collettivi, valori sociali e principi etici, quali la protezione delle categorie svantaggiate, la promozione del lavoro, la cura e il benessere dei dipendenti e della collettività e, in generale, l'impegno nella salvaguardia dei diversi interessi non economici implicati nell'attività d'impresa. Esse sono in grado di imprimere una direzione solidaristica alla gestione di qualsiasi ente e, all'occorrenza, vanno rispettate anche a scapito della massimizzazione dei profitti[35].

Per quanto attiene specificamente alla gestione solidaristico-patrimoniale delle s.s.d., ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. *d*, d.lg. n. 36 del 2021, possono reputarsi coerenti con le finalità antilucrative le clausole statutarie con cui è imposta l'eterodestinazione del risultato positivo di gestione, quando risulti funzionale o correlata allo sviluppo

[35] Gli orientamenti notarili hanno ammesso la legittimità delle clausole che prevedono lo svolgimento di una attività economica con criteri diversi da quello del massimo profitto (CONS. NOT. TRIVENETO, *Massima* A.B.1.) e delle clausole di destinazione di utili a finalità di sostenibilità (ID., *Massima* A.B.2). Esse sono reputate ammissibili a prescindere dell'assunzione della qualifica di società *benefit*, di cui si è fatto cenno sopra.

dell'attività sociale (principale)[36]. Allo stesso tempo, possono essere ammesse pattuizioni che stabiliscono, al ricorrere di particolari condizioni, una parziale destinazione degli utili alla cura di interessi ulteriori rispetto a quelli economici dei soci, ancorché siano già dichiaratamente limitati. Tali clausole, perciò, finirebbero per superare la disciplina specialistica dell'articolo 8, commi 3 ss., sulla ripartizione di utili e ristorni, ma sarebbero comunque ammissibili a fronte della originaria previsione dell'assenza di scopo lucrativo e divieto di distribuzione dei profitti. A questo punto è da chiedersi se, dopo la riforma delle s.s.d., sia ancora ammissibile neutralizzare del tutto la disciplina dell'art. 8, commi 3 ss., vietando le distribuzioni di utili in qualsiasi forma e ammontare[37]. In altri termini, si tratterebbe di comprendere fino a che punto è possibile espandere la portata delle clausole di solidarietà sulla destinazione degli utili a finalità altruistiche, giacché esse concorrono a definire le priorità dell'ente anche in relazione al diritto dei soci a mantenere tendenzialmente inalterata la propria partecipazione[38].

Sembra possibile ritenere coerente con la riforma del diritto sportivo che l'assenza di scopo lucrativo nella qualifica in discorso non abbia valore meramente dichiarativo, ma condizioni la disciplina del tipo: alle s.s.d. è consentito anteporre le finalità altruistiche connesse all'attività sportiva all'interesse dei soci alla (parziale) remunerazione dell'investimento. Ne discende, ulteriormente, che il concetto di "sostenibilità" o "solidarietà", che dir si voglia, può assumere più ampia portata, nel caso specifico, al punto da compromettere del tutto gli interessi egoistici dei soci.

Quindi, di fronte alla astratta possibilità per le s.s.d. di gestire il proprio vantaggio imprenditoriale a favore dei soci, ammettere o meno

[36] Ne discende la legittimità di clausole che dettino determinate regole etiche, che devono essere rispettate anche a scapito della massimizzazione dei profitti, CONS. NOT. TRIVENETO, *Massima* A.B.1, cit.

[37] A.D. SCANO, *op. cit.*, 372; M. CIAN, *Le società sportive*, cit., 1398 s., secondo cui, da una prima lettura della disciplina riformata, sembrerebbe possibile per le s.s.d. adottare una modalità di gestione che combini l'autodestinazione con l'etero destinazione degli utili, entro il solo limite quantitativo della prevalenza della eterodestinazione.

[38] M. VENTORUZZO, *Osservazioni sulle conseguenze applicative dell'adozione di clausole statutarie (e di autodisciplina) sul "successo sostenibile"*, in *Riv. soc.*, 2024, 129, spec. 146 s.

la distribuzione di utili non è un problema tipologico, ma finalistico: se le a.s.d. imprenditori commerciali hanno un sistema armonizzato con la finalità altruistica, perché evitano la distribuzione di utili e perseguono il fine ideale senza dispersione di ricchezza, la stessa regola sembra poter orientare l'attività societaria solo nell'ambito dell'impresa sociale e dello sport dilettantistico, a fronte della esplicita esclusione dello scopo lucrativo. Di conseguenza, il dubbio non è se le s.s.d. possano perseguire uno scopo egoistico, seppure attenuato, bensì se esse siano o meno strumenti con cui il legislatore intende perseguire unicamente un fine ideale. In caso affermativo, diviene astrattamente concepibile una clausola nello statuto che addirittura vieti in senso assoluto la distribuzione dell'utile, affinché esso sia esclusivamente reinvestito nell'attività sociale. Il tenore dell'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021 sembrerebbe avvalorare tale lettura, poiché letteralmente afferma che le s.s.d. «possono destinare» una parte di patrimonio alla distribuzione tra i soci[39].

Pertanto, il ricorso nelle s.s.d. alle clausole di destinazione degli utili a finalità altruistiche sarebbe idoneo a delimitare o perimetrare l'oggetto sociale, poiché esse attengono alle modalità di gestione dell'ente e al funzionamento degli organi sociali, ossia alle modalità di perseguire l'oggetto sociale, per impiegare il patrimonio esclusivamente in finalità altruistiche di cura delle attività sportive, anche in deroga all'art. 8, comma 3 ss.[40]. Vien da sé che adottare lo schema societario comporta la prerogativa che l'attività sociale sia attività condotta con metodo economico; invece, non è permesso alle s.s.d. di operare con modalità erogative, neanche in presenza del divieto espresso di ripartizione di utili o ristorni[41]. In tal caso, gli utili eventualmente conseguiti

[39] A.D. SCANO, *op. cit.*, 372.

[40] M. VENTORUZZO, *op. cit.*, 136.

[41] A.D. SCANO, *op. cit.*, 379; M. CIAN, *Le società sportive*, cit., 1401. Inoltre, la gestione patrimoniale socialmente orientata non esclude che, a prescindere dalle caratteristiche finalistiche dell'ente, la società deve essere dotata di assetti adeguati a evitare la crisi, che incidono sul profilo patrimoniale ed economico-finanziario dell'impresa; in argomento, di recente, E. FUSCO, *Assetti organizzativi adeguati dopo il correttivo*-ter *al Codice della crisi*, in *Giust. civ.*, 2024, 647; F. MACARIO, *La riforma dell'art. 2086 c.c. nel contesto del codice della crisi di impresa e i suoi riflessi sul sistema della responsabilità degli organi sociali*, in L. BALESTRA, M. MARTINO (a cura di), *Crisi d'impresa e responsabilità*

dall'ente confluirebbero nel patrimonio netto e sarebbero iscritti in bilancio nella apposita voce *utile dell'esercizio*. Come per le a.s.d. essi formerebbero oggetto di un'apposita riserva indistribuibile.

In conclusione, l'impiego di una clausola di eterodestinazione dei profitti potrebbe essere astrattamente idoneo a riportare nelle s.s.d. la medesima coerenza sistematica illustrata sopra per le a.s.d. e la scelta dei fondatori di ricorrere allo strumento societario sarebbe orientata a fruire del complesso di regole che caratterizzano il tipo seppure a esclusione di quelle sulla distribuzione di utili[42]. In tale contesto, l'interesse dei soci alla rivalutazione della partecipazione potrà passare in secondo piano ove sia necessario al perseguimento del fine ideale, condotto con modalità imprenditoriali.

5. Segue: *La destinazione degli utili a finalità di sostenibilità nelle società sportive di diritto comune*

Rispetto a quanto precede, si perviene tuttavia a diverse conclusioni per le società sportive *c.d.* di diritto comune, che non sono sottoposte alla disciplina degli enti sportivi dilettantistici, sebbene operino nei medesimi contesti e con le medesime finalità. L'ammissibilità di tali enti è accolta in dottrina sul presupposto che i requisiti speciali previsti dalla riforma sono finalizzati all'affiliazione, ossia all'ottenimento dello *status* di soggetto giuridico dell'ordinamento sportivo, ma ciò non implica che in assenza di tali requisiti sia inibita l'attività sportiva in senso assoluto[43]. Infatti, la riformata disciplina sugli enti sportivi dilettantistici, probabilmente pren-

degli organi sociali nelle società di capitali, Milano, Giuffrè, 2022, 29 s.; S. FORTUNATO, *Codice della crisi e Codice civile: impresa, assetti organizzativi e responsabilità*, in *Riv. soc.*, 2019, 952, spec. 958 s.; V. DI CATALDO, S. ROSSI, *Nuove regole generali per l'impresa nel nuovo Codice della crisi e dell'insolvenza*, in *Riv. dir. soc.*, 2018, 745 ss.; e, il più risalente, V. BUONOCORE, *Adeguatezza, precauzione, gestione, responsabilità: chiose sull'art. 2381, commi terzo e quinto, del codice civile*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 5.

[42] Sul punto, v. anche le riflessioni di M. RUBINO DE RITIS, *Il modello societario*, cit., 187 ss.

[43] M.S. SPOLIDORO, *Enti sportivi*, cit., 947; G. MARASÀ, *Considerazioni*, cit.; N. RICCARDELLI, *La pubblicità degli enti sportivi dilettantistici: profili generali e procedimentali*, in *Biblioteca fond. not.*, 2024, 53 ss., spec. 63.

dendo ispirazione da quella del terzo settore, non introduce nuove categorie di enti, bensì delle qualifiche, che consentono di innestare sul tipo societario prescelto un ulteriore assetto di regole[44]. In secondo luogo, le norme sopra descritte non consentono di individuare alcun divieto espresso circa la possibilità che le medesime attività richiamate dalla disciplina sportiva siano svolte da enti che non intendano assumere la qualifica di s.s.d. Le società in discorso non possono essere qualificate come dilettantistiche o professionistiche, poiché operano al di fuori delle strutture federali[45]. Il riferimento corre a quegli enti che organizzano esibizioni o tornei privati a carattere sportivo o che offrono servizi di "allenamento" o, più semplicemente, operano in discipline sportive non riconosciute[46].

Ammettere la possibilità di costituire società sportive di diritto comune ha delle conseguenze sulle sorti del risultato positivo di gestione. Esse saranno soggette esclusivamente al codice civile e solo spontaneamente si potranno uniformare alle medesime regole di condotta statutarie fissate per le s.s.d., con il limite del fine egoistico, che in questo caso può essere ridotto, ma resta obbligatorio. Come noto, sia che si tratti dell'interesse alla divisione degli utili, sia ai vantaggi mutualistici, solo in via eccezionale – dunque, unicamente per espressa previsione normativa – è possibile derogare del tutto allo scopo egoistico[47].

[44] M. RUBINO DE RITIS, *Le compagini dilettantistiche*, cit., 199 ss.; A. FICI, *Forme, requisiti*, cit., 206.

[45] A.D. SCANO, *op. cit.*, 377 s.; in senso contrario, sebbene in riferimento alle società sportive professionistiche, L. FOLLADORI, *La nuova disciplina degli enti sportivi professionistici e dilettantistici*, in *St. iuris*, 2022, 397, spec. 405, secondo cui la mancata affiliazione non costituirebbe causa di nullità, ma comporterebbe lo scioglimento; e il più risalente CONS. NAZIONALE NOTARIATO, *Società sportive e profili di interesse notarile della nuova disciplina*, Studio 5271/I/2004, di R. GUGLIELMO.

[46] M. CIAN, *Le società sportive*, cit., 1497; vi sono infatti discipline sportive che non sono riconosciute ufficialmente dal CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) e, di conseguenza, non possono essere inserite nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, né beneficiare del regime agevolato previsto per gli enti sportivi dilettantistici.

[47] In argomento, G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, 2, cit., 23 s., secondo cui la società è un fenomeno egoistico e si caratterizza per la istituzionale destinazione ai suoi membri dei risultati dell'esercizio in comune dell'attività d'impresa; per G.C. RI-

Per quanto argomentato finora, di neutralità in senso altruistico dello strumento organizzativo potrà parlarsi solo a proposito dei casi in cui l'ordinamento ha espressamente contemplato l'eccezionalità dell'impiego di qualsiasi tipo di ente privato, ossia per le imprese sociali e per le s.s.d.[48]. Discorso a parte vale per le società *benefit*, sopra richiamate, le quali, pur mantenendo lo scopo egoistico, devono bilanciarlo con gli obiettivi solidaristici che si prefiggono. Esse non possono rinunciare all'uno o all'altro, poiché i due scopi si pongo sul medesimo piano[49]. Perciò, nelle s.s.d. e nell'impresa sociale la qualifica muta l'oggetto dell'attività, nelle società *benefit* il beneficio comune si affianca, ma non sostituisce lo scopo principale, affinché l'ente si fregi dell'etichetta di sostenibilità[50].

VOLTA, *op. cit.*, 167 ss., il socio ha certamente un interesse legato al fine per cui la società è costituita, ma tale interesse può delinearsi come altruistico o ideale quando è diretto a realizzare gli obiettivi dell'impresa sociale. Per la tesi contraria, dopo la riforma del terzo settore M. ARRIGONI, *La riforma del terzo settore e la nuova disciplina dell'impresa sociale. Alcune implicazioni sistematiche*, in *Riv. soc.*, 2019, 84 ss., secondo cui, al pari delle associazioni e delle fondazioni, la forma societaria costituirebbe un puro assetto organizzativo funzionale allo svolgimento dell'attività d'impresa di interesse generale: l'A. ritiene ormai superata la riconduzione della disciplina delle società senza scopo di lucro ad un'eccezione, il codice del terzo settore avrebbe rafforzato l'idea che le società sarebbero uno strumento organizzativo puro. Prima della riforma, V. CALANDRA BUONAURA, *Impresa sociale e responsabilità limitata*, in *Giur. comm.*, 2006, I, 849, spec. 858 s, ma già il risalente, G. SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, 151, spec. 159, il cui argomento principale si fonda sulla circostanza che l'art. 2332 c.c. non elenca tra i casi tassativi di nullità delle società la mancanza di scopo lucrativo; e la critica di G. MARASÀ, *Le società senza scopo di lucro*, cit., 468 ss., il quale sostiene che mancherebbe l'atto costitutivo quando la fattispecie è organizzativamente difforme dal modello tipico di riferimento, oppure quando manca uno degli scopi per il raggiungimento dei quali può essere impiegato lo strumento societario. In questo senso, la nullità investirebbe le società *strutturalmente* atipiche, ma anche le società *funzionalmente* atipiche.

[48] G.D. MOSCO, *Scopo e oggetto*, cit., 81 ss., parla di neutralità dello strumento organizzativo, pur con qualche incongruenza sistematica.

[49] Secondo G. MARASÀ, *Scopo di lucro e scopo di beneficio comune nelle società* benefit, in *Imprese sociali, altri enti del Terzo settore, società* benefit, Torino, Giappichelli, 2019, 15, il legislatore non ha stabilito alcuna gradualità tra gli scopi, ossia non ne identifica uno come principale e prevalente sull'altro.

[50] G. MARASÀ, *Scopo di lucro e scopo di beneficio comune*, cit., 17; ASSONIME, *Circolare* 23 giugno 2016, n. 19, 11. I vantaggi, quindi, si ripercuotono essenzialmente sul piano concorrenziale, come, d'altronde, emerge dalla sanzione predisposta dall'ordinamento, ossia, ai

Là dove per gli enti che perseguono finalità altruistiche è possibile destinare l'intero risultato positivo di gestione alle attività sportive e solidaristiche, per le società di diritto comune che si prefiggono anche il perseguimento di fini ideali, attività sportive comprese, è necessario porre un limite a tutela dello scopo lucrativo[51]. È consentito inserire anche negli statuti di società lucrative clausole che stabiliscano una parziale destinazione degli utili alla cura di interessi ulteriori (pur sempre correlati), ma la finalità ideale non può assumere connotati idonei a pregiudicare lo scopo lucrativo dell'iniziativa economica[52]. Le clausole in questione richiedono tipicamente di considerare gli ulteriori interessi dei diversi *stakeholders* o, in senso lato, gli obiettivi etici, senza che ciò permetta di eliminare del tutto lo scopo lucrativo nelle società, né che ciò consenta a tali interessi di divenire parte preponderante rispetto allo scopo sociale[53].

sensi dell'art. 1, comma 384, l. n. 2008 del 2015, la società *benefit* che non persegue le finalità di beneficio comune indicate nello statuto è soggetta alle sanzioni previste dal d.lg. 2 agosto 2007, n. 145, in materia di pubblicità ingannevole e alle disposizioni del d.lg. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo).

[51] Scelte gestorie ispirate a ragioni di responsabilità sociale sono, infatti, pienamente legittime nelle società egoistiche, anche se hanno solo carattere sistematico e non occasionale, tuttavia, esse non possono comportare un sacrificio ingiustificato dello scopo lucrativo, anche in assenza di clausola statutaria; P. PISCITELLO, *op. cit.*, 19; M. STELLA RICHTER, M.L. PASSADOR, C. SERTOLI, *Tendenze e prospettive delle società* benefit, in *An. giur. econ.*, 2022, 213, spec. 221 ss.

[52] Come anticipato, le clausole in discorso sono idonee a incidere sulla *goverance* dell'ente; M. VENTORUZZO, *op. cit.*, 136: dal punto di vista operativo è ampliata la discrezionalità dell'organo amministrativo, riconoscendo allo stesso la possibilità di definire strategie d'impresa volte al raggiungimento di un equilibrio tra i diversi interessi implicati, nonché di assumere decisioni gestorie che non abbiano come obiettivo esclusivo quello di incrementare la redditività della partecipazione sociale e che, nel breve periodo, possano anche avere un impatto negativo sulla stessa, purché in un'ottica di complessiva crescita del valore della società. Può essere statutariamente consentito esclusivamente subordinare la decisione gestoria alla preventiva autorizzazione dell'assemblea ordinaria ai sensi dell'art. 2364, comma 1, n. 5, c.c., ovvero al rispetto di un limite massimo previsto dallo statuto. Tuttavia, la destinazione e il relativo importo non possono essere predeterminati, essendo la funzione gestoria insuscettibile di essere ridotta a mera esecuzione di un progetto prestabilito; CONS. NOT. TRIVENETO, *Massime* A.B. *ESG e clausole di sostenibilità*, in motivazione.

[53] L'inserimento di clausole di eterodestinazione del risultato a finalità sportive in enti lucrativi non modifica la direzione dei doveri di buona fede e correttezza nell'esecuzione del contratto sociale; M. VENTORUZZO, *op. cit.*, 145.

Pertanto, la destinazione di utili a finalità di sostenibilità nel settore sportivo deve essere funzionale o correlata allo svolgimento dell'attività economica che costituisce l'oggetto sociale[54]. In questo senso, non si nega lo scopo di lucro, ma si ammette che esso possa essere temperato, al fine di coltivare ulteriori interessi e valori: il lucro è perseguito, ma non a discapito di taluni vincoli, non definiti in statuto e, probabilmente, nemmeno definibili[55]. Questo aspetto potrebbe tradursi in una maggiore flessibilità organizzativa delle società sportive di diritto comune, le quali potranno affiancare al proprio scopo egoistico, la cura di interessi ideali[56]. Tuttavia, qualora il movente altruistico dei soci dovesse prevalere rispetto alla finalità lucrativa, non sembra che l'ordinamento ponga limiti al reimpiego volontario degli utili distribuiti nella medesima attività imprenditoriale. In particolare, posto il divieto di costringere i soci a ulteriori conferimenti, è consentito agli stessi procedere liberamente ad apporti di patrimonio, anche liberando la società dall'obbligo di restituzione (liberalità)[57]. Tale condotta spontanea consentirebbe il rispetto delle regole organizzative del mezzo societario prescelto e, allo stesso tempo, fornirebbe lo strumento ai soci

[54] È emerso che anche le società orientate al profitto possono perseguire fini ideali, ma non sono obbligate farlo. Tale aspetto le differenzia dalle c.d. *benefit*, le quali – per beneficiare della relativa disciplina – devono perseguire il bilanciamento degli interessi di soci e *stakeholders*; P. AGSTNER, *op. cit.*, 610 s. In analogia con quanto previsto dall'art. 2447-*bis* c.c., in tema di patrimoni destinati a uno specifico affare, nonché dall'art. 13, d.lg. n. 36 del 2021 in tema di società sportive professionistiche, il limite potrebbe essere rappresentato dal 10% degli utili; così CONS. NOT. TRIVENETO, *Massime* A.B. *ESG e clausole di sostenibilità*, in motivazione; M. CIAN, *Clausole statutarie*, cit., 475 ss.

[55] M. VENTORUZZO, *op. cit.*, 142.

[56] Il bilanciamento di interessi e valori di sostenibilità sociale d'impresa deve essere effettuato sulla base dei parametri di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà. Ne deriva che i limiti sono da parametrare all'utilità sociale; F. FIMMANÒ, *op. cit.*, 781.

[57] Per Trib. Roma, 3 maggio 2017, n. 8703, in *Foro it.*, Rep. 2018, voce *Società*, n. 384, e in *Società*, 2018, 603, la società può pretendere l'esecuzione degli apporti a fondo perduto da parte dei soci se essi vi si sono obbligati all'unanimità in assemblea. Essi diverrebbero obbligatori, dunque, solo in forza di un contratto stipulato tra soci o di un impegno assunto unilateralmente dai medesimi, ognuno per proprio conto, sul punto, U. TOMBARI, *«Apporti spontanei» e «prestiti» dei soci nelle società di capitali*, in Liber amicorum *G.F. Campobasso*, I, Torino, 2006, 553 ss.

per imprimere una destinazione determinata nell'attività sportiva alle somme "restituite" all'ente, targando l'apposita riserva formatasi a seguito dell'apporto spontaneo[58]. Gli importi in discorso potrebbero costituire, altresì, anticipi per futuri aumenti di capitale ed essere così direttamente reinvestiti nell'attività sportiva perseguita dall'impresa[59].

È possibile concludere che la disciplina degli enti sportivi dilettantistici consente in linea astratta diverse modalità di gestione. Se l'obiettivo dei fondatori è condurre l'impresa senza prevedere alcuna forma di autodestinazione del risultato positivo di gestione, è consentito ricorrere allo strumento delle associazioni, le quali hanno un divieto assoluto di distribuire tra i soci vantaggi economici, che deriva dal tipo (oltre che finalistico). Ciò vale anche se l'a.s.d. acquisisce allo stesso tempo la qualifica di e.t.s.[60] o d'impresa sociale[61]. La scelta per lo

[58] I versamenti in parola perdono ogni collegamento con colui che esegue l'apporto, a meno che non confluiscano in un'apposita riserva personalizzata (o targata), Cass., 23 febbraio 2012, n. 2758, in *Foro it*., I, 2012, 3436. La targa deve essere "impressa" al momento dell'esecuzione del versamento, ma potrebbe essere prevista anche in una clausola statutaria, in un accordo a latere o in una delibera dell'assemblea. In argomento, tra gli altri, G.B. PORTALE, *Appunti in tema di «versamenti in conto futuri aumenti di capitale» eseguiti da un solo socio*, in *Banca borsa tit. cred*, 1995, I, 93, spec. 96; e v., altresì, M.S. SPOLIDORO, *Apologia delle riserve targate e degli accordi di targatura delle riserve*, in *Banca borsa tit. cred*., 2017, I, 1. Sull'ordine di esposizione delle riserve alle perdite, G. TANTINI, *Qualificazione dei versamenti e loro iscrizione in bilancio. Versamenti e fallimento*, in G.E. COLOMBO, G.B. PORTALE (diretto da), *Trattato delle società per azioni*, 1***, Torino, Utet, 2004, 782 ss.; G.E. COLOMBO, *Il bilancio e le operazioni sul capitale*, in *Giur. comm*., 1984, I, 870 s.

[59] M. RUBINO DE RITIS, *Apporti spontanei dei soci*, in V. DONATIVI (diretto da), *Trattato delle società*, II, 2022, Milano, Utet, 317 ss.; ID, *Gli apporti "spontanei" in società di capitali*, Torino, 2001, 28 ss., nonché 119 ss.

[60] Le a.s.d. non possono letteralmente costituirsi come e.t.s., poiché si tratta di una *qualifica* e non di un *tipo*; A. FICI, *Forme, requisiti*, cit., 206. Pertanto, se sussistono i presupposti le associazioni sportive possono assumere la doppia qualifica. Il medesimo discorso vale per le imprese sociali.

[61] Le associazioni del terzo settore che svolgono attività d'impresa non sono automaticamente imprese sociali: la circostanza che ci siano particolari agevolazioni fiscali per gli enti qualificati come imprese sociali e che da un punto di vista organizzativo e pubblicitario non vi sia un sostanziale aggravio di oneri predisposto dal d.lg. n. 112 del 2017, rispetto al c.t.s., non implica che tutte le associazioni e le fondazioni del terzo settore che esercitano attività d'impresa in via principale siano necessariamente imprese sociali. Anzi, sembra emergere una netta distinzione tra le due figure, come emerge dall'art. 11 c.t.s., che distingue la disciplina dell'iscrizione prevista per gli e.t.s.

strumento societario, invece, oltre a consentire l'utilizzo di un apparato di norme direttamente proiettato sull'esercizio dell'attività d'impresa, consentirebbe una moderata rivalutazione della partecipazione, anche in termini di distribuzione di utili e ristorni, a prescindere dall'assunzione concomitante della qualifica d'impresa sociale, che pure è ammessa. Nelle s.s.d. questo aspetto non sembra idoneo a escludere la portata antilucrativa dell'ente, per cui può ritenersi consentita anche la scelta della totale assenza di distribuzione di vantaggi economici ai soci. Il medesimo discorso vale per le s.s.d. che sono anche imprese sociali (doppia qualifica), la cui disciplina prevale, ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lg. n. 36 del 2021, ma che nel caso specifico dell'art. 8 resta compatibile, anzi, sovrapponibile.

Infine, vi sono le società sportive di diritto comune, le quali sono assoggettate esclusivamente al codice civile e potranno essere gestite con modalità simili alle s.s.d., con il limite di non poter escludere in senso assoluto la distribuzione di utili o di non poter vincolare a monte l'operato degli amministratori, in relazione alla gestione del patrimonio rispetto alle finalità altruistiche perseguite dall'ente. Queste ultime potranno affiancare lo scopo egoistico, ma non potranno – in assenza di deroga legislativa – sostituirlo del tutto con un fine ideale.

che svolgono attività d'impresa commerciale, i quali, ai sensi del comma secondo, si iscrivono nel RUNTS e nel registro delle imprese, e le imprese sociali, che, *ex* comma terzo, si iscrivono esclusivamente nel registro delle imprese. Tuttavia, per A. CETRA, *Enti del terzo settore e attività di impresa*, in *Riv. dir. soc.*, 2019, 676 ss., risulta difficile immaginare una associazione o una fondazione che opera nelle aree di interesse generale con modalità imprenditoriali prescindendo dalla qualifica formale d'impresa sociale. A seguire questa impostazione, pertanto, pur rimanendo astrattamente possibile configurare associazioni e fondazioni e.t.s. che non siano imprese sociali, allo stesso tempo, tale scelta non sarebbe giustificata da alcuna concreta utilità, dal momento che gran parte degli obblighi, in particolare quelli attinenti alla *governance* e trasparenza, disposti in materia d'impresa sociale, sarebbero comunque "recuperati" dall'assoggettamento alle disposizioni del c.t.s., come gli artt. 11, 13, 14, 23, 26, 30, 31.

IL MODELLO SOCIETARIO QUALE VIA PREFERIBILE PER L'ESERCIZIO DI ATTIVITÀ SPORTIVA DILETTANTISTICA: IL LUCRO ATTENUATO*

di MASSIMO RUBINO DE RITIS

SOMMARIO: 1. Il cammino verso il riconoscimento del lucro nello sport dilettantistico. – 2. Le tipologie degli enti e contenuto degli statuti – 3. Le società sportive dilettantistiche: quali limiti? – 4. L'assenza di finalità lucrativa. – 5. Il c.d. lucro attenuato. – 6. La preferibilità del modello societario. – 7. Le deroghe ai principii di democraticità e uguaglianza per le società. – 8. Il necessario coordinamento con la disciplina del Terzo settore.

1. *Il cammino verso il riconoscimento del lucro nello sport dilettantistico*

Lo sport dilettantistico rappresenta un comparto di primaria rilevanza sotto il profilo socio-economico, generando un volume significativo sia in termini di partecipazione che di impatto diretto, indiretto e indotto[1].

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 164-198.

[1] L'ordinamento sportivo ha da tempo concepito una netta distinzione tra coloro che effettivamente potevano definirsi professionisti e coloro che invece non lo sono (i dilettanti). La Corte di giustizia dell'Unione Europea (CGUE) in più occasioni ha rintracciato la condizione necessaria, e allo stesso tempo sufficiente, affinché un soggetto potesse essere considerato un lavoratore ai sensi e per gli effetti dell'art. 39, Tratt. CE, sulla base della remunerazione a fronte della prestazione lavorativa. Per la distinzione basata sul fatto che la persona svolgesse, per un certo periodo di tempo, in favore di un'altra persona e sotto la direzione di quest'ultima, delle prestazioni in cambio delle quali percepiva una remunerazione: Corte giust., 11 aprile 2000, cause riunite c. 51/96 e c. 191/97, Christelle Deliege c. Ligue francophone de judo et disciplines associé es ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union europé enne de judo; Corte giust., c. 176/96, 13 aprile 2000, Jyri Lehtonen e Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL c. Federation royale belge des societes de basketball ASBL (FRBSB).

La distinzione, relativa al rapporto contrattuale con gli atleti (in proposito, G. DI CORRADO, *I contratti di lavoro nello sport dilettantistico,* in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2022, 337 s.), ha implicato un'ulteriore differenza tra enti sportivi dilettantistici ed enti sportivi pro-

Coinvolge oltre 20 milioni di cittadini che praticano regolarmente attività fisica e costituisce circa il 70-80% delle associazioni e società sportive iscritte al Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche. Mentre lo sport professionistico attira l'attenzione per i grandi numeri di fatturato e per l'incidenza sul PIL, un'analisi completa impone di considerare l'intero ecosistema sportivo, che include una vasta rete di soggetti – atleti, tecnici, volontari, imprese fornitrici – distribuiti capillarmente sul territorio. Il settore sportivo nel suo complesso contribuisce per circa l'1,3% al PIL nazionale, ma tale incidenza supera il 3% se si tiene conto dell'indotto, che comprende sanità, turismo, edilizia, media, commercio e servizi[2]. In questo contesto, è un errore – anche sul piano dell'elaborazione giuridica – limitarsi ai grandi eventi o agli atleti di vertice, trascurando la funzione dello sport di base quale strumento essenziale per la promozione della salute pubblica e della coesione sociale. La tendenza a valutare l'investimento pubblico nello

fessionistici, imposta dall'ordinamento italiano: i primi non hanno scopo di lucro e perseguono una prevalente finalità altruistica (anche se in concreto i meccanismi attraverso cui dividere utili possono essere diversi: in argomento, V. OCCORSIO, *Un mito da sfatare: dilettantismo sportivo e assenza dello scopo di lucro,* in *Corr. giur.*, 2019, 817 s.); gli enti sportivi professionistici, necessariamente costituiti come società per azioni o società a responsabilità limitata, svolgono, dopo alcuni interventi normativi, la propria attività con finalità lucrativa. Fra molti, M. CIAN, *Le società sportive: profili di specialità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, 1391 s. Sull'evoluzione della disciplina nel settore professionistico indotta dal c.d. caso Bosman (su cui fra molti, A. ANASTASI, *Annotazioni sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 458 s.; M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*, in *Riv. dir. sport.,* 1996, 393 s.), v. *amplius* F.R. FIMMANÒ, *Le società di calcio e i gruppi*, in F. FIMMANÒ (a cura di), *Il diritto del calcio*, Napoli, Esi, 2025, 243 ss. ed ivi riferimenti.

[2] I dati sul contributo economico e sociale dello sport dilettantistico sono tratti dal *Rapporto Sport 2024*, redatto da Sport e Salute S.p.A. in collaborazione con l'Istituto per il Credito Sportivo, presentato il 24 gennaio 2025. Secondo tale documento, il valore aggiunto del settore sportivo nel 2022 è stato pari a 24,7 miliardi di euro, corrispondente all'1,38% del PIL nazionale, con un incremento del 12,6% rispetto all'anno precedente. Il comparto conta oltre 412.000 addetti e circa 112.000 associazioni e società sportive dilettantistiche. Il numero complessivo dei praticanti sportivi in Italia è di 37,1 milioni di persone, di cui 16,2 milioni svolgono attività con regolarità, e oltre 13 milioni risultano tesserati. Lo studio stima che ogni euro investito in progetti sportivi generi, in media, oltre 4 euro di ritorni sociali in termini di salute, occupazione, istruzione e coesione sociale.

sport prevalentemente come moltiplicatore economico rischia di oscurare i benefici diffusi, e spesso meno visibili, che l'attività sportiva genera nei contesti familiari, lavorativi ed educativi. Una corretta impostazione dell'analisi giuridica richiede quindi di valorizzare, accanto alle istituzioni scolastiche e universitarie, il ruolo degli enti privati impegnati nella promozione dello sport su base territoriale, riconoscendo loro una funzione fondamentale nella costruzione di un sistema sportivo orientato non solo all'agonismo, ma anche alla salute, all'inclusione e al benessere collettivo. Alla luce di tali considerazioni, l'analisi giuridica dei soggetti coinvolti deve essere riorientata valorizzando, accanto alle istituzioni scolastiche e universitarie, il ruolo degli enti privati attivamente impegnati nella promozione e diffusione della pratica sportiva nel nostro Paese.

L'evoluzione normativa in ambito sportivo dilettantistico ha avuto un impulso significativo con l'introduzione della l. 16 dicembre 1991, n. 398, che ha istituito un regime fiscale agevolato per le associazioni sportive dilettantistiche[3]. Originariamente, tale regime era riservato agli enti che, nel corso dell'esercizio sociale, non superavano il limite di 100 milioni di lire di proventi derivanti da attività commerciali[4]. Successivamente, il limite è stato elevato a 360 milioni di lire (circa 185.924,48 euro) dall'art. 25, comma 3, della l. 13 maggio 1999, n. 133, come modificato dall'art. 37, comma 2, della l. 21 novembre 2000, n. 342. Infine, l'art. 90, comma 2, della l. 27 dicembre 2002, n. 289, ha ulteriormente aumentato tale soglia a 250.000 euro, a decorre-

[3] Per un'analisi sulla base della precedente normazione, R. CAPRIOLI, *L'associazionismo sportivo dilettantistico e le sue forme giuridiche. Problemi e prospettive*, in *Dir. giur.*, 1989, 143 s.; P. VERRUOCCOLI, *Le società e le associazioni sportive alla luce della legge di riforma*, in *Riv. dir. comm.*, 1982, I, 131; G. VIDIRI, *Le società sportive: natura e disciplina,* in *Giur. it.*, 1987, IV, 51; G. VOLPE PUTZOLU, *Le società sportive*, in G.E. COLOMBO, G.B. PORTALE (diretto da), *Trattato delle società per azioni*, 8, Torino, Utet, 1992, 303 s. Relativamente a quella attuale, con uno sguardo particolare al calcio, v. M. RUBINO DE RITIS*, Le compagini dilettantistiche nel calcio tra associazioni e società,* in *Il diritto del calcio*, cit., 193 ss.

[4] Cfr. F. COSSU, *L'evoluzione normativa delle società sportive*, in *Riv. not.*, 2000, I, 1370 s.; C. MACRÌ, voce *Associazioni e società sportive*, *I) Diritto Commerciale*, in *Enc. giur.* Treccani, IV, Roma, 1997, 1 s.

re dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge stessa. Il principale dato normativo dell'associazionismo sportivo dilettantistico, però, è stato rappresentato dall'art. 90 della legge 289/2002, che ha esteso le disposizioni della l. n. 398 del 1991 e successive modificazioni e comunque le altre disposizioni tributarie anche alle società sportive dilettantistiche costituite in forma di società di capitali senza scopo di lucro[5].

Come conseguenza di tali modifiche, proprio al fine di evitare l'indebita fruizione di agevolazioni fiscali anche ad associazioni e società sportive non riconosciute dal CONI, è stata emanata la l. 27 luglio 2004, n. 186, il cui art. 7 dispone che «il CONI è l'unico organismo certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società e dalle associazioni dilettantistiche». Pertanto, le agevolazioni fiscali, previste per il settore, presuppongono l'avvenuto riconoscimento, ai fini sportivi, rilasciato dal CONI, «quale garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale».

Molto clamore, infine, ha suscitato una specie di improprio "aborto normativo": introdotta una disciplina, è stata eliminata prima che potesse sortire effetto. Infatti, con la l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ai commi 353 e 354 dell'art. 1, si è previsto che le attività sportive dilettantistiche potessero essere esercitate con scopo di lucro in una delle forme societarie di cui al titolo V del libro V del codice civile; finalità lucrativa fino a quel momento preclusa del tutto per le società sportive dilettantistiche. Sembrava

[5] Con questa disposizione sono stati stabiliti i requisiti necessari per le associazioni sportive dilettantistiche (con o senza personalità giuridica) e delle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro. La l. 21 maggio 2004, n. 128, che ha modificato la l. n. 289 del 2002, ha consentito l'utilizzo anche della società cooperativa ed ha eliminato l'obbligo, da inserire negli statuti, di conformarsi alle norme ed alle direttive del CONI, nonché agli statuti ed ai regolamenti delle federazioni sportive nazionali o all'ente di promozione sportiva, cui la società o l'associazione intende affiliarsi. Inoltre, non si è prevista più la necessità di stabilire le modalità di riconoscimento, a fini sportivi, delle società e di affiliazione ad una o più Federazioni sportive nazionali del CONI o alle discipline associate a uno degli enti di promozione sportiva riconosciuta dal CONI, anche su base regionale.

che il sistema si fosse aperto alla costituzione di società sportive dilettantistiche lucrative; ma immediatamente dopo, con l. 9 agosto 2018, n. 96 si è avuta l'abrogazione della disciplina di tali società, che, seppure costituite "sulla carta", sono poi "morte" [6].

In sintesi, il legislatore è andato avanti in modo disordinato, introducendo solo discipline parziali, proprio nel settore dello sport dilettantistico, di cui a volte non era neanche convinto[7]. Il caso delle società sportive dilettantistiche lucrative è un esempio eclatante, anche se il legislatore voleva muoversi in stretta sintonia con una più ampia serie di riforme, dirette a riordinare più in generale gli enti del c.d. Terzo settore, con il preciso intento di promuovere l'autonoma iniziativa dei privati nello svolgimento di diverse attività considerate di interesse generale[8]. Quando pochi mesi dopo sono state abrogate le norme che consentivano lo scopo di lucro nello svolgimento di attività di impresa nel settore dilettantistico, si è compreso che era arrivato il momento di riformare il sistema. E si è chiesto l'intervento del legislatore anche nella realizzazione di un testo unico sportivo[9].

È così che nel 2021 il legislatore, in attuazione della l. 8 agosto 2019, n. 86, in particolare degli artt. 5 e 8, ha provveduto a modificare il sistema con ben quattro decreti legislativi, 36, 37, 38 e 39, che costituiscono la base giuridica del diritto dello sport (di seguito, la Rifor-

[6] Cfr. G.M. NORI, *La parabola normativa delle società sportive dilettantistiche lucrative*, in *Nuovo dir. soc.*, 2020, 1235 s. La questione della sussistenza del lucro nello svolgimento di attività sportive non è recente e v. A. ALBANESI, *Il fine di lucro e le società sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1958, 77 s.

[7] Cfr. R. LANDI, *Gli enti sportivi dilettantistici dopo la riforma. Prime note critiche*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2021, 324.

[8] Sul rilievo economico che ha assunto da tempo il Terzo settore, S. D'ACUNTO, *Il Terzo settore nelle moderne economie di mercato*, in S. DE MARCO, A. GUASCO (a cura di), *Diritto ed economia. Fra tradizione e nuove esigenze di tutela della persona e del mercato*, Torino, Giappichelli, 2017, 185 s. ed ivi riferimenti. Sulla gestione patrimoniale degli ETS che svolgono attività d'impesa, F. PERRECA, *La gestione patrimoniale dell'impresa commerciale del terzo settore. Premesse per uno studio*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2023, 650 ss.

[9] Sul testo unico della disciplina dello sport, v. M. RUBINO DE RITIS, *Riforma del terzo settore e attuali assetti societari delle imprese sportive: propositi e spropositi del legislatore*, in *Giust. civ.*, 2018, 763 ss.

ma) e, ai fini che qui interessano, l'attenzione va posta a due decreti legislativi[10]. Il d.lg. 28 febbraio 2021, n. 36, relativo al riordino e riforma delle disposizioni in materia di Enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché di un nuovo lavoro sportivo, prevede in particolare agli artt. 6, 7 ed 8 le forme giuridiche degli enti sportivi, gli elementi che devono essere contenuti nell'atto costitutivo e nello statuto e la disciplina dell'assenza dello scopo di lucro, consentendo un limitato impiego degli utili ad aumento gratuito del capitale sociale oppure a distribuzione di dividendi ai soci. Il d.lg. 28 febbraio 2021, n. 39, in materia di semplificazioni di adempimenti relativi agli organismi sportivi, disciplina l'istituzione del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche nonché la possibilità per le associazioni dilettantistiche di acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel suddetto registro, in deroga al d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Registro già entrato in vigore il 31 agosto 2022[11].

Il processo di riforma non è terminato qui. Si sono succeduti due interventi correttivi, contenuti, dapprima, nel d.lg. 5 ottobre 2022, n. 163 (c.d. decreto correttivo, in vigore dal 17 novembre 2022) e, successivamente, nel d.lg. 29 agosto 2023, n. 120 (c.d. correttivo *bis*), entrato in vigore il 5 settembre 2023[12]. Con il d.lg. n. 163 del 2022 si è realizzato un correttivo al d.lg. n. 36 del 2021, incidendo sostanzialmente sulle forme giuridiche utilizzabili per l'assunzione della qualifica di Ente sportivo dilettantistico, con eliminazione della possibilità di ricorrere allo schema delle società di persone e prevedendo, invece, sia le società cooperative sia gli enti del Terzo settore. Poi il d.lg. n. 120 del 2023 ha modificato ulteriormente i d.lg. nn. 36 e 39 del 2021; ed in particolare,

[10] Cfr. P. GUIDA, *Le novità operative in materia di associazioni e società sportive dopo la novella del 2021*, in *Notariato*, 2022, 1 s.; R. LANDI, *Gli enti sportivi dilettantistici dopo la riforma. Prime note critiche*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2021, 324 s.

[11] Per quelle senza personalità giuridica, v. F. CEROTTO, N. SOLDANI, *Il modello delle associazioni non riconosciute nello sport dilettantistico*, in G. TOSCANO (a cura di), *La riforma dello sport*, Nocera Inferiore, Sports law and policy centre, 2024, I, 105 s.

[12] Cfr. D. BOGGIALI, N. RICCARDELLI, *Correttivo al d.lgs. n. 36 del 2021 sulla riforma degli enti sportivi professionistici e dilettantistici (d.lgs. 5 ottobre 2022, n. 163)*, in *CNN Notizie* n. 201, 2022; G. SANDULLI, *Il quadro dei decreti legislativi e dei correttivi*, in *La riforma dello sport*, cit., 35 s.

relativamente a quest'ultimo, si è prevista la necessità di un patrimonio minimo per le associazioni sportive riconosciute *ex* art. 14 dello stesso d.lg. n. 39 del 2021 ed ha attribuito un ruolo fondamentale al notaio nei procedimenti di iscrizione delle associazioni con personalità giuridica nel registro, disciplinando i rapporti tra i vari regimi pubblicitari delle associazioni.

L'intera riforma è completata, al momento, con l'emanazione, in data 29 gennaio 2024, del regolamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per lo Sport relativo alla "Disciplina sulla tenuta, conservazione e gestione del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche". E non si arresta l'iniziativa del legislatore (v. d.l. 31 maggio 2024, n. 71, conv. in l. 29 luglio 2024, n. 106), per cui l'idea di un futuro testo unico dello sport o di un codice di diritto sportivo non è peregrina[13].

Nel frattempo, avveniva l'evoluzione della disciplina del c.d. Terzo settore, con la realizzazione del relativo codice: d.lg. 3 luglio 2017, n. 117, Codice del Terzo settore (di seguito CTS), a norma dell'articolo

[13] Un testo unico potrebbe contenere una serie di discipline: l'organizzazione del CONI e delle federazioni, la responsabilità civile e penale e le norme anti drogaggio (*doping*); l'intera disciplina relativa ai soggetti coinvolti nell'attività sportiva e, dunque, le regole di organizzazione e gestione di imprese sportive; le norme in tema di rapporti di lavoro (prendendo in considerazione anche il c.d. professionismo di fatto); le regole in tema di sfruttamento economico delle manifestazioni sportive, con particolare riguardo ai diritti audiovisivi (e più in generale di immagine); infine, tutte le norme relative agli aspetti fiscali inerenti allo svolgimento di attività sportive. Non si può, peraltro, nascondere l'interesse del giurista anche ad altre specifiche tematiche da prendere in considerazione a livello comunitario, come la disciplina della concorrenza, e in particolare quella *antitrust* nonché la tutela dei diritti umani (in proposito, A. PAPISCA, *Diritti umani e sport nell'anno europeo del dialogo interculturale*, in J. TOGNON (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, Giappichelli, 2009, 63 s.), con particolare attenzione alle attività paralimpiche (Cfr. N. MACLEOD, *I principi di giustizia del Comitato Paralimpico Italiano*, in M. COLUCCI, S. CIVALE (a cura di), *La giustizia sportiva nazionale*, II, Nocera Inferiore, Sports law and policy centre, 2015, 83 s.) e quelle dei rifugiati politici. Si pensi alla squadra di "Atleti Olimpici Rifugiati" (*team of Refugee Olympic Athletes*: ROA), che ha partecipato per la prima volta ai giochi olimpici di Rio de Janeiro nel 2016 e che è stata trattata al pari di una vera e propria squadra nazionale.

1, comma 2, lettera b), l. 6 giugno 2016, n. 106. In proposito, l'area delle attività economiche ricomprese nel Terzo settore, da un lato, e quelle nell'ambito sportivo, dall'altro, sono apparsi come due mondi paralleli, disciplinati in modo e tempi diversi, pur avendo moltissimi punti di contatto, sia di rilievo giuridico che economico[14].

Mentre il Terzo settore, dunque, ha trovato una sua definizione normativa e la realizzazione di un testo legislativo unitario (il CTS), sia pur complicato dall'esistenza di precise discipline riguardanti determinate categorie di enti del Terzo settore[15], le imprese sportive sono ancora apparse alla ricerca di regole certe destinate a durare nel tempo, a parte l'inesistenza di una definizione chiara di cosa si intenda per

[14] Cfr. A.M. GAMBINO, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 11 s.

[15] La riforma del Terzo settore è stata introdotta nel nostro ordinamento con la l. 6 giugno 2016, n. 106 e conseguente approvazione di quattro decreti legislativi, con rilevanti riflessi anche per lo svolgimento di attività economiche sportive: a) d.lg. 6 marzo 2017, n. 40 (*Istituzione e disciplina del servizio civile universale a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016 n. 106*); b) d.lg. 3 luglio 2017, n. 111 (*Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell'articolo 9, comma 1, lettera c) e d) della legge 6 giugno 2016 n. 106*); c) d.lg. 3 luglio 2017, n. 112 (*Revisione della disciplina in materia di impresa sociale a norma dell'articolo 2, comma 2 lettera c) della legge 6 giugno 2016 n. 106*); d) d.lg. 3 luglio 2017, n. 117 (*Codice del Terzo Settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106*). Orbene, non è un caso che nei provvedimenti legislativi menzionati, venga indicata l'attività di organizzazione e gestione delle attività sportive. Il primo provvedimento (d.lg. n. 40 del 2017), nell'istituire il servizio civile universale (cui possono accedere i giovani tra i 18 e i 28 anni per un periodo compreso tra gli otto e i dodici mesi), indica, tra i settori di intervento, l'*educazione e promozione culturale dello sport* (art. 3, lett. *e*). Il secondo (d.lg. n. 111 del 2017) prevede che tra i soggetti potenzialmente destinatari della contribuzione del "cinque per mille" ci siano anche le *associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Comitato olimpico nazionale italiano a norma di legge che svolgono una rilevante attività di interesse sociale* (art. 3, comma 1, lett. *e*). Il terzo (d.lg. n. 112 del 2017) include, tra le attività di interesse generale esercitabili dall'impresa sociale, la *organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche* (art. 2, comma 1, lett. *u*); espressione ripresa dal quarto decreto (d.lg. n. 117 del 2017), all'art. 5, comma 1, lett. *t*, nell'ambito di un elenco di 26 attività di interesse generale, esercitate in via esclusiva o principale dagli enti del Terzo settore, diversi da imprese sociali.

sport[16]. Del resto, nella nostra Carta costituzionale è stato di recente introdotto un sia pur parziale riconoscimento dell'importanza dello sport[17]: si tratta più di una scelta di facciata che di reale contributo alla diffusione dello sport in Italia, paese più propenso al medagliere alle Olimpiadi che alla reale diffusione della pratica sportiva dilettantistica nelle scuole e nelle università[18]. Oggi appare sicuramente necessario un assestamento della relativa disciplina e la formazione di un testo

[16] Un problema a monte consisterebbe anche nel definire legislativamente lo sport: F. ALBEGGIANI, voce *"Sport (dir. pen.)"*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 544 s.; P.M. PIACENTINI, *Sport*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 1983, 1425. Per una tradizionale classificazione di diverse categorie di giochi sportivi e delle attività correlate allo sport, come le scommesse, A. BARBARITO MARANI TORO, voce *"Sport"*, in *Noviss. dig. it.*, XVIII, Torino, 1971, 42 s. ed ivi riferimenti, considerate le istanze di molte associazioni a farvi rientrare attività che non comportano propriamente un'abilità anche fisica (come avviene per giochi tradizionali, come la lippa, la morra e la rebatta, rientranti tra le attività indicate nel Registro del CONI), ma solo mentale: è il caso degli scacchi, del gioco delle carte (in particolare il *bridge*) e dei videogiochi. La definizione è rilevante anche i fini dell'applicazione di una serie di norme (ad esempio, quella della disciplina del *doping*, sia farmacologico che tecnologico). Infatti, solo tradizionalmente lo sport implica un impegno fisico (ed anche intellettuale o comunque connesso ad attività volitive), cui si aggiunge l'applicazione di regole, attraverso un'organizzazione che le faccia rispettare e l'esistenza di una competizione per raggiungere un risultato: così M. RUBINO DE RITIS, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, in G. CASSANO (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2019, 11 s. Nell'automobilismo, ad esempio, l'impegno fisico è ridotto al minimo, al pari dei videogiochi: di conseguenza il gesto fisico, nello sport, può anche essere ridotto al minimo, per dare maggior valore allo sforzo mentale. In altri settori, invece, lo sport sembra avvicinarsi a forme artistiche (è il caso della danza sportiva).

[17] L'attuale art. 33 Cost., modificato con l'art. 1, comma 1, della l. costituzionale 26 settembre 2023, n. 1, stabilisce quanto segue: «la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme». Cfr. A. BASILICO, *Il riconoscimento costituzionale del valore dello sport*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 54 s. Prima dell'entrata in vigore della Riforma, nel senso di ordinare lo sport ai principi evocati, v. P. DI SALVATORE, A. TATAFIORE, F. PAVIA, *Le fonti del diritto sportivo*, in A. TATAFIORE, P. DI SALVATORE (a cura di), *Diritto sportivo*, Milano, Cedam, 2022, 13.

[18] Per le differenze della diffusione dello sport in diverse nazioni, M. RUBINO DE RITIS, *Diritto ed economia*, cit., 11 s.

unico dello sport che contenga i dati normativi inerenti a diversi aspetti della pratica sportiva.

In conclusione, l'attuale Riforma non appare aver risposto all'esigenza di un testo unico dello sport, ma sicuramente ha realizzato un grande passo avanti, soprattutto nel distinguere in modo chiaro le attività dei dilettanti da quelle dei professionisti, con regole dirette a regolare le diverse tipologie di enti, che restano, come appare dalla lettura del contributo, di non agevole sistemazione nel contesto di altri gruppi di norme, proprio quelle del Terzo settore prima menzionate. Occorre, dunque, procedere in modo possibilmente schematico nell'analisi dei dati normativi attinenti agli enti sportivi dilettantistici, per poi soffermarsi su alcune specifiche problematiche in termini di lucro.

La preferibilità delle società sportive dilettantistiche rispetto ad altri modelli associativi emergerà dall'analisi del c.d. lucro attenuato, che consente una limitata distribuzione di utili entro precisi limiti, consentita ma circoscritta ad alcuni tipi societari, ma esclusa per le associazioni. Queste ultime, invero, hanno avuto storicamente un ruolo predominante nel settore dello sport dilettantistico, ma con diversi problemi applicativi, anche a causa dell'introduzione di tesserati nelle compagini associative, con conseguenti rischi di estensione delle procedure concorsuali cui le associazioni possono essere sottoposte[19].

Nel settore sportivo dilettantistico, infatti, per lungo tempo hanno operato prevalentemente le associazioni, in quanto strutture organizzative naturalmente orientate alla promozione dello sport come attività sociale, educativa e formativa, in assenza di finalità lucrative. Tale modello si è consolidato anche grazie a un quadro normativo e fiscale che incentivava la forma associativa, favorendo la partecipazione volontaria e la gestione democratica. Tuttavia, con l'introduzione del principio del *lucro attenuato*, si apre oggi la possibilità di un progressivo riequilibrio tra modelli organizzativi: le società sportive dilettantistiche, pur restando soggetti non lucrativi in senso pieno, possono ora prevedere una limitata distribuzione di utili, compatibile con il prevalente

[19] Sul riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni sportive dilettantistiche e sulle questioni aperte in relazione al patrimonio di tali enti, si rinvia a M. RUBINO DE RITIS, *Le compagini*, cit., 220 s.

investimento dei proventi nell'attività sportiva. Questa evoluzione normativa potrebbe segnare un punto di svolta, favorendo un maggiore utilizzo del modello societario anche nel dilettantismo, grazie alla sua maggiore efficienza gestionale e alla possibilità di attrarre capitali privati, pur entro i confini di una finalità non egoistica.

2. *Le tipologie di enti e contenuto degli statuti*

Acquisito che il principale riferimento normativo per gli enti sportivi dilettantistici, precedente alla Riforma, è sostanzialmente costituito dall'art. 90, l. n. 289 del 2002 (statuendone i requisiti formali e le procedure funzionali al riconoscimento ai fini sportivi e statali), occorre esaminare le novità introdotte dalla Riforma. Va esaminata la molteplicità di modelli organizzativi attraverso cui gli enti operano nel settore dello sport dilettantistico, così da evidenziare le aree nelle quale è consentito il superamento del divieto di lucro e in che misura.

In particolare, l'art. 90, comma 18, stabiliva che lo statuto e l'atto costitutivo delle organizzazioni dilettantistiche dovessero includere alcune clausole fondamentali per garantire l'assenza di scopo di lucro e il rispetto degli altri principi sanciti dalla legge. Questa disposizione, rinviando a norme regolamentari, specificava che, nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento generale e sportivo, dovessero essere individuate alcune previsioni precise: *i*) l'assenza di fini di lucro dell'associazione sportiva; *ii*) il rispetto del principio di democrazia interna; *iii*) la gratuità degli incarichi degli amministratori; *iv*) la disciplina inerente al divieto, per gli stessi, di ricoprire cariche sociali in altre società e associazioni sportive nell'ambito della medesima disciplina.

Gli enti sportivi dilettantistici sono oggi regolamentati dal capo I, titolo II del d.lg. n. 36 del 2021[20] e sono caratterizzati dall'iscrizione nel

[20] Con la l. delega 8 agosto 2019, n. 86, sono stati stabiliti i principi fondamentali della Riforma, espressi all'art. 5, comma 1, della l. delega, che comprendono la parità di trattamento e la non discriminazione sia nel settore dilettantistico che in quello professionistico. Inoltre, è stata definita la figura del lavoratore sportivo senza alcuna distinzione di genere, indipendentemente dalla natura dilettantistica o professionistica

Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, disciplinato dal d.lg. n. 39 del 2021. Il Registro è istituito presso il Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è finalizzato a dare pubblicità, attraverso l'iscrizione, a tutti gli enti sportivi dilettantistici che svolgono attività sportiva, compresa l'attività didattica e formativa, e che operano nell'àmbito di una Federazione sportiva nazionale, di una Disciplina sportiva associata oppure di un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI[21].

Il legislatore ha definito i punti cardine dello statuto delle società ed associazioni sportive dilettantistiche, indicandoli agli artt. 7, 8 e 9 del d.lg. n. 36 del 2021[22], che possono essere riassunti come segue:

dell'attività svolta. Cfr., fra molti, A. MAIETTA, Sub *artt. 6, 7, 7 bis, 8-10 d.lg. n. 36 del 2021*, in L. Nazzicone (diretto da), *Codice delle Società*, Milano, Giuffrè, 2024, 2373 ss.; D. PERRUCA, *Un nuovo diritto per lo sport – La riforma dello sport: l'impatto sulle persone fisiche*, in *Giur. it*., 2024, 1468 s.; M. PITTALIS, *L'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, in *Corr. giur.*, 2021, 737 s. La nuova disciplina ha anche delineato la regolamentazione in materia assicurativa, previdenziale e fiscale e ha sottolineato l'importanza della formazione dei lavoratori sportivi, in particolare dei giovani atleti, per garantire loro una crescita non solo sportiva, ma anche culturale ed educativa. In questo contesto, la disciplina in ambito di sportivi dilettanti assume una valenza particolare per lo sviluppo delle attività sportive nel nostro Paese e un ruolo fondamentale rivestono scuola e università, con particolare attenzione ai Centri Universitari Sportivi (CUS).

[21] Sull'iscrizione ad apposito registro previsto dalla Riforma, si rinvia a R. RANUCCI, *Il Registro nazionale delle attività dilettantistiche*, in *Il diritto del calcio*, cit., 227 ss.

[22] Sia nel d.lg. n. 36 del 2021 sia nel d.lg. n. 39 del 2021 e nel relativo Regolamento di attuazione del Registro nazionale sportivo, vengono evocati dal legislatore atto costitutivo e statuto, alcune volte congiuntamente (artt. 7 e 9 d.lg. n. 36 del 2021; art. 6, comma 2, lett. a-*bis*) e art, 14, comma 2, d.lg. n. 39 del 2021), mentre altre volte risulta richiamato l'atto costitutivo (come fa l'art. 13, comma 3, d.lg. n. 39 del 2021, per le società sportive professionistiche); tuttavia, altre volte, in modo significativo, viene richiamato solo lo statuto: è il caso dell'art. 7, comma 1, e comma 1-*quater*, d.lg. n. 36 del 2021; art. 6, comma 1 e comma 2, lett. *c*, d.lg. n. 39 del 2021; e art. 5, lett. *f*, del Regolamento attuativo del registro nazionale sportivo. Di regola, l'atto costitutivo contiene gli elementi fondamentali per l'individuazione dell'ente e quegli altri elementi transeunti, ma necessari e funzionali per la conclusione del contratto; lo statuto raccoglie le regole di funzionamento destinate a durare nel tempo. Per la disciplina in esame, lo statuto non è inteso come documento necessario, come si desume dall'art. 6,

- la denominazione dell'ente;
- l'oggetto sociale, con specifico riferimento all'esercizio stabile e principale dell'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche, inclusa la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza all'attività sportiva dilettantistica[23];
- l'attribuzione della rappresentanza legale dell'ente (ossia, il soggetto cui è conferito il potere di rappresentanza);
- l'assenza di fini di lucro;
- le norme sull'ordinamento interno ispirate ai principi di democrazia e uguaglianza di diritti di tutti gli associati, prevedendo l'elettività delle cariche sociali;
- l'obbligo di redazione di rendiconti economico-finanziari e le modalità di approvazione degli stessi;
- le modalità di scioglimento dell'associazione e l'obbligo di devoluzione, a fini sportivi, del patrimonio in caso di scioglimento[24].

All'interno dello statuto sono inoltre previsti altri elementi fondamentali per l'attività dell'ente, tra cui il principio di uguaglianza dei diritti degli associati[25].

Con riferimento alla denominazione, è il precedente art. 6, d.lg. n.

d.lg. n. 39 del 2021, che, nel disciplinare il procedimento di iscrizione nei registri, impone di allegare alla domanda di iscrizione "l'atto costitutivo e lo statuto dell'Associazione o Società sportiva dilettantistica" e di indicare pure "la data dello statuto vigente". Cfr. N. RICCARDELLI, *La pubblicità degli enti sportivi dilettantistici: profili generali e procedimentali,* in D. BARONE, D. BOGGIALI, R. GUGLIELMO (a cura di), *La Riforma dello Sport*, Milano, Giuffrè, 2024, 53 s.

[23] Per quanto riguarda le attività che possono essere svolte in forza dell'art. 9, d.lg. n. 36 del 2021 dalle associazioni e dalle società sportive dilettantistiche, quelle secondarie e strumentali rispetto alle attività istituzionali principali, conformemente al principio di prevalenza, vanno indicate nello statuto. Inoltre, nel primo comma della disposizione in esame si stabilisce che entrate da sponsorizzazioni e pubblicità, cessione dei diritti e indennità di formazione degli atleti, così come la gestione di impianti e strutture sportive, non possono costituire attività secondarie e strumentali per le associazioni e le società sportive dilettantistiche.

[24] Fra molti, v. P. GUIDA, *op. cit.*, 1 s.; F. RONDINI, M. LECCESE*, Associazioni, società sportive dilettantistiche ed i relativi statuti,* in *La riforma dello sport*, cit., 71 s.

[25] Cfr. F. RONDINI, M. LECCESE, *op. cit.*, 71 s.

36 del 2021, a precisare che gli enti sportivi dilettantistici devono indicare nella denominazione sociale «la finalità sportiva e la ragione o la denominazione sociale dilettantistica», con ciò alludendo – attraverso una formulazione non del tutto felice – alla necessità che il *nomen* del nuovo soggetto giuridico manifesti in via immediata la natura di ente sportivo dilettantistico. A differenza di quanto accade in altri contesti – ove viene espressamente vietato l'utilizzo nella denominazione o nella ragione sociale di taluni termini o talune formule che, alludendo a particolari caratteristiche non possedute dall'ente, possano indurre i terzi in errore circa la qualifica del soggetto giuridico – la disciplina in esame non introduce alcuna esclusiva nell'utilizzo degli aggettivi «sportivo» e «dilettantistico», con ciò consentendone l'utilizzo anche da parte di enti non destinati a essere iscritti nel Registro nazionale[26]. Specifiche regole sono imposte dalle federazioni anche relativamente al cambio di denominazione [27].

[26] Cfr. S.T. BARBARO, *Gli enti sportivi dilettantistici tra regole e principi*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2023, 10.

[27] In base alla disciplina della FIGC, in particolare per quanto riguarda le Norme interne della Federazione (NOIF), la modifica della denominazione può avvenire su autorizzazione del presidente della Federazione, sempre che la relativa istanza sia stata presentata entro il 15 luglio di ciascun anno. E non è ammessa la sostituzione con altra denominazione sociale che abbia solo una finalità propagandistica o pubblicitaria (art. 17 NOIF). Il che impone l'analisi dell'estensione di tale prescrizione, in quanto, escluso l'utilizzo di nomi che richiamino marchi di impresa, resta il dubbio se possano essere inclusi termini aventi finalità di propaganda su temi sociali, quali quelli ambientali, dovendosi sicuramente escludere quelli aventi significato di orientamento politico. Il termine del 15 luglio di ciascun anno è previsto anche ai fini delle domande per ottenere idonea approvazione da parte della FIGC in caso di operazioni straordinarie, come per fusioni e scissioni, nonché per conferimenti d'azienda, dall'art. 20 NOIF. Cfr. *amplius* R. GUGLIELMO, *Le operazioni straordinarie degli enti sportivi dilettantistici: trasformazione, fusione e scissione,* in *La Riforma dello Sport*, cit., 155 s.; V. OCCORSIO, *Fusioni, scissioni e conferimenti d'azienda di società calcistiche: il regolamento speciale delle norme interne di federazione*, in *Riv. dir. sport.,* 2016, 3 s.; R. RANUCCI, *Titolo sportivo e trasferimento d'azienda* (nota a Cass., sez. lav., 8 luglio 2011, n. 15094), in *Riv. dir sport.,* 2012, 95 s.; M. SFERRAZZA, C. MALVAGNA, *L'efficacia della fusione delle società di calcio*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, 31; G. VIDIRI, *Società sportive e trasferimento d'azienda* (nota a Cass., 8 luglio 2011, n. 15094), in *Giust. civ.,* 2011, 2824 s.; A. ZOPPINI, F. TASSINARI, *Sulla trasformazione eterogenea delle associazioni sportive*, in *Contr. impr.,* 2006, 90 s.

Per quanto attiene al modello organizzativo, occorre una scelta tra le seguenti forme giuridiche, elencate nell'art. 6, d.lg. n. 36 del 2021:

a. società di capitali e cooperative;
b. associazioni prive di personalità giuridica, disciplinate dagli artt. 36 ss. c.c.;
c. associazioni con personalità giuridica di diritto privato;
d. enti del Terzo settore (c.d. ETS) iscritti nel Registro nazionale degli enti del Terzo settore (c.d. RUNTS) e disciplinati dal CTS[28].

Rispetto al passato risulta, quindi, possibile utilizzare il modello della cooperativa, mentre restano escluse le fondazioni e le società personali, anche se il modello operativo fondato sulle associazioni sportive dilettantistiche ha assunto un ruolo centrale nelle scelte degli operatori del settore, attratti dalla flessibilità strutturale e dal trattamento fiscale agevolato che ne ha incentivato la diffusione su larga scala[29]. È opportuno rimarcare la rinnovata inclusione della società cooperativa, perché appare particolarmente adatta allo svolgimento collettivo di attività sportive, in quanto consente di differenziare le diverse posizioni dei soci in ragione della loro partecipazione agli scambi mutualistici.

Risulta, altresì, peculiare l'inserimento, nel predetto elenco, del riferimento agli enti del Terzo settore, in quanto questi non costituiscono una particolare forma giuridica distinta da quelle già previste dall'ordinamento, ma solamente una qualifica normativa, che gli enti privati hanno l'onere di assumere se intendono conseguire i benefici del-

L'approvazione del presidente federale, dopo aver acquisito, tra l'altro, il parere della lega competente (o della divisione del calcio femminile, in caso si tratti di ente che partecipa ai relativi campionati) è "condizione di efficacia" dell'operazione, sia essa fusione o scissione nonché conferimento di azienda (art. 20, comma 2, NOIF). Ciò pone problemi di coordinamento giuridico tra disciplina generale e quella prevista dalla FIGC, potendosi distinguere aspetti inerenti all'ambito della regolamentazione sportiva rispetto agli effetti generali che ha l'operazione nei confronti dei terzi con l'iscrizione, tra l'altro, nel registro delle imprese.

[28] Cfr. S.T. BARBARO, *op. cit.*, 1 s. E fra molti v. anche R. GUGLIELMO, *Attività sportive dilettantistiche e forme giuridiche utilizzabili*, in *Terzo settore, non profit e coop.*, 2023, 31.

[29] Cfr. F. CEROTTO, N. SOLDANI, *op. cit.*, 105 s.

la legislazione premiale e promozionale del Terzo settore[30]. Ciò solleva il dubbio se un ente del Terzo settore che rivesta la forma di fondazione o un'impresa sociale costituita in forma di società di persone (forma ammessa dall'art. 1, comma 1, d.lg. 3 luglio 2017, n. 112) possa - proprio perché ente del Terzo settore (per le imprese sociali, *ex* art. 4, comma 1, CTS) - a sua volta assumere la qualifica di ente sportivo dilettantistico ove eserciti tale attività.

Occorre allora soffermarsi sul coordinamento tra l'art. 4, comma 1, CTS in cui si elencano tutte le possibili forme giuridiche degli ETS, e le norme del d.lg. n. 36 del 2021 che, nel riferirsi agli enti sportivi, discorrono esclusivamente di «associazioni e società sportive dilettantistiche». È necessario comprendere se tale riferimento sia idoneo o meno a escludere la possibilità che gli enti del Terzo settore sportivi dilettantistici rivestano una forma diversa da quella associativa, e in particolare la forma della fondazione ETS o del comitato ETS. L'art. 6, comma 2, d.lg. n. 36 del 2021, infatti, sancisce l'applicabilità delle disposizioni di cui al capo I del medesimo decreto, «solo in quanto compatibili» con il CTS e con la disciplina in tema di impresa sociale (d.lg. n. 112 del 2017). Di conseguenza, se ci si fermasse al dato testuale delle norme, si dovrebbero senza dubbio ammettere nel novero degli enti sportivi le fondazioni (e i comitati), in quanto contenuti nell'elenco dei possibili enti del Terzo settore di cui all'art. 4, comma 1, CTS. Se, però, si passa all'analisi funzionale degli istituti coinvolti, la suddetta conclusione non appare poi così convincente[31].

L'esclusione di fondazioni (e comitati) non meraviglia, poiché tali modelli sono funzionalmente incompatibili con le finalità perseguite dalla disciplina sportiva, che è principalmente finalizzata alla regolamentazione dell'accesso all'attività agonistica a carattere programmati-

[30] Sulla qualifica di ETS, cfr. F. PERRECA, *La gestione patrimoniale*, cit., 651 s., testo e nt. 5.

[31] A tal proposito, si ricorda che il d.lg. n. 36 del 2021, nel riferirsi unicamente alle associazioni e solo ad alcuni tipi di società ammessi a rivestire il modello di società sportive dilettantistiche, si pone in continuità con la precedente disciplina ed in particolare con la l. n. 289 del 2002, su cui v. *supra* par. 1.

co (con conseguente diritto a partecipare a competizioni sportive ufficiali), attraverso il riconoscimento dell'ente e la sua affiliazione.

Con riferimento alle fondazioni, è sufficiente ricordare il ruolo preminente che riveste la componente patrimoniale, a discapito dell'elemento della partecipazione alla realizzazione dello scopo, invece fondamentale nell'ente associativo[32].

Ne consegue che, nonostante l'art. 6, d.lg. n. 36 del 2021, menzioni – tra le forme giuridiche che può assumere l'ente sportivo dilettantistico – tutti gli enti del Terzo settore di cui all'art. 4, comma 1, CTS, vanno esclusi gli enti di cui al libro primo diversi dalle associazioni e l'attività sportiva dilettantistica di cui al d.lg. n. 36 del 2021, cioè le fondazioni (e i comitati) – anche qualora siano ETS – che, quindi, non possono acquisire la qualifica di ente sportivo dilettantistico.

Ciò, tuttavia, non esclude che enti organizzati secondo i suddetti diversi modelli possano trovare un proprio spazio nel mondo sportivo. Si può riconoscervi un ambito di operatività che, esulando dall'accesso alle competizioni sportive, sia comunque preordinato alla promozione del valore culturale, educativo e sociale dell'attività sportiva[33].

3. *Le società sportive dilettantistiche: quali limiti?*

Notevoli perplessità in termini di ragionevolezza suscita anche l'esclusione delle società di persone dall'elenco delle forme giuridiche accessibili ai fini della creazione dell'ente sportivo, perché le motivazioni che di tale esclusione si forniscono nella Relazione illustrativa al d.lg. n. 163 del 2022 (c.d. decreto correttivo) non convincono[34].

[32] La preminenza dell'elemento oggettivo rispetto a quello soggettivo si rinviene altresì nei comitati, i quali – più che valorizzare la partecipazione personale dei singoli nel perseguimento di un'attività comune, come avviene invece nelle associazioni – sono caratterizzati dalla raccolta presso il pubblico di mezzi da destinare a uno scopo, con conseguente responsabilità in capo agli organizzatori della conservazione dei mezzi e della effettiva destinazione degli stessi alla finalità enunciata.

[33] Cfr. S.T. BARBARO, *op. cit.*, 19.

[34] Cfr. M. RUBINO DE RITIS, *Le compagini*, cit., 209 ss. L'obiettivo, indicato nella Relazione, di «contenere il rischio di eccessiva confusione fra i patrimoni dei soci e quelli delle società» non è incompatibile con le società di persone dotate di

Nonostante l'art. 6, comma 1, lett. c), d.lg. n. 36 del 2021, menzioni tra le possibili forme giuridiche solamente le società di capitali e le società cooperative, con ciò escludendo dal novero degli enti sportivi dilettantistici le società di persone, queste ultime potrebbero rientrare nell'àmbito di applicazione della disciplina in esame, qualora rivestano la qualifica di impresa sociale. In quanto enti del Terzo settore, le società di persone potrebbero rientrare tra i modelli organizzativi ammessi ai sensi dell'art. 6, comma 1, lett. c-*bis*), d.lg. n. 36 del 2021.

Peraltro, a differenza di quanto accade per fondazioni e comitati, non si riscontra alcuna incompatibilità tra le caratteristiche delle società di persone e la disciplina degli enti sportivi dilettantistici, tale da consentire di limitare in via interpretativa il rinvio contenuto nell'art. 6, comma 1, lett. c-*bis*), d.lg. n. 36 del 2021 alle sole imprese sociali che rivestano le forme delle società di capitali o delle società cooperative. Le società di persone non sono altro che modelli societari che consentono a più soggetti di investire su un obiettivo imprenditoriale comune, attraverso la creazione di un soggetto giuridico privo di autonomia patrimoniale perfetta, ma capace di un regolamento contrattuale atto a far fronte alle esigenze dei soci, e dunque potenzialmente funzionale anche allo svolgimento di attività sportiva riconducibile al d.lg. n. 36 del 2021.

I tentativi per giustificare l'esclusione in parola si sono rivelati inconsistenti, in quanto basati ora sull'assenza nelle società di persone dell'autonomia patrimoniale perfetta (caratteristica che, invece, risulta

un'autonomia patrimoniale (seppure imperfetta) e potendosi comunque ravvisare lo stesso presunto rischio con riferimento alle associazioni non riconosciute, invece ammesse tra le possibili forme giuridiche degli enti sportivi. L'irragionevolezza dell'esclusione appare ancóra più evidente se si considera che nessun limite di accesso al settore dilettantistico è, invece, previsto per gli enti del Terzo settore di cui all'art. 4, comma 1, CTS, tra cui possono annoverarsi anche le imprese sociali costituite nella forma di società di persone (di cui al d.lg. n. 112 del 2017). Di qui il problema, affrontato nel testo, se esse possano assumere la qualifica di società sportive dilettantistiche ovvero se la loro esclusione possa essere desunta in via interpretativa. Ciò posto, gli enti sportivi dilettantistici possono mutare la forma giuridica da utilizzare per lo svolgimento dello sport dilettantistico, passando, ad esempio, da quella dell'associazione a quella societaria e viceversa.

essere compatibile con gli enti sportivi dilettantistici, come dimostra l'inserimento tra i modelli adottabili delle associazioni non riconosciute), ora sulla mancata estensione alle società di persone dei benefici fiscali di cui alla l. 16 dicembre 1991, n. 398[35].

Si può, dunque, ritenere che la preclusione all'accesso alla disciplina degli enti sportivi dilettantistici per le società di persone, che non rivestano la qualifica di impresa sociale, integri un'irragionevole disparità di trattamento, come tale lesiva del principio di eguaglianza costituzionalmente riconosciuto[36]. Una spiegazione può trovarsi nel fatto che nelle società di persone il diritto agli utili spetta ai soci dal momento dell'approvazione del rendiconto, diversamente dalle società di capitali, per le quali è richiesta la decisione dei soci.

Occorre poi ricordare che i dati normativi sin qui descritti vanno integrati con le regole delle singole federazioni costituite per determinate attività sportive. Infatti, al fine di valorizzare il ruolo svolto dalle singole federazioni, il legislatore ha attribuito a queste ultime il compito di verificare «la conformità dello statuto del richiedente ai principi previsti nel proprio statuto, approvato dal CONI o CIP, secondo le rispettive competenze, o, in mancanza di un organismo affiliante, secondo le modalità stabilite nel provvedimento di cui all'articolo 11» (art. 6, comma 1, d.lg. n. 39 del 2021)[37].

[35] Cfr. S.T. BARBARO, *op. cit.*, 23, secondo cui l'aspetto fiscale non attiene al profilo sostanziale degli enti esclusi e, come tale, dovrebbe costituire un *posterius*, e non un *prius*, nell'analisi comparata di norme che vanno interpretate in maniera coerente alla loro funzione e dunque agli interessi che sono dirette a regolare.

[36] Così S.T. BARBARO, *op. cit.*, 7; e v. anche D. BOGGIALI, *Le forme giuridiche dello sport dilettantistico e professionistico*, in *La riforma dello Sport*, cit., 19 s.

[37] Sul problema del coordinamento tra discipline e il ruolo dell'ordinamento sportivo, G. ALPA, *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, 321 s.; C. CASTRONUOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Eur. dir. priv.*, 2008, 3, 545 s.; W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1381 s.; G. CLEMENTE DI SANLUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Dir. Pubb.,* 2007, 33 s.; ID., *Per continuare a ragionare su ordinamento del calcio e Stato di diritto*, in *Amministrativamente*, 2022, n. 3, 31 s.; M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 10 s.; M. S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 671 s.; P. GROSSI, *Sui*

La disciplina federale può, quindi, introdurre specifici criteri, come imporre determinate condizioni e modalità per lo svolgimento delle attività sportive di riferimento, ma deve ritenersi preclusa la possibilità di introdurre requisiti di diritto privato ulteriori e/o diversi da quelli già previsti dalla legge, perché la materia rientra nella legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.). Società ed associazioni sportive devono comunque conformarsi alla federazione cui affiliarsi e, quindi, alla corrispondente disciplina già nella realizzazione del proprio statuto[38].

4. *L'assenza della finalità lucrativa*

La questione che appare di grande interesse sotto il profilo anche sistematico è costituita dalla disciplina del lucro, per quanto attiene alle società sportive dilettantistiche, proprio per gli incerti interventi del legislatore in passato[39]. Come noto, infatti, l'assenza dello scopo di

*rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo***,** in *Dir. amm.,* 2012, 3 s.; G. MARTINI, *Ordinamento giuridico generale e ordinamento giuridico del calcio*, in G. CLEMENTE DI SANLUCA, G. MARTINI, M. PALADINO (a cura di), *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, Napoli, 2024, 5 s. e in particolare, in relazione ai limiti all'autonomia dell'ordinamento del calcio rispetto all'ordinamento giuridico generale anche alla luce delle sentenze della Corte costituzionale e della CGUE, 28 s. E v. anche L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e il fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport*, 1998, 5 s.; più di recente F.R. FIMMANÒ*, L'ordinamento giuridico del calcio*, in *Il diritto del calcio*, cit., 45 ss. ed ivi ulteriori riferimenti.

[38] Cfr. E. CAGGIANO, *Il divieto di multiple partecipazioni societarie alla luce dell'art. 16 bis N.O.I.F.,* in *deiustitia.it/cms/cms_files /20210730110126_srfo.pdf.*

[39] V Nel calcio dilettantistico, risulta, pertanto, rilevante la disciplina della FIGC, il cui Statuto, all'art. 7, dispone che è la Federazione a stabilire i requisiti per il passaggio delle società dal settore dilettantistico a quello professionistico e viceversa[39]. Nessun ente partecipante a campionati dalla Lega Nazionale Dilettanti (LND), così regolamentata dal successivo art. 9, può avere soci, amministratori o dirigenti in comune, così come non può avere collegamenti o accordi di collaborazione non autorizzati dalla LND (e non comunicati alla FIGC) con altra società partecipante allo stesso campionato. I principii cui la LND deve conformarsi sono indicati negli artt. 9 e 10 dello Statuto federale della FIGC. È l'art. 9, in particolare, che indica le regole attinen-

lucro comporta di per sé il divieto di ogni forma di distribuzione – anche indiretta – di utili, di avanzi di gestione e di qualunque altro fondo o riserva patrimoniale comunque denominata, con conseguente obbligo in capo all'ente di reimpiegare gli stessi per lo svolgimento dell'attività sportiva esercitata ovvero di accantonarli ai fini dell'incremento del patrimonio[40]. Per la verità, il divieto non destava clamore pure se riferito agli enti sportivi costituiti sotto forma di società di capitali, essendo ormai acquisita nell'ordinamento l'attitudine degli enti lucrativi per eccellenza – quali sono appunto le società di capitali – a spogliarsi della funzione tradizionalmente riconosciutagli, per rivestire il ruolo di modelli organizzativi particolarmente efficienti, ai quali ricorrere a prescindere dallo scopo che, in concreto, si intende realizzare[41]

ti al modello di organizzazione e gestione della LND con indicazione delle misure idonee da adottare per il controllo dello svolgimento delle attività, lasciando ampia autonomia alla Lega, considerando che nella stessa sono incluse quelle inerenti al calcio a cinque e al *beach soccer*, con la costituzione di appositi dipartimenti (per il *beach soccer*) e divisioni (per il calcio a cinque e per quello femminile).

Le NOIF stabiliscono ulteriori indicazioni per gli enti (associazioni e società) che vogliono affiliarsi alla federazione, come quelle relative alle partecipazioni societarie (art. 16-*bis* e, per la divisione del calcio femminile, 16-*ter*). In base sempre alla NOIF, anche il trasferimento della sede dell'ente in altro comune va approvato dal presidente della Federazione (art. 18, che utilizza il verbo "approvare" in luogo di quello "autorizzare" di cui all'art. 17 per il cambio di denominazione).

[40] La questione non si apre per le associazioni, in quanto possono esercitare attività di impresa che può anche costituire l'oggetto esclusivo o principale delle attività svolte, in quanto, più in generale, gli enti associativi di diritto privato diversi dalle società possono assumere la qualifica di imprenditori. Del resto, l'attività di impresa non è necessariamente caratterizzata da uno scopo di lucro e quindi non è incompatibile con gli scopi di tali enti (per tutti, G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, 1, *Diritto dell'impresa*, 8ª ed., a cura di M. CAMPOBASSO, Torino, 2022, 23 s.).

[41] La presenza di società senza scopo di lucro non è certo una novità, considerato il lungo percorso che vi è stato dal punto di vista dell'evoluzione sia del pensiero giuridico (G. SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali,* in *Riv. dir. civ.*, 1973, 151 s.; G. MARASÀ, *Società sportive e società di diritto speciale,* in *Riv. soc.,* 1982, 493; ID., *Le società senza scopo di lucro*, Milano, 1984, 10 s.), sia della disciplina (per tutti, G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, 2, *Diritto delle società*, 11ª ed., a cura di M. CAMPOBASSO, Milano, 2024, 23 s.). Peraltro, il regime di specialità delle

Cosa comporta l'assenza della finalità lucrativa? In breve, la società, costituita in forma di s.p.a., non potrà emettere azioni di categoria diversa da quelle ordinarie che si differenzino per la diversa modalità di partecipazioni agli utili; non è possibile prevedere a favore di alcuni soci particolari diritti riguardanti la distribuzione degli utili (art. 2468, comma 3, c.c.)[42]. Non è esclusa l'emissione di obbligazioni per s.p.a. o di titoli di debito per s.r.l. È possibile emettere obbligazioni convertibili in azioni, ma certo l'interesse dell'obbligazionista non potrebbe essere costituito dalla diversa redditività del titolo, cui non è connessa la partecipazione ad utili[43]. Resta, infatti, la possibilità di trasferire le partecipazioni sociali ad un prezzo superiore al loro valore nominale. Le conseguenze dell'assenza di lucro si fanno sentire ancora in caso di liquidazione della partecipazione sociale (recesso o esclusione).

Ulteriori conseguenze si hanno in caso di aumento gratuito del capitale e di riduzione facoltativa del capitale.

L'aumento gratuito del capitale può ritenersi, da un lato, escluso, perché al socio successivamente, in caso di liquidazione della partecipazione o in sede di liquidazione della società, potrebbe essere rimborsato il valore nominale. Dall'altro, però, va considerata l'utilità dell'operazione anche per il merito creditizio della società sportiva. Il Consiglio nazionale del

società sportive prescinde anche dal mero aspetto del lucro: U. APICE, *La società sportiva dentro o fuori al Codice civile?* in *Dir. fall.*, 1986, 538.

[42] Il Consiglio nazionale del notariato, tra l'altro, afferma l'ammissibilità di emissione di azioni postergate nelle perdite, l'emissione di azioni con prestazioni accessorie. Le società sportive non possono invece emettere categorie di azioni che si differenziano da quelle ordinarie per la diversa misura o modalità di partecipazione agli utili, tra cui azioni di risparmio e di godimento, ed analoghe considerazioni valgono per le "azioni correlate" (ai risultati dell'attività sociale in un determinato settore), su cui v. *amplius*, F. MANCUSO, *Le società emittenti azioni correlate*, Torino, Giappichelli, 2015, 63 ss.

[43] L'emissione di strumenti finanziari partecipativi anche a favore di soci può ritenersi legittima, purché i diritti patrimoniali attribuiti non costituiscano un sistema di elusione del divieto di distribuzione di utili. Il problema si pone anche in relazione all'ipotesi prevista dall'art. 2349, comma 2, c.c., relativamente alle azioni assegnate ai prestatori di lavoro. Sui diritti patrimoniali attribuibili agli strumenti finanziari, da ultimo, F. INNOCENTI, *Gli strumenti finanziari partecipativi*, Napoli, Esi, 2017, 259 ss., ed ivi riferimenti.

notariato (Studio n. 5271/I)[44], da tempo ha stabilito che, se per la società sportiva dilettantistica fosse prevista statutariamente, in caso di liquidazione, la totale devoluzione del patrimonio residuo a fini sportivi, nulla impedirebbe di considerare ammissibile l'aumento gratuito del capitale, mediante imputazione a capitale delle riserve. Tale soluzione può destare qualche perplessità, in caso di successivo recesso: si potrebbe avere, sostanzialmente una vietata attribuzione al socio di utili, inizialmente accantonati in riserve, poi imputate a capitale, infine prese in considerazione per la liquidazione a favore del socio receduto. Ma, come esposto, andrebbero limitati gli effetti dell'operazione "a valle": la quota di liquidazione spettante al socio receduto andrebbe riferita al solo valore nominale originario (prima dell'aumento).

La riduzione facoltativa del capitale è situazione che si presenta invertita rispetto all'aumento gratuito del capitale, perché è operazione legittima: comunque al socio è attribuito il diritto di vedersi rimborsato il valore nominale della propria partecipazione. Viene considerata vietata dal Consiglio nazionale del notariato, solo se lo statuto prevede la devoluzione totale del patrimonio residuo a fini sportivi: l'operazione, in tal caso, violerebbe tale clausola[45].

5. *Il c.d. lucro attenuato*

Oggi, però, il legislatore ha espressamente previsto un'attenuazione del suddetto divieto proprio con riferimento agli enti sportivi costituiti nelle forme delle società di capitali (art. 8, d.lg. n. 36 del 2021), introducendo la possibilità per l'ente di procedere:

(I) alla rivalutazione del capitale, attraverso l'imputazione allo stesso di una quota degli utili e degli avanzi di gestione annuali inferiore al

[44] Si tratta dello Studio n. 5271/I approvato dalla Commissione "Studi d'Impresa" il 17 settembre 2004, all'indomani della l. n. 128 del 2004, di conversione del d.l. n. 72 del 2004 (su cui v. *supra* par. 2), emanato per esigenze prettamente fiscali: R. GUGLIELMO, *Società sportive e profili di interesse notarile della nuova disciplina*, in *www.notariato.it*.

[45] È da considerare, tuttavia, che i soci possono modificare l'atto costitutivo e, dunque, anche la stessa clausola che prevede la devoluzione totale del patrimonio residuo a fini sportivi.

50% e comunque nei limiti delle variazioni dell'indice nazionale generale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati calcolati dall'ISTAT nel periodo corrispondente all'esercizio sociale nel quale sono stati prodotti i suddetti incrementi patrimoniali;

(II) alla distribuzione di dividendi o all'aumento gratuito del capitale sociale o all'emissione di strumenti finanziari a beneficio dei soci, in misura non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato;

(III) al rimborso al socio, in caso di scioglimento del rapporto sociale, del capitale effettivamente versato ed eventualmente rivalutato o aumentato con le modalità di cui sopra[46].

[46] Un problema si pone per le disposizioni fiscali che richiedono l'assoluta esclusione dello scopo di lucro soggettivo all'interno dello statuto sociale, per cui è indispensabile un coordinamento tra discipline. Può farsi riferimento, ad esempio, alle agevolazioni di cui alla legge 16 dicembre 1991 n. 398, che contempla modalità di determinazione forfetaria del reddito imponibile e dell'IVA, nonché previsioni di favore in materia di adempimenti contabili, di certificazione dei corrispettivi e dichiarativi. Si tratta di agevolazioni originariamente previste solo per le associazioni sportive dilettantistiche, che l'art. 90, comma 1, l. n. 289 del 2022, ha esteso pure alle società. Il primo comma dell'art. 90, l. n. 289 del 2002 è rimasto in vigore anche dopo l'entrata in vigore della Riforma, perché l'art. 52, d.lg. n. 36 del 2021 ha abrogato, a partire dal 1° luglio 2023, diversi commi dell'art. 90, ma – per scelta legislativa – ha fatto salvo il primo comma. Orbene, l'art. 90, l. n. 289 del 2002, fa riferimento alle «società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali senza fine di lucro»; il che potrebbe portare ad escludere l'applicazione delle agevolazioni sopra indicate agli enti che, nel rispetto delle regole della Riforma, "possono" distribuire utili ai soci. Di qui la possibilità, esposta nel testo, di stabilire l'esclusione anche del lucro attenuato.

In realtà, l'assenza dello scopo di lucro richiesta dalla disciplina tributaria andrebbe calata all'interno della nozione di "lucratività attenuata" sulla base del comma 1-*ter* dell'art. 7, d.lg. n. 36 del 2021 (inserito dall'art. 2, d.lg. n. 120 del 2023), con cui il legislatore ha chiarito che «sono disciplinate dalle disposizioni del codice civile riguardanti il contenuto dell'atto costitutivo e dello statuto e la forma societaria adottata. Rimangono escluse le disposizioni riguardanti la distribuzione degli utili, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, commi 3 e 4-*bis*, e la distribuzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento». Tale disposizione è stata aggiunta con uno dei correttivi della Riforma proprio perché l'art. 90, l. n. 289 del 2002 non conteneva alcuna norma volta a raccordare la disciplina del settore sportivo con quella civilistica. Tuttavia, la disciplina fiscale è oggetto di continue revisioni, per cui occorre attenersi a quella in vigore

Nulla impedisce di escludere, nell'ambito dell'autonomia statutaria, tale forma di lucratività attenuata e di vietare, attraverso l'adozione di apposita clausola statutaria, sia l'aumento gratuito, consentito ora dall'art. 8, comma 3, d.lg. n. 36 del 2021, sia il rimborso del capitale ammesso dal successivo comma 4. In assenza di una simile clausola, resta, invece, salva la facoltà per la società sportiva dilettantistica di procedere alla limitata distribuzione indiretta di utili consentite dalle citate norme[47].

Invero, una volta ammessa la distribuzione parziale degli utili, ci si è chiesto se sia necessaria una specifica clausola statutaria e quale sia la conseguenza nel caso in cui lo statuto non contenga alcuna previsione in merito[48]. Poiché la norma fa riferimento a una mera "possibilità" di distribuire l'avanzo di gestione, potrebbe ritenersi che, in assenza di una clausola espressa, non sarebbe consentita alcuna distribuzione[49]. Ciò perché l'eventuale ripartizione consisterebbe in una deroga al principio generale di non lucratività (art. 7, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 36 del 2021)[50]. In realtà, oggi le società sportive dilettantistiche sono caratterizzate *ex lege* da uno scopo di lucro "compresso", ma pur

all'atto dell'imposizione fiscale. Cfr. *amplius* R. PATINI, *La fiscalità nel calcio*, in *Il diritto del calcio*, cit., 621 ss.

[47] Deve ritenersi ammissibile la previsione statutaria relativa all'emissione di obbligazioni in caso di s.p.a. e di titoli di debito in caso di s.r.l.: in entrambi i casi non si avrebbe violazione del divieto di distribuzione degli utili. Allo stesso modo, in generale, deve ritenersi possibile l'emissione di obbligazioni convertibili in azioni, anche se in concreto dovrà valutarsi l'interesse dell'obbligazionista alla conversione di un titolo redditivo (l'obbligazione) in uno (l'azione) privo di qualsiasi redditività o a redditività limitata nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021: così D. BARONE, D. BOGGIALI, *Atto costitutivo e statuto degli enti sportivi dilettantistici*, in *La riforma dello Sport*, cit., 49.

[48] Cfr. *amplius* F. PERRECA, *Le clausole antilucrative nelle società sportive dilettantistiche tra impresa e sostenibilità. Cinquanta sfumature di lucro*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2025, 334.

[49] Cfr. M. CIAN, *op. cit.*, 1400.

[50] Per una sintesi dell'evoluzione normativa in argomento, per tutti, M. RUBINO DE RITIS, *Le compagini*, cit., 193 ss.; ID., *Riforma del terzo settore e attuali assetti societari delle imprese sportive: propositi e spropositi del legislatore*, in *Giust. civ.*, 2018, 763 ss.

sempre presente; ne consegue che la distribuzione degli utili è ammissibile per le società sportive dilettantistiche, nei limiti stabiliti dalla legge, anche in assenza di una clausola statutaria autorizzativa[51].

Il quadro normativo risulta ulteriormente articolato per effetto della disciplina specifica applicabile alle società sportive dilettantistiche costituite in forma cooperativa. L'art. 8, comma 3, d.lg. n. 36 del 2021, stabilisce, infatti, che «le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano agli enti costituiti nelle forme delle società cooperative a mutualità prevalente di cui all'articolo 2512 del codice civile». Perciò, vanno distinte le cooperative a mutualità prevalente, di cui all'art. 2514 c.c., che stabilisce precise clausole che devono essere previste nello statuto, tra cui proprio quella sui limiti di distribuzione dei dividendi, dalle altre cooperative[52].

6. *La preferibilità del modello societario*

Da questo sguardo di insieme, appare che, rispetto alle associazioni sportive che si sono sviluppate tantissimo nel settore dilettantistico, oggi il modello societario appare di gran lunga preferibile, perché consente anche di limitare la responsabilità patrimoniale di coloro che agiscono in nome e per conto dell'ente e di adottare sistemi di amministrazione snelli ed efficienti, in quanto non richiedono il necessario coinvolgimento di tutti gli associati, così come imposto dalla struttura democratica delle associazioni sportive, come specificato nel paragrafo che segue. La scelta del modello societario implica i vantaggi dell'apparato normativo previsto per le società, che offre un assetto di *governance* più strutturato e articolato rispetto a quello associativo. Le società, infatti, si caratterizzano per un insieme di regole di funzionamento ispirate a logiche imprenditoriali, che disciplinano in modo puntuale l'organizzazione interna, i poteri gestori, i controlli e le responsabilità, nonché i rapporti tra i soci e tra questi e l'ente. Tali rego-

[51] Cfr. A.D. SCANO, *op. cit.*, 374.

[52] Per le peculiarità delle società cooperative sportive, si rinvia a F. PERRECA, *Le clausole antilucrative*, cit., 332 ss.

le, evolutesi per rispondere alle esigenze di economicità, efficienza e tutela dell'affidamento dei terzi, rendono il modello societario particolarmente idoneo allo svolgimento sistematico di attività economiche, anche in ambito non lucrativo, qualora lo scopo non sia solo la distribuzione degli utili, ma anche il reinvestimento del risultato per il perseguimento di un interesse correlato all'ampiamento del movimento sportivo. È modello preferibile perché, diversamente dalle associazioni, consente una serie di clausole, tra cui quella del lucro attenuato. Nulla impedisce, inoltre, nell'ambito dell'autonomia statutaria, di non prevedere la lucratività attenuta e anzi vietare, attraverso l'adozione di apposita clausola, l'aumento gratuito o limitare il rimborso del capitale al valore nominale della partecipazione.

Ovviamente si possono costituire società di "tipo comune" ossia società lucrative che si occupano di attività sportiva. Infatti, requisiti speciali previsti dalla riforma sono finalizzati all'affiliazione, ossia all'ottenimento dello *status* di soggetto giuridico dell'ordinamento sportivo, ma ciò non implica che in assenza di tali requisiti sia inibita l'attività sportiva in senso assoluto. Ammettere la possibilità di costituire società sportive secondo il diritto comune comporta rilevanti implicazioni in ordine alla destinazione del risultato positivo di gestione. Tali società restano soggette unicamente alla disciplina del codice civile e potranno aderire, solo su base volontaria, alle medesime regole statutarie previste per le società sportive dilettantistiche. Tuttavia, anche in tal caso, permane il limite strutturale del fine egoistico, che può essere attenuato ma non eliminato, costituendo elemento indefettibile del modello societario di diritto comune.

Occorre chiedersi se sia consentito inserire anche negli statuti di società lucrative clausole che stabiliscano una parziale destinazione degli utili alla cura di interessi ulteriori (pur sempre correlati). La risposta è positiva, ma la finalità ideale non può assumere connotati idonei a pregiudicare lo scopo lucrativo dell'iniziativa economica[53]. Le società in esame non possono essere qualificate come dilettantistiche o professionistiche, poiché operano al di fuori delle strutture federali ed

[53] Cfr. F. PERRECA, *Le clausole antilucrative*, cit., 341 ss.

organizzano esibizioni o tornei sportivi di natura privata, forniscono servizi di preparazione atletica o, più in generale, operano in ambiti sportivi non ufficialmente riconosciuti.

Un problema si pone dal momento in cui per tali società (c.d. di diritto comune) la maggioranza dei soci decide – per esempio a seguito di riconoscimento della attività sportiva – di modificare lo statuto per rientrare nell'ambito normativo di quelle dilettantistiche e a quel punto occorre pensare alle forme di tutela dei soci di minoranza in disaccordo. Se si tratta di società di persone, come noto, la modifica avviene all'unanimità (salvo diverse regole previste nell'atto costitutivo), ma per rientrare nel perimetro della regolamentazione delle società dilettantistiche devono anche trasformarsi in società di capitali, si applicherà la regola della maggioranza. Al socio che non ha concorso alla decisione è riconosciuto il diritto di recesso (art. 2500-*ter*, 1° comma, c.c.)

7. *Le deroghe per le società ai principii di democraticità e uguaglianza*

Vi è una ulteriore differenza da considerare rispetto alle associazioni sportive dilettantistiche. Oltre alle indicazioni relative all'attribuzione della rappresentanza legale dell'ente, alla predisposizione e modalità di approvazione di rendiconti economico-finanziari, alle modalità di scioglimento dell'ente e al conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio dell'ente sciolto ai fini sportivi, l'art. 7, comma 1, lett. *e*, d.lg. n. 36 del 2021 menziona come contenuto necessario dello statuto delle associazioni sportive dilettantistiche - con esclusione, dunque, delle società, alle quali si applicano le norme del codice civile - «le norme sull'ordinamento interno ispirato a principii di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati». In tal modo il legislatore ribadisce, in tema di associazioni sportive dilettantistiche, la centralità che deve assumere la «persona» nell'àmbito del contesto associativo e segnatamente in tutte le fasi del rapporto[54]. Questo principio fondamentale si concretizza, in particolare, nella

[54] Cfr. *amplius* M. CAVANNA, A. FUSARO, *Spunti di riflessione in tema di democraticità degli enti collettivi e delle associazioni sportive,* in *La riforma dello Sport*, cit., 262 s.

possibilità per ogni associato di partecipare attivamente alla vita associativa, sia attraverso il diritto di elettorato attivo (un voto per ciascun associato) sia attraverso il diritto di elettorato passivo (sempre che l'associato soddisfi i requisiti necessari), partecipando così alla formazione degli organi dell'ente. Si pensi anche ai requisiti per l'accesso all'associazione ed allo scioglimento del rapporto associativo anche a séguito di esclusione. Sono tutti aspetti che devono essere regolamentati dallo statuto in maniera tale da garantire il rispetto del singolo all'interno della formazione sociale; e ciò non soltanto ai sensi del summenzionato richiamo normativo ai principii di democrazia e di uguaglianza, ma anche in virtù dell'applicabilità diretta delle norme costituzionali, e in particolare degli artt. 2, 3, comma 2, 18 e 24 Cost.

Orbene, l'art. 7, comma 1, d.lg. n. 36 del 2021, nel sancire, alla lett. *e*, l'obbligo di adottare nello statuto «le norme sull'ordinamento interno ispirato a principi di democrazia e di uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell'elettività delle cariche sociali», fa espressamente salve «le società sportive che assumono la forma societaria per le quali si applicano le disposizioni del codice civile».

Le società sono, quindi, sottratte all'obbligo di prevedere statutariamente la clausola della democraticità, valevole, invece, per le associazioni sportive dilettantistiche. Di conseguenza, una società sportiva dilettantistica potrebbe derogare alla regola della proporzionalità del voto alla partecipazione detenuta da ciascun socio, avvalendosi, a tali fine, degli strumenti concessi dalla disciplina delle società a responsabilità limitata e di quelle per azioni, a seconda del modello utilizzato.

Qualora venga adottato il modello della s.r.l., si potrebbero attribuire ai soci particolari diritti ai sensi dell'art. 2468, comma 3, c.c., tanto di natura amministrativa, quanto di natura patrimoniale (nel rispetto delle previsioni contenute nell'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021)[55]; e, nel caso di s.r.l.

[55] Sono ammessi diritti particolari di amministrazione, quali il diritto di essere amministratore o di nominare l'organo amministrativo, e diritti particolari di amministrazione su particolari materie di gestione; nonché diritti particolari di contenuto patrimoniale, come il diritto di percepire dividendi in misura comunque non superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi aumentato di due punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato; oppure il diritto particolare al rimborso della

qualificabile come PMI risulta sicuramente possibile realizzare categorie speciali di quote dotate di diritti amministrativi e patrimoniali[56] (sempre nel rispetto delle previsioni dell'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021) diversificati in ragione, ad esempio, dell'essere o meno socio atleta. Nel caso, invece, di adozione del modello della s.p.a., è possibile il ricorso alle categorie di azioni[57].

Nell'ipotesi, invece, di società cooperativa, è possibile avvalersi dell'art. 2538, comma 4, c.c., che consente allo statuto di attribuire il

quota in caso di recesso, esclusione o scioglimento della società antergato a quello di altri soci, ma pur sempre nei limiti di quanto effettivamente versato dal socio od eventualmente rivalutato od aumentato, nel rispetto di quanto previsto dai commi 3, 4 e 4-*bis* dell'art. 8, d.lg. n. 36 del 2021.

[56] In base agli artt. 25 e 26, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, come modificato dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, alla PMI costituita in forma di s.r.l. viene consentito di: *a*) creare categorie di quote fornite di diritti diversi; *b*) prevedere categorie di quote prive del diritto di voto, con voto proporzionale, con voto limitato a particolari argomenti o subordinato al verificarsi di particolari condizioni; *c*) offrire al pubblico risparmio le quote di partecipazione. Inoltre, alle sole s.r.l. qualificate come PMI *innovative* è consentito emettere strumenti finanziari forniti di diritti patrimoniali o anche amministrativi (con esclusione però del diritto di voto nelle decisioni dei soci *ex* artt. 2479 e 2479-*bis* c.c.). In argomento, v. N. DE LUCA, *Crowdfunding e quote dematerializzate di s.r.l.? Prime considerazioni*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, 1 ss.; M.C. DI MARTINO, *Tipico e transtipico nelle categorie speciali di quote delle s.r.l. P.M.I.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2019, 1485 ss. ed ivi ulteriori riferimenti.

[57] Sono ammissibili categorie di azioni *ex* art. 2348 c.c. e così *ex* art. 2351 azioni a voto plurimo o a voto limitato, emissione di strumenti finanziari *ex* art. 2351, comma 5, c.c. dotati di diritti di voto su argomenti specificamente indicati o con riserva di nomina di un componente del consiglio di amministrazione o di un sindaco. In proposito M. SILVA, *La costituzione delle società sportive: profili operativi*, in *La riforma dello Sport*, cit., 133, secondo cui è ipotizzabile anche l'applicabilità dell'art. 2349 c.c. con assegnazione di utili ai prestatori di lavoro dipendenti o l'assegnazione di strumenti finanziari diversi dalle azioni forniti di diritti patrimoniali o anche di diritti amministrativi, escluso il voto dell'assemblea generale degli azionisti, purché detti diritti patrimoniali siano contenuti nel rispetto dei limiti quantitativi di cui all'art. 8, comma 3, d.lg. n. 36 del 2021. Sempre con il rispetto di tali limiti, è possibile ammettere azioni privilegiate. E, come in passato, quando il divieto di distribuzione degli utili era assoluto, si ammettono azioni postergate nelle perdite essendo in tal caso non eluso il predetto divieto.

diritto di voto in ragione della partecipazione allo scambio mutualistico, o degli artt. 2542 e 2543 c.c., che prevedono la facoltà per lo statuto di disciplinare l'elezione di uno o più amministratori e sindaci in base alla partecipazione agli scambi mutualistici[58].

8. *Il necessario coordinamento con la disciplina del Terzo settore*

Resta da confrontare la disciplina esaminata con quella del Terzo settore. Ai sensi dell'art. 6, d.lg. n. 36 del 2021, gli enti sportivi dilettantistici possono costituirsi, fra l'altro, in «enti del Terzo settore costituiti ai sensi dell'articolo 4, comma, 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore». La medesima disposizione stabilisce poi le condizioni perché tali enti possano fregiarsi altresì della qualifica di enti sportivi dilettantistici e la gerarchia nel rapporto fra disciplina degli enti del Terzo settore e disciplina degli enti sportivi contenuta nel d.lg. n. 36 del 2021. Perciò, l'attività sportiva dilettantistica può essere esercitata attraverso uno qualsiasi dei modelli organizzativi consentiti nel CTS e nel d.lg. n. 112 del 2017, e quindi certamente anche da una fondazione o da una società di persone (escluse dalla Riforma nel settore dilettantistico).

[58] Cfr. M. SILVA, *op. cit.,* 134 s. La cooperativa sportiva dilettantistica potrà essere una cooperativa a mutualità prevalente, in cui i requisiti statutari saranno quelli propri indicati dall'art. 2514 c.c. per effetto dell'espressa inapplicabilità del predetto art. 8, comma 3, d.lg. n. 36 del 2021 alle medesime: si pensi al divieto di distribuire i dividendi in misura superiore all'interesse massimo dei buoni postali fruttiferi, aumentato di 2 punti e mezzo rispetto al capitale effettivamente versato, e al divieto di remunerare gli strumenti finanziari in pari misura; nonché al divieto di distribuire le riserve tra i soci cooperatori.

Fa eccezione a tali previsioni la disposizione statutaria su distribuzione del patrimonio residuo in caso di scioglimento, prevista ai fini sportivi in deroga alla previsione della devoluzione ai fondi mutualistici di cui all'art. 2514, lett. *d*, c.c.; disposizione che trova applicazione nell'ipotesi di trasformazione eterogenea, fusione e altri casi di estinzione diversi dallo scioglimento. Si tratta di conseguenza del principio di cui all'art. 2520, comma 1, c.c., secondo cui le cooperative regolate da leggi speciali sono soggette alle disposizioni del codice civile se compatibili con la disciplina speciale.

La necessità di disciplinare la correlazione fra i due ordinamenti si era subito generata per effetto della previsione dell'organizzazione e della gestione dell'attività sportiva dilettantistica fra quelle di interesse generale esercitabili da un ente in funzione della sua qualificazione come ente del Terzo settore o come impresa sociale, ai sensi, rispettivamente, dell'art. 5, comma 1, lett. *t*, CTS, e dell'art. 2, comma 1, lett. *i*, d.lg. n. 112 del 2017[59].

Le associazioni e società sportive dilettantistiche che non siano anche enti del Terzo settore possono svolgere in via stabile e principale soltanto attività sportiva riconosciuta dal CONI, mentre tutte le attività ulteriori eventualmente compiute dovranno essere computate tra le attività secondarie e strumentali, la cui ammissibilità deve essere prevista a monte nello statuto e il cui esercizio deve essere limitato entro gli stringenti limiti e criteri all'uopo disposti.

Gli enti sportivi del Terzo settore (ETS), invece, possono svolgere ulteriori attività di interesse generale ricomprese nell'elencazione di cui all'art. 5 CTS, senza che queste debbano essere computate quali attività secondarie e strumentali, con la conseguenza che l'ente potrà operare in via stabile e principale in più àmbiti, fermi i limiti di cui alla specifica disciplina degli enti ETS. Pertanto, ai sensi dell'art. 5 CTS, l'ente può esercitare anche più attività di interesse generale e l'organizzazione e la gestione dell'attività sportiva dilettantistica non deve risultare prevalente rispetto all'esercizio di altre attività annoverate nel medesimo art. 5 in funzione dell'iscrizione al RUNTS. La medesima regola è prevista per l'impresa sociale dall'art. 2, d.lg. n. 112 del 2017.

Il dato da cui partire per la differenziazione di regime giuridico è dato dall'iscrizione al Registro Nazionale delle Associazioni Sportive Dilettantistiche (RASD). Come previsto nell'art. 10 del d.lg. n. 36 del

[59] Il Terzo settore si compone di organizzazioni di natura privata che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale promuovendo e realizzando attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi. Sulle affinità e diversità tra enti *non profit*, imprese sociali e imprese socialmente responsabili, fra molti, G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, 2018, 67 s.

2021 e poi espressamente nel regolamento approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo Sport, il 29 gennaio 2024, il RASD assolve, in primo luogo, alla funzione di unico strumento certificatore dello svolgimento dell'attività sportiva dilettantistica «per assolvere alle funzioni di certificazione della natura sportiva dilettantistica dell'attività svolta dagli enti sportivi dilettantistici di cui all'art. 6 del citato d.lg. n. 36 del 2021 e dell'art. 5, decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, nonché per assolvere alle altre funzioni previste dalla normativa vigente» (art. 1, reg. 29 gennaio 2024)[60]. Un ente può allora essere iscritto al RUNTS in ragione dell'organizzazione e gestione dell'attività sportiva dilettantistica, ma tale iscrizione non è sufficiente per fargli acquisire altresì la qualifica di associazione o società sportiva dilettantistica; l'iscrizione al RUNTS non gli permetterà di accedere ai benefici e contributi pubblici per lo sport, ma gli consentirà di godere, esclusivamente, delle provvidenze riconosciute agli ETS.

In conclusione, chi intende organizzare in forma associata un'attività sportiva dilettantistica ha di fronte a sé più opportunità: *a)* quella di non ambire ad alcuna provvidenza pubblica (per tali intendendosi anche in vantaggi fiscali), guadagnando la più totale autonomia organizzativa; *b)* quella di agire esclusivamente come ETS; *c)* quella di agire esclusivamente come associazione o società sportiva dilettantistica secondo le norme dell'ordinamento sportivo disciplinato dal d.lg. n. 36 del 2021; *d)* infine, quella di assumere al contempo sia la qualifica di ETS, sia la qualifica di associazione o di società sportiva dilettantistica. Infatti, in forza dell'art. 6, comma 2, d.lg. n. 36 del 2021, «agli enti del Terzo settore iscritti sia al Registro unico del Terzo settore sia al Registro delle attività sportive dilettantistiche si applicano le disposizioni del presente decreto limitatamente all'attività sportiva dilettantistica esercitata e relativamente alle disposizione del presente Capo I, solo in quanto compatibili con il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, e, per le imprese sociali, con il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112»; in caso di

[60] Cfr. P.A. PESTICCIO, *Il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (RASD)*, in *Coop. enti non profit*, 2024, 7 s.; M. VIGNA, G. SCOCCIMARRO, *Il nuovo registro delle attività sportive dilettantistiche*, in *La riforma dello sport*, cit., 89 s.

conflitto fra le disposizioni dei due ordinamenti, prevalgono quelle del Terzo settore e quelle sull'impresa sociale[61].

Dunque, dall'art. 6, comma 2, del d.lg. n. 36 del 2021 discende la seguente gerarchia delle fonti applicabili ad un ETS iscritto al RASD, e solo limitatamente all'attività sportiva dilettantistica esercitata:

a. norme del CTS, secondo la gerarchia "interna" stabilita nell'art. 3 di tale Codice;
b. norme del d.lg. n. 36 del 2021;
c. norme del codice civile.

L'art. 7, comma 1-*bis*, del d.lg. n. 36 del 2021 stabilisce i requisiti organizzativi cui le associazioni e le società devono conformarsi, attraverso lo statuto, per conseguire l'iscrizione al RASD, e con essa la qualifica di associazione o di società sportiva dilettantistica ai sensi dell'art. 2, lett. a), del d.lg. n. 36 del 2021. E fra di essi è compresa anche la necessità che l'oggetto associativo o sociale, ovvero l'attività che deve essere compiuta, sia costituito dall'esercizio «in via stabile e principale dell'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche». Però, ai sensi dell'art. 7, comma 1-*bis*, il requisito dell'esercizio in via principale dell'attività sportiva dilettantistica non è preteso dagli enti che, essendo iscritti al RUNTS, abbiano la qualifica di ETS, anche come impresa sociale. Condizione per l'applicazione della deroga è, dunque, l'iscrizione dell'ente al RUNTS, che è costitutiva della qualifica di ETS. La scelta operata dal legislatore attraverso l'art. 7, comma 1-*bis*, del d.lg. n. 36 del 2021, è nel senso di non subordinare, limitatamente agli ETS, l'iscrivibilità dell'ente al RASD alla prevalenza dell'esercizio dell'attività sportiva dilettantistica rispetto alle altre attività di interesse generale che l'ETS, anche con la qualifica di impresa sociale, esercita. La soluzione interpretativa proposta[62], dunque, è

[61] Cfr. A. FICI, *I vantaggi e le convenienze dell'utilizzo dell'impresa sociale da parte di ETS, enti sportivi dilettantistici, enti for profit e pubbliche amministrazioni*, in *Terzo settore, non profit e coop*., 2023, 46 s.; R. GUGLIEMO, *Attività sportive dilettantistiche e forme giuridiche utilizzabili*, in *Terzo settore, non profit e coop*., 2023, 31 s.

[62] Così anche M. MALTONI, *Enti del Terzo settore e disciplina delle associazioni e sportive dilettantistiche,* in *La riforma dello Sport*, cit., 34 s., secondo cui non rileva la formulazione dell'art. 10, d.lg. n. 36 del 2021, e segnatamente quella del comma 1, che

quella di ritenere che, in base alla disposizione dell'art. 6, comma 1 c-*bis*), l'iscrizione al RASD è subordinata all'iscrizione al RUNTS; il che rappresenta condizione necessaria, e sufficiente, per l'iscrizione al RASD. Quest'ultimo potrebbe legittimamente accogliere, agli effetti del riconoscimento ai fini sportivi, anche enti del Terzo settore (quindi già iscritti al RUNTS) di forma diversa dalle associazioni, dalle società di capitali e dalle cooperative.

La conclusione cui si è giunti introduce il tema del rapporto fra i due registri, al quale è dedicata una sola disposizione nell'art. 14, comma 1-*quater*, del d.lg. n. 39 del 2021.

In estrema sintesi, la disciplina può essere così riassunta:

a. in forza dell'art. 14, comma 1, d.lg. n. 39 del 2021, le associazioni sportive dilettantistiche, previste nell'art. 6, comma 1, lett. *a* e lett. *b*, del d.lg. n. 36 del 2021, sia di nuova costituzione, sia già iscritte al precedente Registro, possono acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione al RASD in deroga a quanto previsto nel d.P.R. n. 361 del 2000;
b. ai sensi dell'art. 14, comma 1-*ter*, d.lg. n. 39 del 2021, se l'associazione aveva già conseguito il riconoscimento ai sensi del d.P.R. n. 361 del 2000 e quindi era iscritta nel Registro delle persone giuridiche, tale iscrizione è sospesa finché è attiva quella presso il RASD;

fa riferimento espressamente solo alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, come riconosciute ai fini sportivi mediante iscrizione al RASD. Due i dati normativi che suggerirebbero di considerare non decisiva la lettera dell'art. 10. In primo luogo, l'art. 6, comma 1, c-*bis*, d.lg. n. 36 del 2021, riferendosi agli enti del Terzo settore, genericamente indicati, prevede che gli stessi sono iscritti, oltre che al RUNTS, anche al RASD «di cui all'art. 10 del presente decreto». Trattandosi del Registro "di cui all'art. 10", il riferimento andrebbe inteso come meramente indicativo dello strumento pubblicitario (e degli effetti che ne conseguono), senza dover ricollegare a quel riferimento alcuna valenza selettiva in ordine alle forme associative iscrivibili. Ulteriormente, a conforto, si rileva che l'art. 5 del d.lg. n. 39 del 2021, rubricato "Struttura del registro", prevede che nel Registro sono iscritte non solo «tutte le società e le associazioni sportive dilettantistiche», ma anche «gli altri enti sportivi dilettantistici di cui all'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2021 n. 36, che svolgono attività sportiva».

c. diversamente, qualora l'associazione sia un ETS, si prevede, al contrario, che, se già dotata di personalità giuridica, «rimane efficace l'iscrizione nel RUNTS ai fini della disciplina del riconoscimento come persona giuridica»; e la cancellazione dal RUNTS determina la cancellazione dal RASD, «quale persona giuridica» (art. 14, d.lg. n. 39 del 2021)[63].

[63] Delineate le regole relative agli enti che operano nel settore dilettantistico, particolare importanza riveste il riconoscimento della personalità giuridica, che le società di capitali ottengono con l'iscrizione nel registro delle imprese. Invece, per le associazioni, vi è, in via generale la disciplina contenuta nel d.P.R. n. 361 del 2000, che prevede l'iscrizione negli appositi registri tenuti dalle prefetture, dalle Regioni o dalle Province autonome competenti, ma il d.lg. n. 39 del 2021 ha semplificato il meccanismo attraverso cui un'associazione sportiva può ottenere la personalità giuridica.

Ai sensi dell'art. 12, d.lg. n. 39 del 2021, il RASD sostituisce a tutti gli effetti il precedente Registro. Detta norma contempla la trasmigrazione automatica nel nuovo Registro degli enti preesistenti, disponendo che le società e le associazioni sportive dilettantistiche iscritte nello stesso, incluse le società e associazioni dilettantistiche riconosciute dal Comitato Italiano Paralimpico, continuano a beneficiare dei diritti derivanti dalla rispettiva iscrizione e sono automaticamente trasferite nel RASD. Poiché il RASD è diventato operativo prima dell'entrata in vigore dei nuovi requisiti statutari previsti per gli enti sportivi dilettantistici dal d.lg. n. 36 del 2021, l'art. 5 del regolamento adottato dal Dipartimento per lo sport ha previsto, al comma 1, che «l'iscrizione al Registro è riservata alle associazioni/società costituite ai sensi dell'art. 90 della legge n. 289 del 2002 e, dalla data di sua applicazione, ai sensi degli articoli del capo I, titolo II del d.lgs. n. 36 del 2021».

Pertanto, ai sensi dell'art. 14, d.lg. n. 39 del 2021, le associazioni possono acquisire la personalità giuridica attraverso l'iscrizione nel Registro, con conseguente assunzione da parte dell'ente della c.d. autonomia patrimoniale perfetta, idonea a renderlo unico soggetto responsabile delle proprie obbligazioni. Si tratta quindi di una terza via per il riconoscimento degli enti associativi, che si affianca al tradizionale sistema concessorio di cui al d.P.R. n. 361 del 2000 e al recente meccanismo di acquisizione mediante iscrizione al RUNTS, come previsto dal CTS. Infatti, l'art. 14, d.lg. n. 39 del 2021, reca una disciplina assimilabile a quella disposta in tema di enti del Terzo settore dall'art. 22 CTS, demandando al notaio che ha ricevuto l'atto costitutivo il compito di verificare la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la costituzione dell'ente e di provvedere, entro venti giorni dalla stipula, al deposito dell'atto ai fini dell'iscrizione nel registro.

In base alle norme generali in tema di riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni, per il patrimonio è prevista non una soglia quantitativa minima per

l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche, ma una verifica della sua adeguatezza rispetto alla realizzazione dello scopo prefissato nonché di consistenza, sulla base di quanto risulta da idonea documentazione allegata alla domanda (art. 1, commi 3 e 4, d.P.R. n. 361 del 2000). Invece, possono ottenere la personalità giuridica mediante l'iscrizione al RASD ai sensi dell'art. 14, d.lg. n. 39 del 2021, le associazioni sportive dilettantistiche in possesso del patrimonio minimo individuato dal comma 3-*ter* della citata norma, secondo cui «si considera patrimonio minimo per il conseguimento della personalità giuridica una somma liquida e disponibile non inferiore a 10.000 euro». Particolare l'ipotesi di conferimenti in natura, perché la stessa norma dispone che «se tale patrimonio è costituito da beni diversi dal denaro, il loro valore deve risultare da una relazione giurata, allegata all'atto costitutivo, di un revisore legale o di una società di revisione legale iscritti nell'apposito registro».

Tale previsione risulta, altresì, riprodotta nel comma 1 dell'art. 11 del regolamento sul RASD, che contiene le seguenti ulteriori precisazioni:

a) la relazione del patrimonio costituito da beni diversi dal denaro non deve essere di data anteriore a 120 giorni rispetto alla data dell'atto costitutivo;

b) tale relazione è necessaria anche nel caso in cui la richiesta di acquisto della personalità giuridica provenga da associazione già costituita, anche se il patrimonio è composto solo da denaro;

c) la relazione di stima potrà essere sostituita da una situazione patrimoniale predisposta dall'organo amministrativo (redatta con gli stessi criteri del bilancio) a condizione che l'organo di controllo o un revisore (anche esterno) ne attesti la corretta compilazione, non anteriore a 120 giorni rispetto la data dell'atto.

UNA PROSPETTIVA INTERNAZIONALISTICA SUL TESSERAMENTO SPORTIVO DEI MINORI STRANIERI*

di FULVIA STAIANO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto allo sport nei sistemi sovranazionali di tutela dei diritti umani. – 3. L'evoluzione della disciplina del tesseramento dei minori stranieri. – 4. Il principio di non discriminazione alla prova dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. – 5. La discriminazione in ambito sportivo alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. – 6. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

I minori rappresentano un'importante componente della popolazione straniera residente in Italia. Secondo i dati riportati nell'ultimo Dossier Statistico Immigrazione[1], nel 2023 quasi il 20% dei 5.171.894 stranieri residenti in Italia era costituito da minori. A fronte di questo quadro generale, l'inclusione e l'integrazione dei minori stranieri appare come una componente necessaria non solo e non tanto delle politiche migratorie di un Paese ma più in generale delle sue politiche sociali. Una efficace inclusione sociale dei minori stranieri non può che realizzarsi tramite un approccio olistico che tenga conto delle specifiche esigenze di diverse categorie, e che coinvolga ambiti eterogenei (come ad esempio l'accesso all'istruzione, l'acquisto della cittadinanza, o l'accesso a percorsi di integrazione per minori stranieri non accompagnati).

Un ulteriore e specifico veicolo di integrazione e inclusione sociale per i minori stranieri, talora trascurato nel contesto di analisi sul tema ma di sicuro rilievo, è rappresentato dallo svolgimento di attività sportiva. Questo contributo si propone dunque di analizzare il tema dell'inclusione sportiva

* Il contributo è pubblicato anche in *Rass. dir. eco. dello sport*, 1/2025, 262-285.

[1] Centro Studi e Ricerche IDOS, *Dossier Statistico Immigrazione 2024*, Roma, 2024, 15.

dei minori stranieri, in particolare tramite il tesseramento, in una prospettiva internazionalistica. Nel tempo, la disciplina italiana in tema di tesseramento si è orientata a un sempre maggiore *favor* nei confronti dell'inclusione sportiva dei minori stranieri, prevedendo requisiti via via meno stringenti ed eliminando talune disparità di trattamento tra diverse categorie di minori stranieri. Al tempo stesso, alcune persistenti criticità spingono a domandarsi se e in che misura il diritto internazionale (e in particolare i sistemi universali e regionali di tutela dei diritti umani) preveda obblighi statali in materia di inclusione sportiva dei minori in condizioni di non discriminazione. In relazione a tale questione, si pone il problema di comprendere in che modo tali obblighi potrebbero conciliarsi con la natura autonoma dell'ordinamento sportivo, in particolare in presenza di riserve di competenza a favore di organi sportivi e di una conseguente sottrazione di talune materie alla cognizione del giudice nazionale.

Nel tentativo di fornire una risposta a tali domande, questo contributo si propone innanzitutto di realizzare una ricognizione del diritto allo sport nell'ambito di sistemi internazionali di tutela dei diritti umani sia universali che regionali. In secondo luogo, dopo una breve analisi dell'evoluzione della disciplina italiana in tema di tesseramento dei minori stranieri, sarà esaminata una recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) che ha sollevato interessanti prospettive con riferimento al bilanciamento tra autonomia dell'ordinamento sportivo e obblighi statali di tutela dei diritti umani.

2. *Il diritto allo sport nei sistemi sovranazionali di tutela dei diritti umani*

Nell'ambito dei sistemi universali e regionali di tutela dei diritti umani, è possibile identificare una serie di previsioni ascrivibili a un generale diritto al riposo e allo svago, tra cui l'art. 24 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo e l'art. 7(d) del Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Con specifico riferimento ai minori, l'art. 31 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC) riconosce un vero e proprio diritto al gioco del minore, declinandolo in un diritto non

solo di "dedicarsi al gioco e ad attività ricreative" ma anche alla libera partecipazione alla vita culturale e artistica. Gli Stati parte hanno l'obbligo di rispettare e favorire tale partecipazione, nonché di incoraggiare l'organizzazione di attività ricreative in condizioni di uguaglianza[2]. L'art. 31 rappresenta una potenziale fonte di tutela anche dallo specifico punto di vista dell'inclusione dei minori stranieri nell'attività sportiva. Il Comitato sui diritti dell'infanzia ha incluso lo svolgimento di attività sportiva nell'ambito di applicazione dell'art. 31[3], ed ha sancito un generale principio di non discriminazione con riferimento ai diritti in esso riconosciuti. La prassi applicativa seguita al *General Comment* n. 17[4] in attuazione del meccanismo di controllo del rispetto della Convenzione previsto dal suo art. 44, tuttavia, suggerisce che il profilo dell'inclusione sportiva sia stato finora trascurato nel contesto di tale monitoraggio, dove l'unico aspetto vagamente attinente a questo profilo ha riguardato la predisposizione di spazi adeguati per lo svolgimento di attività anche sportive[5]. A livello regionale, un esplicito riconoscimento del diritto allo sport in quanto diritto fondamentale e inalienabile è stato realizzato dalla Carta europea per lo sport, il cui art. 10 sancisce l'essenzialità di tale diritto per la partecipazione alla vita della comunità nonché un divieto di discriminazione nell'accesso alle attività sportive.

Il riconoscimento dello stretto legame intercorrente tra lo svolgimento di attività sportive e l'inclusione sociale dei minori, in particolare dei minori stranieri, è viceversa da tempo consolidato nell'ambito di fonti di *soft law* – particolarmente nell'ambito del continente europeo. Nel 2023 l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha sottolineato l'importanza dello

[2] N. LOTT, *The Right of the Child to Play: From Conception to Implementation*, Abingdon-New York 2023.

[3] Comitato sui diritti dell'infanzia, *General comment on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*, 17 aprile 2013.

[4] Sull'impatto del Commento generale n. 17 negli ordinamenti degli Stati parte, si veda J. BANTULÁ JANOT e A. PAYÁ RICO, *The right of the child to play in the national reports submitted to the Committee on the Rights of the Child*, in *International Journal of Play*, 2020, 400 ss.

[5] Sul punto, si rimanda a A. PAYÀ RICO e J. BANTULÀ JANOT, *Children's Right to Play and Its Implementation: A Comparative, International Perspective*, in *Journal of New Approaches in Educational Research*, 2021, Springer, vol. 10(2), 279 ss.

sport per l'inclusione di gruppi vulnerabili (identificati nelle categorie di migranti, rifugiati e sfollati interni o *internally displaced persons*), specificamente invitando gli Stati membri a garantire la possibilità di praticare attività sportiva a chiunque, ma in particolare a tali categorie[6]. Sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, l'integrazione dei migranti tramite lo sport costituisce una delle aree di attività dell'Accordo parziale allargato sullo sport (EPAS), di cui l'Italia è Stato parte[7]. Nel 2022, una Risoluzione adottata al termine della 17° Conferenza dei Ministri dello Sport del Consiglio d'Europa ha raccomandato all'EPAS di impegnarsi con i propri Stati membri ad utilizzare lo sport come strumento di integrazione sociale per "gruppi svantaggiati", tra cui ha incluso anche migranti e rifugiati[8]. Con riferimento all'Unione europea, già nel 2007 l'allora Commissione delle Comunità europee aveva sottolineato nel suo Libro bianco sullo sport l'importanza di supportare l'attività sportiva come veicolo di interazione reciproca tra immigrati e società di accoglienza[9].

A completamento di questa breve disamina, è utile richiamare che qualsiasi misura statale concernente lo svolgimento di attività sportiva da parte di minori stranieri dovrà essere necessariamente informata dal principio del superiore interesse del minore. Al rispetto di tale principio, ormai saldamente affermato

[6] Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, Risoluzione 2503(2023) *Social inclusion of migrants, refugees and internally displaced persons through sport*, 21 giugno 2023, par. 7.5.

[7] Istituito con Risoluzione dell'11 maggio 2007 CM/Res (2007)8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Si veda anche Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, Risoluzione statutaria 93(28) del 14 maggio 1993.

[8] EPAS, *17th Council of Europe Conference of Ministers responsible for Sport, MSL17(2022)10*, 3. Già in seguito alla sua conferenza annuale del 2016, l'EPAS aveva disposto la creazione di una piattaforma allo scopo di raccogliere e pubblicizzare azioni, progetti e buone pratiche in materia di integrazione dei migranti tramite lo sport. La piattaforma, tuttora operativa, conta al momento 75 progetti (sul punto, si veda https://www.coe.int/en/web/sport-migrant-integration-directory). Sul punto, si richiama anche *Accordo parziale allargato sullo sport (EPAS) – Nota informativa*, 12 gennaio 2022, consultabile all'indirizzo https://rm.coe.int/10-factsheet-it-epas-2022/16 80a55e8a#:~:text=L'EPAS%20mira%20a%20promuovere,lo%20scambio%20di%20 buone%20prassi.

[9] Commissione delle Comunità europee, Libro bianco sullo sport, 11 luglio 2007, COM(2007) 391, par. 2.5.

nell'ambito del diritto internazionale pattizio[10], è tenuta anche l'Italia, *in primis* in quanto Stato parte della CRC. L'Art. 3(1) della CRC, in particolare, dispone che tale superiore interesse deve essere una considerazione preminente in tutte le decisioni relative ai minori di competenza degli organi legislativi, amministrativi o giudiziari degli Stati parte, nonché delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale. Come chiarito dal Comitato sui diritti dell'infanzia (il Comitato), dal principio del superiore interesse del minore scaturiscono obblighi sia sostanziali che procedurali per gli Stati Parte. Questi ultimi sono infatti tenuti non solo a riconoscerne la preminenza nell'ambito di un bilanciamento di interessi contrapposti ai fini di qualsiasi decisione concernente un minore, un gruppo di minori o i minori in generale, ma anche a porre in essere specifiche garanzie volte ad assicurare che qualsiasi procedimento per l'adozione di tali

[10] Oltre ad essere affermato nella Convenzione sui diritti dell'infanzia, il principio del superiore interesse del minore è riconosciuto nell'ambito di sistemi regionali di tutela di diritti umani – tramite specifiche disposizioni pattizie (come nel caso dell'art. 4 della Carta africana sui diritti e il benessere del minore, o dell'art. 24(2) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), o per via giurisprudenziale (nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – in particolare nel contesto di decisioni riguardanti il diritto al rispetto della vita privata e familiare *ex* art. 8 CEDU – nonché della Corte interamericana dei diritti dell'uomo). Per approfondimenti sui diversi sistemi regionali richiamati, si rimanda a F. CAPONE, *Human Rights: The Role of Article 8 of the European Convention on Human Rights in Private Disputes Involving Children: An Assessment of the Latest Jurisprudential Developments*, in *Italian Yearbook of International Law*, 498 ss., 500, 2024; W. VANDENHOLE, G. E. TÜRKELLI e S. LEMBRECHTS, *Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and its Protocols*, 2ª ed., Cheltenham-Northampton, 2024, 70 e dottrina ivi citata; L. MANCA, *Una nuova pronuncia del Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del minore in merito alla tutela del diritto all'istruzione*, in *Federalismi.it (Focus Africa)*, 2022, 197 ss.; M. SORMUNEN, *Understanding the Best Interests of the Child as a Procedural Obligation: The Example of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2020, 745 ss.; F. CAPONE, *Comparing and Discussing the Different Approaches to Remedies for Child Victims before the European Court of Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights*, in D. MOURA VICENTE (a cura di), *Towards a Universal Justice? Putting International Courts and Jurisdictions into Perspective*, Leiden-Boston, 2016, 190 ss., 192-194.

decisioni includa una valutazione del suo impatto sui minori interessati[11]. Lo stesso Comitato ha inoltre chiarito che il principio in parola deve essere inteso come fondamentale principio interpretativo, vincolando le autorità nazionali a realizzare un'interpretazione conforme delle norme interne, prediligendo ove possibile il significato più adatto a realizzare il superiore interesse del minore[12].

L'esatto contenuto del concetto di superiore interesse del minore ed il suo ruolo nel bilanciamento di interessi realizzato dalle autorità nazionali non sono predeterminati nel sistema della CRC[13]. Tuttavia, il Comitato sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie ed il Comitato per i diritti dell'infanzia hanno richiamato in un *General Comment* congiunto la necessità che qualsiasi disparità di trattamento riguardante persone migranti debba realizzarsi nel rispetto del superiore interesse del minore (oltre ad essere prevista dalla legge e proporzionata ad uno scopo legittimo), anche con specifico riferimento alle decisioni in materia di accesso ai diritti sociali dei minori stranieri. Pur riconoscendo che tale superiore interesse potrebbe confliggere con l'interesse pubblico, tali Comitati hanno inoltre raccomandato agli Stati Parte di risolvere simili conflitti sulla base di una valutazione caso per caso alla luce dell'alta priorità da accordare all'interesse del minore[14].

Alla luce di questo quadro generale, appare pressoché evidente che consentire ai minori stranieri di svolgere attività sportiva in condizioni di uguaglianza e non discriminazione con i propri coetanei italiani è essenziale per la loro integrazione sociale. Al tempo stesso, il tenore generale del diritto al

[11] Comitato sui diritti dell'infanzia, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, 29 maggio 2013, par. 6.

[12] O.L.U.C.

[13] Per una analisi approfondita sul punto, si rimanda a W. VANDENHOLE, G. E. TÜRKELLI e S. LEMBRECHTS, *Children's Rights*, cit., 65.

[14] Comitato sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti ed i membri delle loro famiglie e Comitato per i diritti dell'infanzia, *Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration*, 16 novembre 2017, par. 22 e 28 – 29.

gioco e del diritto allo sport riconosciuti dalle fonti già menzionate – nonché l'assenza di chiarimenti da parte di corti internazionali o comunque da organi sovranazionali deputati alla loro interpretazione e applicazione – non consente di trarre conclusioni circa la loro concreta applicabilità anche al caso del tesseramento sportivo. Ciò è tanto più vero nel caso di tesseramento in ambito agonistico, poiché in questo caso l'attività sportiva perde una connotazione puramente ludica per porsi al confine con attività di tipo professionistico.

3. *L'evoluzione della disciplina del tesseramento dei minori stranieri*

La materia del tesseramento di minori stranieri è stato oggetto di plurimi interventi normativi nell'ordinamento italiano. Attualmente, l'art. 16 del d.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021[15] dispone che i minori stranieri "possono essere tesserati presso società o associazioni affiliate alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate o agli Enti di Promozione Sportiva, anche paralimpici, con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani", a condizione che siano iscritti da almeno un anno a qualsiasi classe dell'ordinamento scolastico italiano[16]. Abrogando

[15] Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo (GU n.67 del 18/03/2021). L'art. 15 del d.lgs. n. 36 del 2021 definisce il tesseramento come l'atto formale con il quale la persona fisica diviene soggetto dell'ordinamento sportivo ed è autorizzata a svolgere attività sportiva con un'associazione o società sportiva e, nei casi ammessi, con una federazione sportiva nazionale o disciplina sportiva associata o ente di promozione sportiva, nonché a partecipare all'attività e alle competizioni organizzate o riconosciute da tali enti.

[16] Una simile previsione era già contenuta nell'art. 1, comma 369, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il quale – contestualmente all'istituzione di un "Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano" con l'obiettivo di finanziare progetti anche al fine di "garantire il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore", aveva riconosciuto un diritto al tesseramento sportivo ai minori cittadini di Stati terzi iscritti da almeno un anno a una qualsiasi

la legge n. 12 del 20 gennaio 2016[17], il d.lgs. n. 36 del 2021 ha ampliato le opportunità di tesseramento sportivo dei minori stranieri, sostituendo il requisito della frequentazione scolastica a quello previsto dall'art. 1 della l. n. 12 del 2016. Quest'ultima, spesso impropriamente qualificata come una forma di riconoscimento di uno "ius soli sportivo"[18], prevedeva una possibilità di tesseramento solo per minori stranieri "regolarmente residenti nel territorio italiano almeno dal compimento del decimo anno di età"[19].

Altro aspetto di sicuro rilievo riguarda proprio l'eliminazione del riferimento alla regolarità del soggiorno contenuto nella l. n. 12 del 2016. Se interpretato nel senso di richiedere la titolarità di un permesso di soggiorno al minore (e non la mera residenza abituale sul territorio nazionale) il requisito della residenza regolare appariva difficilmente conciliabile con il principio sotteso all'art. 19 del cd. Testo Unico immigrazione, secondo il quale il soggiorno del minore è per definizione regolare[20]. Sulla base di un'interpretazione contestuale

classe dell'ordinamento scolastico italiano. Tale disposizione è stata successivamente abrogata dal d.lgs. n. 36 del 2021.

[17] Legge 20 gennaio 2016, n. 12, Disposizioni per favorire l'integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l'ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva.

[18] Il carattere erroneo di questa qualificazione è evidente, poiché la disciplina dettata dalla l. n. 12 del 2016 non riguardava in alcun modo l'acquisizione della cittadinanza italiana per i minori stranieri, tantomeno tramite lo svolgimento di attività sportiva, e si limita a regolare le condizioni di accesso al tesseramento per tale categoria. A ulteriore conferma di quanto appena osservato, l'art. 2, comma 1 della l. n. 12 del 2016 disponeva che il tesseramento sarebbe restato valido anche dopo il raggiungimento della maggiore età fino al compimento delle procedure per l'acquisizione della cittadinanza italiana, rimandando sul punto interamente alle norme contenute nella legge n. 91 del 5 febbraio 1992.

[19] R. LANDI, *Il tesseramento minorile alla luce della l. 20 gennaio 2016, n. 12. Limiti e criticità applicative del c.d. ius soli sportivo*, in *Rades*, 2017, 94 ss., 121-122.

[20] In particolare, l'art. 19, comma 2, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 vieta l'espulsione dei minori stranieri, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi. Tali minori hanno diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiare valido fino alla maggiore età, ai sensi dell'art. 31, comma 1. Sul punto, si rimanda a G. LIOTTA, *Il tesseramento nei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2016, 243 ss., 246, nonché ad ASGI, *Lo "*ius soli sportivo" *è legge*, Comunicato stampa del

di questa disposizione alla luce del sistema complessivo di norme italiane applicabili ai minori stranieri (e in particolare delle norme in materia di espulsione e soggiorno di minori stranieri), l'espressione "soggiorno regolare" andrebbe interpretata come riferita alla residenza anagrafica. Quest'ultima soluzione sarebbe suggerita anche dal significato attribuito all'espressione "legalmente residente" dalle norme italiane in materia di acquisto di cittadinanza[21]. Se tale interpretazione appare corretta, risulta poco comprensibile la precisazione contenuta nell'art. 16, co. 3 del d.lgs. n. 36 del 2021 circa l'applicabilità di tale disposizione anche ai minori stranieri "non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno".

In linea generale, nonostante l'introduzione da parte della riforma del 2021 di requisiti meno stringenti per il tesseramento sportivo dei minori stranieri, diversi ambiti chiave appaiono ancora affidati ai regolamenti interni delle federazioni sportive, che sembrano aver conservato un ampio margine di discrezionalità rispetto alla definizione degli adempimenti necessari per richiedere un tesseramento, con la conseguenza di generare una significativa disparità di trattamento tra minori stranieri impegnati in ambiti sportivi diversi, nonché tra diverse categorie di minori stranieri.

Queste osservazioni sono riferibili, innanzitutto, ai minori stranieri non rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 36 del 2021 perché giunti

7 febbraio 2016, consultabile all'indirizzo *https:/ /www.asgi.it/antidiscriminazione/lo-ius-soli-sportivo-e-legge/*.

[21] L'art. 1, co. 2, let. a) del Regolamento di esecuzione della legge n. 91 del 5 febbraio 1992, adottato con D.P.R. n. 572 del 12 ottobre 1993, definisce "legalmente residente" chi risieda sul territorio italiano avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia di iscrizione anagrafica. Poiché, come osservato, l'ingresso e il soggiorno del minore straniero in Italia è per definizione legittimo, l'unico aspetto rilevante ai fini della regolarità della sua residenza riguarderebbe l'iscrizione anagrafica. Sulle difficoltà interpretativa del requisito della residenza regolare o "legale", si veda inoltre L. PANELLA, *L'attribuzione della cittadinanza italiana e la sua compatibilità con il diritto internazionale ed europeo*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI e L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale: sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 41 ss., 62; F. DINELLI, *Tesseramento sportivo e acquisto della cittadinanza italiana*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2016, 254 ss., 257-258.

da breve tempo in Italia o comunque non frequentanti un istituto scolastico da almeno un anno. Da un lato, ad esempio, il Regolamento esecutivo sul tesseramento della Federazione Italiana Pallacanestro (FIP) prevede che i minori stranieri residenti in Italia prima del compimento del decimo anno di età che non abbiano frequentato per almeno un anno un istituto scolastico italiano possano richiedere il tesseramento meramente tramite la presentazione di un certificato di residenza storica che attesti il soddisfacimento di questa condizione[22]. Dall'altro, con riferimento alla stessa categoria una circolare diffusa dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) in seguito alla riforma del 2021 ha chiarito che ai fini del tesseramento di minori cittadini di Stati terzi dovrà essere prodotta non solo una certificazione (o autocertificazione) di residenza ma anche un permesso di soggiorno in corso di validità[23]. In senso ancora più ampio, se i regolamenti citati prevedono in ogni caso la possibilità per il minore straniero di basare una domanda di tesseramento anche soltanto certificando almeno un anno di frequenza scolastica, la Federazione Italiana Pallavolo per la stagione 2024/2025 sembra richiedere in ogni caso la produzione di un permesso di soggiorno per i minori di 14 anni di età[24].

In secondo luogo, la normativa attualmente vigente non sembra prevedere particolari garanzie in riferimento al tesseramento di minori stranieri non accompagnati (MSNA). In particolare, l'art. 16 del d.lgs. n. 36 del 2021, nel prevedere che la richiesta di tesseramento possa essere compiuta da ciascun genitore del minore, non pare contemplare l'ipotesi che il minore straniero risieda sul territorio italiano senza genitori o familiari[25]. A fronte di

[22] Si veda Federazione italiana pallacanestro, Regolamento esecutivo tesseramento, art. 25.

[23] FIGC, Circolare riepilogativa tesseramento minori, 10 ottobre 2023 (Prot. 9612/ss 23-24).

[24] Sul punto, si rimanda a Federazione italiana pallavolo, *Guida Pratica. Norme Atleti Stranieri e Trasferimenti Internazionali (stagione sportiva 2024/2025)*, 12 giugno 2024, consultabile all'indirizzo https://guidapratica.federvolley.it/campionati-indoor /tesseramento/guidapratica_trasferimentiinternazionali_2425.pdf.

[25] L'art. 2 della legge 7 aprile 2017, n. 47, definisce il minore straniero non accompagnato come il minorenne privo di cittadinanza italiano o europea che per qualsiasi motivo si trovi sul territorio italiano o sia sottoposto alla giurisdizione italiana "privo di assistenza e di

questo dato normativo, è tuttavia utile sottolineare che i regolamenti di diverse federazioni (come ad esempio la FIGC o la FIP) consentono anche al tutore o a chi esercita la potestà genitoriale di prestare il consenso al tesseramento del minore in alternativa ai genitori. In seno alla FIGC, ad esempio, è possibile osservare un decisivo cambio di rotta, in particolare con riferimento all'abbandono di una posizione nettamente contraria all'equivalenza tra tutore e genitori ai fini del tesseramento di minori stranieri non accompagnati (anche sulla base degli orientamenti espressi dal Tribunale Arbitrale dello Sport, secondo cui "l'eventuale delega della potestà genitoriale di un minore a un parente o a un terzo soggetto non può essere considerata quale eccezione al generale divieto di cui all'art. 19, comma 2, del Regolamento" FIFA)[26]. Nonostante ciò, alcune categorie di minori continuano a incontrare significativi ostacoli alla propria inclusione sportiva. Tali difficoltà sono ad esempio riscontrabili nel caso di un minore straniero di età compresa tra i 10 e i 17 anni non in grado di produrre un certificato di frequenza scolastica[27] che intenda richiedere il primo tesseramento. Per tali minori, la FIGC rimanda agli adempimenti richiesti dall'Art. 19 del Regolamento FIFA sullo status e il trasferimento di giocatori[28], il quale vieta non solo il trasferimento internazionale di minori di diciotto anni ma anche il primo tesseramento di minori stranieri che non abbiano vissuto per almeno

rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano".

[26] Sul punto, si rimanda a Ufficio tesseramento FIGC, *Trasferimenti internazionali di calciatori minori e primo tesseramento di minori stranieri (stagione sportiva 2020/2021)*, consultabile all'indirizzo https://www.figc.it/media/123343/nota_riepilogativa_calciatori_minorenni_societ%C3%A0_pro_2020-2021.pdf

[27] Questa impossibilità può essere molto frequente per i MSNA, i quali sono in prevalenza inseriti in corsi di alfabetizzazione linguistica anziché iscritti a cicli di istruzione primaria o secondaria. Sul punto, si richiama Fondazione ISMU, *Studio conoscitivo sui minori stranieri non accompagnati nel sistema di istruzione e formazione*, dicembre 2022, consultabile all'indirizzo https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2022 /12/2022-ISMU-MSNA-Studio-conoscitivo_infografiche.pdf.

[28] FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players, June 2024, consultabili all'indirizzo https://digitalhub.fifa.com/m/69b5c4c7121b58d2/original/Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-June-2024-edition.pdf.

cinque anni sul territorio dello Stato dove l'associazione interessata è domiciliata. Sebbene la disposizione richiamata preveda cinque eccezioni a tale divieto, nessuna di queste è applicabile al minore cittadino di Stato terzo, in particolare se non accompagnato - a meno che questi non sia beneficiario di protezione internazionale, soddisfacendo le condizioni dettate dall'art. 19(2)(d)[29]. Le descritte restrizioni sono dettate dall'esigenza di perseguire l'obiettivo indubbiamente legittimo di prevenire fenomeni di tratta di minori in contesti sportivi e calcistici. Tuttavia, la conseguente compressione del diritto allo sport dei minori stranieri rientranti nell'ambito di applicazione della norma esaminata è di entità tale da spingere a dubitare della sua proporzionalità con questo obiettivo.

4. *Il principio di non discriminazione alla prova dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*

La disciplina del tesseramento di minori stranieri realizzata dal legislatore italiano, pur oggetto di riforme che hanno ampliato le possibilità di inclusione sportiva per questa categoria, presenta ancora oggi alcuni profili potenzialmente critici (in particolare con riferimento alla ragionevolezza e alla proporzionalità di alcune disparità di trattamento conseguenti all'applicazione di tali norme). A fronte di ciò, è opportuno domandarsi quali rimedi possono essere offerti dal sistema multilivello di tutela dei diritti umani e

[29] Qualora il minore interessato sia di età inferiore ai 16 anni, tali eccezioni riguardano innanzitutto il caso in cui i genitori si spostino nello Stato interessato per ragioni non legate al calcio e il caso in cui il domicilio del giocatore e il quartier generale del club siano entrambi situati in prossimità del confine tra i due Stati interessati. Qualora il minore non sia accompagnato, inoltre, la disposizione in parola prevede due ulteriori ipotesi, consistenti nel trasferimento per motivi di studio e il riconoscimento da parte dello Stato di destinazione di uno stato di vulnerabilità e della conseguente necessità di protezione per ragioni umanitarie. In entrambi i casi, tuttavia, è consentito il tesseramento esclusivamente presso club amatoriali. Solo qualora al minore sia stato formalmente riconosciuto lo status di rifugiato o altra forma di protezione internazionale, sarà ammesso il tesseramento anche presso un club professionistico.

fondamentali a cui partecipano norme di diritto interno di rango costituzionale e norme internazionali.

All'inizio della presente analisi, è stato evidenziato che il diritto al gioco e allo sport in condizioni di uguaglianza e non discriminazione sono riconosciuti all'interno di sistemi di tutela dei diritti umani sia universali che regionali. Un significativo ostacolo alla concreta realizzazione di questi diritti nello specifico ambito del tesseramento, tuttavia, potrebbe essere rappresentato dalla qualificazione dell'ordinamento sportivo come ordinamento originario e autonomo, e come tale sottratto alla giurisdizione statale. Una rigida interpretazione di tale natura autonoma impedirebbe di fatto al giudice statale di sindacare della legittimità di atti di federazioni sportive, in particolare con riferimento a possibili violazioni del principio di non discriminazione sancito dall'art. 3 della Costituzione nonché da norme sovranazionali in materia di tutela dei diritti umani. La giurisprudenza italiana, tuttavia, ha offerto alcuni importanti chiarimenti sul punto.

Il Decreto-Legge 19 agosto 2003, n. 220, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale "quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale" (art. 1, comma 1), originariamente disciplinava il riparto di competenze tra ordinamento sportivo e ordinamento statale riservando all'ordinamento sportivo anche la materia dell'ammissione e affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati, nonché l'ammissione alle attività agonistiche delle squadre e degli atleti. La legge 17 ottobre 2003, n. 280, tuttavia, ha sottratto queste materie alla giurisdizione degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. La scelta del legislatore in sede di conversione del Decreto-Legge è stata avallata anche dalla Corte costituzionale, che ha giudicato l'affidamento di tali materie alla competenza esclusiva del giudice amministrativo coerente con la loro rilevanza per l'ordinamento giuridico generale. In particolare, la Corte ha sottolineato che il tesseramento presso una federazione sportiva e l'ammissione allo svolgimento di attività agonistica costituiscono ambiti in cui "trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà – fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione – che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali – ove si tenga conto

della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale – tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale"[30].

Da ultimo, proprio con riferimento al rifiuto di tesseramento opposto dalla Federazione Italiana Tennistavolo a un atleta ungherese in ragione della sua nazionalità, la Corte di Cassazione ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario in relazione ad azioni civili contro la discriminazione disciplinate dall'art. 44 del Testo Unico Immigrazione, qualificando tale disciplina come prevalente in qualità di *lex specialis* su quella dettata a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo dal D.L. n. 220 del 2003[31]. È significativo che in tale decisione la Corte di Cassazione abbia statuito che l'azione civile contro la discriminazione deve essere necessariamente attribuita alla giurisdizione ordinaria anziché a quella amministrativa, pervenendo a tale conclusione sulla base della considerazione che al principio di non discriminazione corrisponde una posizione di diritto soggettivo e non un interesse legittimo[32].

Invero, già in epoca precedente alle pronunce esaminate, i tribunali di merito erano intervenuti in diverse occasioni sul preteso carattere discriminatorio di provvedimenti di diniego di tesseramento opposti dalla FICG nei confronti di atleti cittadini di Stati terzi. Già nel 2010, ad esempio, il Tribunale di Lodi[33] aveva affermato la giurisdizione del giudice ordinario con riferimento a un'azione *ex* Art. 44 del Testo Unico Immigrazione proposta da un cittadino togolese maggiorenne, argomentando che il provvedimento con cui la FIGC aveva rifiutato il tesseramento (in ragione della scadenza del permesso di soggiorno dell'atleta prima della fine del campionato), pur essendo di natura amministrativa, incideva sul suo diritto a non subire discriminazioni come riconosciuto dall'ordinamento costituzionale italiano

[30] Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 49, par. 4.3. Si veda anche Corte cost., 17 aprile 2019, n. 160, par. 3.2.2.

[31] Cass. civ., Sez. Un., 1 febbraio 2022, n. 3057, par. 10.3, su cui si veda anche C. IOVINO, *Atto discriminatorio per motivi di nazionalità e questioni di giurisdizione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2022, 558 ss.

[32] Cass. civ., Sez. Un., 1 febbraio 2022, cit., par. 10.

[33] Tribunale di Lodi, ordinanza del 13 maggio 2010.

nonché dall'ordinamento internazionale[34]. Sulla base di numerosi richiami a fonti di diritto internazionale pattizio ed ai principi affermati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella propria giurisprudenza, il Tribunale ha ritenuto che la misura in esame non fosse né giustificata da uno scopo legittimo (ovvero la tutela dei vivai nazionali ed una non meglio precisata volontà di evitare di incorrere in responsabilità per correità) né proporzionata agli obiettivi dichiarati. Nel dichiarare il carattere discriminatorio dell'art. 40, comma 11, delle Norme sull'Organizzazione Interna della FIGC, il Tribunale di Lodi ha inoltre ampiamente sottolineato l'importanza dell'attività sportiva come strumento di integrazione sociale e (se svolta a livello professionistico) per il godimento di libertà fondamentali in campo economico[35]. Pur in assenza di espliciti riferimenti agli standard di tutela dettati dalle norme internazionali, un analogo iter argomentativo è osservabile anche in una sentenza del Tribunale di Palermo del 2015 relativa a una richiesta di tesseramento alla FIGC presentata da un minore cittadino di Stato terzo in affido presso una famiglia italiana[36]. Se infatti da un lato il Tribunale ha qualificato come legittimo l'obiettivo perseguito dalla FIGC nel conformarsi alla procedura di tesseramento prescritta dagli artt. 19 e 19-bis del Regolamento FIFA (consistente, come osservato *supra*, nella prevenzione e repressione di fenomeni di tratta di minori), dall'altro ha realizzato una valutazione complessiva della situazione concreta del minore interessato. Su tale base argomentativa, il Tribunale è pervenuto alla conclusione che il significativo allungamento dei tempi procedurali subito dal minore era non solo un risultato sproporzionato all'obiettivo perseguito ma di fatto vanificava del tutto la sua richiesta di tesseramento, precludendogli la possibilità di partecipare ai campionati regionali organizzati dal Settore Giovanile Scolastico FIGC. Ad avviso del Tribunale, al fine di evitare che il controllo esterno prescritto dalla FIFA producesse effetti discriminatori, avrebbe dovuto essere consentito un tesseramento provvisorio. È significativo che le sentenze descritte abbiano anticipato le istanze successivamente confluite

[34] Id., par. 1.

[35] Id., parr. 4.4. e 4.5

[36] Tribunale di Palermo, prima sez. civile, ordinanza del 18 dicembre 2015.

nella riforma del 2021, per giunta tramite un riconoscimento dell'operatività del principio di non discriminazione anche nell'ambito dell'ordinamento sportivo, nonché del fatto che il sindacato circa il rispetto di tale principio da parte delle federazioni sportive è affidato alla giurisdizione ordinaria statale.

Un'ulteriore criticità emersa in sede giudiziale, e a cui il legislatore italiano sembra aver posto successivamente rimedio, riguarda la separazione tra la materia del tesseramento e quella dell'iscrizione di società sportive a campionati ed altre manifestazioni sportive indette dalle federazioni. Quest'ultimo aspetto, in ragione del suo carattere tecnico, è stato a lungo affidato alla discrezionalità di ciascuna federazione[37] e potenzialmente sottratto a un controllo di compatibilità con le norme in materia di tutela dei diritti umani e fondamentali sancite dal nostro sistema costituzionale ma anche da obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio.

Il caso della Tam Tam Basketball - un'associazione sportiva senza scopi di lucro nata con l'intento di favorire l'inclusione sociale di minori nati in Italia da genitori stranieri - risulta, da questo punto di vista, emblematico. Nel 2019, l'associazione aveva proposto un ricorso dinanzi al TAR Lazio allo scopo di ottenere la sua ammissione al Campionato Under 16 maschile di eccellenza, a fronte del rifiuto opposto dalla FIP in ottemperanza all'art. 51, comma 2 del proprio Regolamento Esecutivo. Quest'ultimo, pur non ponendo limiti al tesseramento in ragione della nazionalità, consentiva l'iscrizione ai Campionati giovanili di eccellenza maschili di un numero massimo di due atleti di cittadinanza non italiana[38]. Nel ricorso, la Tam Tam Basketball richiedeva l'annullamento non solo di una serie di disposizioni regolamentari e organizzative interne alla FIP[39] ma anche l'annullamento o la disapplicazione (ove soggetti all'interpretazione realizzata dalla FIP)

[37] Sul punto si veda M. ZURLO, *Tesseramento sportivo e cittadinanza*, in *Diritto dello sport.*, 2020, 1 ss., 7.

[38] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-*ter*, 5 novembre 2019, n. 12678.

[39] Tra queste, la Delibera FIP n. 139/2019 del 21 settembre 2019, l'art. 51, comma 2, del Regolamento Esecutivo Gare 2019/2020, nonché il punto 30.5 delle Disposizioni Organizzative Annuali 2019/2020.

dell'art. 1 del D.L n. 220 del 2003 nonché dell'art. 1, comma 369, della legge n. 205 del 2017. Il ricorso, pertanto, coinvolgeva sia le norme in materia di separazione tra ordinamento sportivo e ordinamento italiano sia le disposizioni della legge 30 dicembre 2018, n. 145 relative al tesseramento di minori stranieri. Ai fini della presente trattazione, è utile sottolineare che la società ricorrente aveva evidenziato la discrepanza tra la disciplina del tesseramento e quella dell'iscrizione a manifestazioni sportive chiedendo al TAR, in subordine, di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 369 della legge n. 145 del 2018, nella parte in cui il requisito dell'iscrizione scolastica per almeno un anno veniva riferito unicamente al tesseramento e non anche al concreto esercizio di attività sportiva tramite la partecipazione a campionati. Ad avviso della Tam Tam Basketball, tale norma si poneva in contrasto – tra l'altro – con la libertà di espressione e con la libertà di riunione e di associazione rispettivamente riconosciute dagli artt. 10 e 11 della CEDU, nonché con il principio di non discriminazione sancito dal suo art. 14[40].

Il profilo relativo alla compatibilità delle norme regolamentari in parola con gli obblighi sanciti dalla CEDU non è stato affrontato dal TAR, poiché nelle more del procedimento (e in seguito a specifico invito del Presidente del Comitato Olimpico Nazionale Italiano) la FIP ha consentito alla società di iscriversi al campionato in oggetto in deroga ai limiti posti dai propri regolamenti. Il ricorso è stato dunque dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Pur rappresentando un'indubbia vittoria per i ricorrenti nel caso specifico, l'esito della vicenda non ha oscurato la persistenza di vuoti di tutela con riferimento al pieno accesso all'attività sportiva in condizioni di non discriminazione da parte di minori stranieri. Una composizione della controversia, infatti, è stata resa possibile dalla volontà di organi federali o sportivi, e in particolare dalla libera scelta della FIP di derogare al proprio regolamento pur in assenza di specifici obblighi normativi sul punto. Le osservazioni del TAR Lazio nell'ordinanza di rigetto suggeriscono che in assenza di tali sviluppi l'esito del ricorso sarebbe stato probabilmente sfavorevole per la Tam Tam Basketball. Oltre alla considerazione di merito secondo

[40] T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I-*ter*, 7 giugno 2022, n.10624.

la quale i giovani atleti interessati avrebbero potuto comunque praticare attività sportiva partecipando a campionati regionali, infatti, l'ordinanza rilevava il mancato esperimento della cosiddetta "pregiudiziale sportiva" (sottintendendo, dunque, che la materia dell'ammissione a manifestazioni sportive rientrasse nella competenza del giudice sportivo)[41]. La situazione descritta è successivamente mutata nel 2019, quando l'art. 1, comma 647, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha riservato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie riguardanti l'ammissione e l'esclusione dalle competizioni professionistiche.

La breve analisi proposta mostra come la materia dell'inclusione sportiva dei minori stranieri sia stata oggetto di importanti riforme che hanno aumentato e consolidato le opportunità di inclusione sportiva di minori stranieri. Al netto delle singole scelte normative descritte, tuttavia, si pone in senso più ampio il problema di comprendere se e in che misura il sistema multilivello di tutela dei diritti umani e fondamentali possa assicurare un effettivo godimento del diritto allo sport in condizioni di non discriminazione per tale categoria, in particolare a fronte della natura autonoma dell'ordinamento sportivo. Sul piano internazionale, se da un lato è evidente che le norme pattizie a tutela dei diritti umani non possono che vincolare gli Stati parte (e non certo anche le federazioni sportive) dall'altro una questione cruciale riguarda la possibilità di ravvisare una responsabilità internazionale dello Stato per violazioni di diritti umani conseguenti a condotte di tali federazioni. Su tale spinosa questione è intervenuta recentemente la Corte EDU nel caso *Semenya c. Svizzera*[42].

[41] In materia di pregiudiziale sportiva, si rimanda a P. D'ONOFRIO, *I poteri del giudice amministrativo in sede d'impugnazione delle decisioni dei giudici sportivi*, in M. BERTOLISSI, M. LAMANDINI e R. NANIA (a cura di) *Sfide e prospettive in materia economico-finanziaria nell'ordinamento italiano*, Milano, Franco Angeli, 372 ss.

[42] Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. III, *Semenya c. Svizzera*, sentenza dell'11 luglio 2023.

5. *La discriminazione in ambito sportivo alla luce della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*

Nonostante il riconoscimento di diversi diritti più o meno strettamente attinenti all'inclusione sportiva (oltre al già menzionato diritto al gioco e allo svago, è possibile richiamare ad esempio le libertà di associazione e di espressione) in sistemi sovranazionali di tutela dei diritti umani, le corti operanti nell'ambito di tali sistemi non hanno ancora avuto la possibilità di esprimersi sullo specifico tema dell'accesso all'attività sportiva dei minori in generale, né tantomeno dei minori stranieri. Tuttavia, in epoca recente la Corte EDU si è pronunciata sul rispetto del principio di non discriminazione in ambito sportivo in occasione del noto caso *Semenya*, originato dal ricorso di un'atleta sudafricana contro un insieme di regolamenti della Federazione internazionale dell'atletica leggera (International Association of Athletics, o IAAF – oggi World Athletics)[43]. Tali regolamenti comportavano essenzialmente un obbligo per la ricorrente di sottoporsi a trattamenti ormonali per abbassare il suo livello di testosterone al fine di essere ammessa a competizioni internazionali nella categoria femminile. In seguito alla sua esclusione da tali competizioni in ragione del suo rifiuto dei trattamenti descritti, la ricorrente contestava la validità dei regolamenti IAAF dinanzi al Tribunale arbitrale dello sport (TAS). Quest'ultimo respingeva la domanda di arbitrato, giudicando i regolamenti come un mezzo "necessario, ragionevole e proporzionato"[44] all'obiettivo di assicurare una competizione leale tra atleti. L'appello della ricorrente contro tale decisione dinanzi alla Corte Suprema Federale (CSF) svizzera veniva egualmente respinta. Da un lato, la CSF riteneva che il caso in esame rientrasse tra le eccezioni previste dalla legge svizzera alla generale inammissibilità di ricorsi avverso le decisioni di tribunali arbitrali internazionali, richiamando in particolare il proprio potere di cognizione circa la compatibilità delle decisioni del TAS con l'ordine

[43] *Eligibility Regulations for the Female Classification (Athletes with Differences of Sex Development) +Eligibility Regulations for Transgender Athletes (2019).*

[44] *Semenya c. Svizzera*, cit., par. 15.

pubblico (*ordre public* o *public policy*)[45] e riaffermando che il principio di non discriminazione rientra nel concetto di ordine pubblico come interpretato dalla giurisprudenza interna[46]. Dall'altro, pur ammettendo l'esistenza di una struttura fortemente gerarchica nei rapporti tra atleti e organizzazioni nell'ambito dell'ordinamento sportivo, la CSF dubitava della possibilità per la ricorrente di richiamare tale principio (affermato soprattutto per tutelare l'individuo nei suoi rapporti verticali con lo Stato) nel contesto di un'azione civile avverso la decisione di una corte arbitrale[47]. In ogni caso, la CSF perveniva alle stesse conclusioni del TAS in merito alla proporzionalità delle misure contestate[48].

La ricorrente si rivolgeva dunque alla Corte EDU, sostenendo tra l'altro di essere stata vittima di una violazione del diritto al rispetto della vita privata in combinato disposto con il divieto di discriminazione rispettivamente sanciti dagli artt. 8 e 14 CEDU, in quanto atleta intersessuale interessata da una differenza nello sviluppo sessuale (*difference in sex development* o DSD) con conseguenti alti livelli naturali di testosterone. Con riferimento a tali violazioni, la ricorrente rappresentava inoltre alla Corte EDU di aver subito una violazione del suo diritto a un rimedio effettivo a causa del limitato potere di revisione riconosciuto alla Corte Suprema Federale svizzera. Ai fini della presente trattazione, la sentenza della Corte EDU relativa al caso in esame presenta due principali profili di interesse, rispettivamente riguardanti i confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e la qualificazione dei rapporti tra atleti e federazioni sportive. Entrambi, come è ovvio, sono

[45] Tale potere è riconosciuto dal *Federal Act on Private International Law (PILA)*, S 190(2).

[46] Sebbene la legge svizzera escluda l'ammissibilità di ricorsi avverso le decisioni di tribunali arbitrali dinanzi alla CSF per presunte violazioni della CEDU, la stessa CSF ha ammesso la possibilità di una sua applicazione indiretta in simili casi, qualora i principi ad essa sottesi siano utilizzati per concretizzare le garanzie invocate sulla base del PILA (*Semenya c Svizzera*, cit., par. 49).

[47] *Semenya c. Svizzera*, cit., par. 33.

[48] In questo contesto, la CSF richiamava l'ampio margine di discrezionalità riconosciuto al TAS, osservando di doversi limitare a verificare la compatibilità delle conseguenze della decisione di quest'ultimo con l'ordine pubblico, come definito nella propria giurisprudenza (*Semenya c. Svizzera*, cit., par. 35).

affrontati dalla Corte EDU dallo specifico punto di vista dell'operatività nei rapporti tra Stato, atleta e federazione sportiva delle norme a tutela di diritti umani e fondamentali (sia pattizie che interne agli ordinamenti costituzionali degli Stati parte della CEDU).

Per quanto attiene al primo profilo, dinanzi alla Corte EDU la Svizzera aveva sostenuto di non essere tenuta ad assicurare il rispetto di tutti gli obblighi sostanziali previsti dalla CEDU in casi come quello in esame. Ad avviso del governo svizzero, un simile dovere comporterebbe l'istituzione di meccanismi giudiziali nazionali tali da assicurare una piena e completa revisione dei lodi del TAS, generando un sistema incompatibile con la natura dell'ordinamento sportivo e con la necessità di sottrarre al sindacato delle corti interne controversie connotate da aspetti sovranazionali ("international nature of the parties and events involved")[49]. Respingendo questa interpretazione, la Corte EDU ha osservato che il concetto di ordine pubblico delineato dalla giurisprudenza della CSF ricomprende anche il divieto di discriminazione, il rispetto della dignità umana ed entro certi limiti anche il diritto di esercitare liberamente un'attività professionale in quanto emanazione dei diritti della personalità. Ad avviso della Corte EDU, la CSF – pur nell'esercizio del suo limitato margine di apprezzamento in materia – aveva esaminato il lodo del TAS alla luce di questi diritti. Sulla base di queste osservazioni, la Corte EDU ha affermato la propria giurisdizione. A suo avviso, a tale conclusione non potrebbe ostare l'esistenza di un sistema accentrato di risoluzione delle controversie in ambito sportivo facente capo al TAS. Nonostante i vantaggi offerti da tale sistema in termini di coerenza interna, negare a un'intera categoria (in questo caso, alle atlete professioniste) il diritto a ricorrere dinanzi alla Corte EDU non sarebbe compatibile con l'oggetto e lo scopo della CEDU né con la sua qualità di "constitutional instrument of European public order"[50].

Nel proprio esame di merito, inoltre, la Corte EDU ha giudicato potenzialmente "problematico"[51] il limitato potere di revisione riconosciuto alla CSF in

[49] Id., par. 86.
[50] Id., par. 111.
[51] Id., par. 177.

materia di arbitrato sportivo, nel cui contesto (a differenza che nell'ambito dell'arbitrato commerciale, caratterizzato in linea generale da rapporti paritari tra società) "gli individui si trovano in opposizione a organizzazioni sportive spesso molto potenti".[52] Queste osservazioni richiamano il secondo dei profili sopra menzionati, attinente all'applicabilità delle norme CEDU nell'ambito di rapporti orizzontali tra atleti e federazioni sportive. Alla luce dei principi affermati dalla Corte EDU in questo ambito, la questione pur ampiamente dibattuta[53] della natura giuridica delle federazioni sportive nazionali risulta fortemente ridimensionata, almeno sotto il profilo delle conseguenze di tale qualificazione per la tutela delle posizioni soggettive afferenti all'ambito dell'ordinamento sportivo. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte EDU, il principio di non discriminazione è applicabile anche ai rapporti orizzontali e si traduce dunque in un dovere per gli Stati parte di assicurarne il rispetto anche nei rapporti tra privati, in particolare tramite i rispettivi sistemi giudiziari.[54] Ad avviso della Corte EDU, nel caso in esame tale obbligo è stato disatteso dalla CSF. Quest'ultima, escludendo che il divieto di discriminazione ad opera di soggetti di diritto privato rientri nel concetto di ordine pubblico, ha omesso di valutare la compatibilità dei regolamenti della Federazione con la Costituzione svizzera o la CEDU e dunque di offrire un rimedio effettivo alla ricorrente.

La sentenza *Semenya* ha aperto interessanti prospettive in materia di obblighi statali di tutela dei diritti umani a fronte di condotte poste in essere da attori non statali afferenti all'ordinamento sportivo. In questo caso, la Corte EDU ha affermato la propria giurisdizione sulla base del pur limitato potere di revisione dei lodi del TAS riconosciuto dalla legge svizzera a un

[52] Id., par. 177.

[53] Sul punto, si rimanda a G. GUZZARDI, *Tutela del credito nell'ordinamento sportivo e crisi pandemica* in G. DE ROSA, S. LONGO, T. MAUCERI (a cura di), *Percorsi Interdisciplinari in Tema di Rapporto Obbligatorio*, Torino, Giappichelli, 2021, 84 ss., 93-94 e autori ivi citati; L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2021, 397 ss.

[54] Tale principio è stato riaffermato dalla Corte EDU anche nella stessa sentenza *Semenya c. Svizzera* (par. 192). In senso più ampio, in materia di applicazione della CEDU nei rapporti interindividuali, si rimanda a P. PUSTORINO, *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, Cacucci Editore, 2019, 36-37.

organo giurisdizionale interno, peraltro ravvisando un dovere dello Stato parte di assicurare il rispetto di obblighi non solo procedurali (come già precedentemente affermato)[55] ma anche sostanziali.

La posizione espressa dalla Corte EDU nel caso in esame non è né definitiva né pacifica. Da un lato, dinanzi alla Grande Camera è attualmente in corso un riesame della sentenza in seguito a una richiesta del governo svizzero *ex* art. 43 CEDU. Dall'altro, la significativa estensione dell'ambito di applicazione della CEDU in conseguenza della descritta interpretazione è stata oggetto di forti critiche anche da parte di alcuni giudici della stessa Corte EDU, i quali in una Opinione dissenziente allegata alla sentenza *Semenya* hanno sottolineato che le conclusioni a cui essa è pervenuta "estendono la portata della Convenzione a livello globale"[56].

Nonostante tali critiche, la sentenza *Semenya* rappresenta un importante riconoscimento del principio secondo cui la scelta di uno Stato membro di esercitare la propria giurisdizione su determinate materie riconducibili all'ordinamento sportivo internazionale costituisce un presupposto sufficiente a fondare la giurisdizione della Corte EDU[57]. Appare dunque ragionevole ritenere che un simile legame giurisdizionale possa essere ravvisato anche nella scelta del legislatore italiano di sottrarre alla competenza esclusiva degli organi dell'ordinamento sportivo materie come il tesseramento o l'iscrizione a campionati. La Corte EDU, dunque, potrebbe potenzialmente esercitare la propria giurisdizione anche con riferimento a ricorsi promossi da atleti stranieri in relazione a presunte incompatibilità di decisioni del giudice italiano riguardanti atti di federazioni sportive nazionali con i diritti

[55] Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, sentenza del 2 ottobre 2018.

[56] *Semenya c. Svizzera*, cit., Opinione dissenziente congiunta dei Giudici Grozev, Roosma e Ktistakis. Sul punto, si veda anche S. THIN, *The Questionable "Extraterritoriality" of Switzerland's Jurisdiction in the Semenya Case (ECtHR)*, in *EJIL:Talk!*, 2024, *ejiltalk.org*; P. WIATER, *A Human Rights Breakthrough in Sports Law? The ECtHR Chamber Judgment in Semenya v. Switzerland*, in *Verfassungsblog*, 2023, *verfassungsblog.de*.

[57] Per un approfondimento in materia, si rimanda a A. LIEBMAN, *Arbitrato sportivo e ordine pubblico: quale ruolo per la Corte europea dei diritti dell'Uomo? Note a margine della sentenza Semenya c. Svizzera*, in *SIDIBlog,* 2023, *sidiblog.org*.

riconosciuti dalla CEDU (isolatamente considerati, o in combinato disposto con il divieto di discriminazioni *ex* art. 14 CEDU).

6. *Osservazioni conclusive*

L'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale non sembra più da tempo inconciliabile con esigenze di tutela dei diritti umani. L'ordinamento italiano offre un emblematico esempio della possibilità di realizzare un bilanciamento tra il riconoscimento di tale autonomia e la necessità di approntare efficaci meccanismi di protezione dei diritti degli atleti, anche a fronte di condotte discriminatorie di federazioni sportive. L'evoluzione della disciplina italiana in ambiti di sicuro rilievo per l'inclusione sportiva dei minori rivela anzi una progressiva tendenza all'affidamento di materie-chiave alla competenza del giudice nazionale. Come evidenziato nella breve analisi proposta, in materia di tesseramento la *ratio* di questa scelta è stata ricondotta dalla Corte costituzionale proprio ad esigenze di protezione di diritti e libertà fondamentali che nell'attività sportiva trovano attuazione e realizzazione.

Per i minori stranieri questo fenomeno assume un significato peculiare, dato lo stretto legame intercorrente tra svolgimento di attività sportiva e inclusione sociale. L'accesso a mezzi effettivi di ricorso avverso forme di esclusione dall'attività sportiva frutto di ingiustificate disparità di trattamento appare pertanto particolarmente cruciale per questa categoria.

Alle descritte tutele approntate sul piano nazionale si aggiungono quelle previste dalla CEDU. Come osservato, la posizione espressa dalla Corte EDU nel caso *Semenya* – pur oggetto di critiche a causa della notevole estensione della propria giurisdizione da essa realizzata, e della conseguente indiretta applicazione delle disposizioni della CEDU anche in sede di revisione da parte di organi statali di decisioni di organi della giustizia sportiva – suggerisce che anche a livello sovranazionale l'autonomia dell'ordinamento sportivo non può costituire un ostacolo alla tutela dei diritti umani degli atleti. Il sistema della CEDU offre dunque un ulteriore mezzo per ottenere (previo esaurimento dei ricorsi interni) l'accertamento di una

responsabilità statale per la violazione di tali diritti nonché un'eventuale riparazione, anche con riferimento ai rapporti orizzontali tra atleti e federazioni sportive.

PARTE TERZA

INCLUSIONE E CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI NELLA DISCIPLINA DEL FENOMENO SPORTIVO

I LUOGHI PER LO SPORT E LE TRAIETTORIE DELL'INCLUSIONE

di CARLA ACOCELLA

SOMMARIO: 1. Beni pubblici e destinazioni funzionali nel comparto sportivo. Cenni di introduzione. – 1.1. Pubblico e privato. Gli attraversamenti e le trasfigurazioni dei rapporti. Rinvio. – 1.2. Beni, interessi e valori pubblicistici. – 2. Lo sport e i processi di pubblicizzazione. – 3. Semantica dello sport. Lo sport per tutti. – 4. Soggetti e luoghi per lo sport tra pubblico e privato. – 4.1. Il coinvolgimento di soggetti non pubblici attraverso il regime proprietario dei luoghi per lo sport. – 4.2. Il coinvolgimento dei privati nella gestione dei luoghi. – 5. Oltre l'orizzonte dell'economicità… – 5.1. …E verso una rifunzionalizzazione del principio concorrenziale. – 6. Per tornare ai beni. Cenni di conclusione.

1. *Beni pubblici e destinazioni funzionali nel comparto sportivo. Cenni di introduzione*

Ragionare di luoghi per lo sport – intendendo con ciò gli spazi destinati allo svolgimento della pratica sportiva – conduce l'interprete quasi inevitabilmente a misurarsi con la categoria dei beni pubblici. Anzitutto, in questo senso, è oggetto di constatazione diffusa la circostanza che la maggior parte delle strutture dedicate all'esercizio dell'attività sportiva sia di proprietà delle amministrazioni pubbliche[1]. Come è noto, trasversalmente alla classificazione codicistica dei c.d. beni pubblici, al netto della difficoltà di ancorare a criteri non solo formali l'articolazione (che da tale classificazione origina) in sotto-categorie[2], e lungo la linea che esprime differenti gradazioni di intensità della specialità del regime cui i beni pubblici sono sottoposti, si pone come dato comune alle

[1] Su questo, tra i molti, V. PORZIA, *Gli impianti sportivi pubblici*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 99-119, spec. 104.

[2] Fra i molti sul punto cfr. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. FRACCHIA, Milano, Giuffrè, 2024, 187, che riferendosi alla distinzione fra i beni pubblici operata dal codice civile, segnala come la stessa sia "effettuata secondo un criterio formale piuttosto che riflettere differenze ontologiche dei beni".

trattazioni in argomento il rilievo dell'elemento funzionale quale fattore decisivo nella identificazione della nozione. Senza impegnare lavori dedicati *ex professo* ai beni pubblici[3], ai fini di introdurre il tema sono ricorrenti i riferimenti: ai "mezzi dell'azione amministrativa"[4]; alle attività delle amministrazioni[5]; e allo "svolgimento dei compiti amministrativi" che implicherebbe, appunto, "l'impiego dei beni"[6]. Ché anzi, nel contesto del rilievo organizzativo della destinazione dei beni all'esercizio dell'attività, si rintraccia il fondamento del parallelismo istituito tra le imprese del diritto comune e le amministrazioni pubbliche[7]. Consistendone la missione istituzionale: quanto alle prime, nell'esercizio professionale dell'attività economica, rappresentata dalla produzione e/o dallo scambio di beni o servizi per l'impresa (art. 2082 cod. civ.) – la

[3] Ai quali l'economia espositiva di questo lavoro non consente che un riferimento assai parziale. Ci si limita a rinviare ad E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Padova, Cedam, 1934; M.S. GIANNINI, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir*., 1971, 445 ss.; A.M. SANDULLI, *Beni pubblici* (voce), in *Enc. dir*., V, Milano, Giuffrè, 1959, 277 ss.; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, Giuffrè, 1969; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici e di interesse pubblico*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Bologna, Monduzzi Editore, 2005, 179 ss.; G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, Jovene, 1971; ID., *Regime giuridico della proprietà pubblica*, Torino, UTET, 1999; M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2004; AA.VV., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, in *Annuario 2003 – AIPDA*, Milano, Giuffrè, 2004; A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, Giuffrè, 2008; P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, in *P.A.-Persona e Amministrazione*, Torino, UTET, 2019, 245 ss.; L.R. PERFETTI, *Il bene pubblico ai tempi dell'assenza della cosa. Appunti per una possibile (contro)teoria dei beni pubblici*, in *P.A.-Persona e Amministrazione*, 2019, 303 ss.

[4] S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2004, 171.

[5] M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2022, 405; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2023, 146.

[6] E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 187. Allo svolgimento dei compiti di ciascuna amministrazione si riferisce pure G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2014, 139.

[7] In questi termini sia M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit. che G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit.

finalizzazione alle quali assume portata identificativa, come è noto, della nozione di azienda (art. 2555 cod. civ.) – ; quanto alle seconde, nella cura (in concreto) dell'interesse pubblico, che si traduce a sua volta in un articolato ventaglio di possibilità, che vanno essenzialmente dalla produzione di servizi in cui è più o meno evidente la sostanza economica dell'operazione, all'esercizio delle classiche funzioni (difesa, ordine pubblico) pubbliche, anch'esse, in fondo, ricostruibili "dal punto di vista economico-giuridico"[8] in termini di servizi. Il dato peraltro indurrebbe ad escludere la sussistenza di una ragione ontologica a giustificazione di un regime speciale, rispetto a quello ordinario di diritto comune, per i beni della pubblica amministrazione[9].

1.1. Pubblico e privato. Gli attraversamenti e le trasfigurazioni dei rapporti. Rinvio

Già ad un primo sguardo, riflettere di beni pubblici significa perciò ragionare della funzione che essi sono in grado di esprimere, con uno slancio che appare in grado di valicare i confini della stessa categoria dei beni "che fungono da mezzi dell'azione amministrativa", per abbracciare quella più ampia dei beni che "realizzano immediatamente gli interessi della collettività"[10]. In ragione di questa finalizzazione si produce un primo dato che si riverbera sui rapporti tra pubblico e privato, e nel caso specifico sulla distinzione tra beni di proprietà pubblica e beni di proprietà privata, attraversando – e in certa misura relativizzando – tale distinzione in nome, appunto, del perseguimento di scopi di interesse pubblico[11]. E' particolarmente agevole constatare un simile attraversamento di confini al cospetto dei beni per eccellenza vocati allo svolgimento di attività sportiva, ossia gli impianti sportivi. Questi ultimi,

[8] Di questo avviso è G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 146.

[9] M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 405.

[10] S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, cit., 171.

[11] Sull'intensità del legame fra il bene e il soddisfacimento dell'interesse pubblico come elemento sul quale il linguaggio giuridico della disciplina del patrimonio culturale "poggia" la distinzione fra cose e beni, in un contesto connotato da una crisi delle tassonomie, si veda A. SIMONATI, *Le cose e i beni. Brevi note sul ruolo del diritto pubblico, fra nozioni disaggreganti e (contro)tendenze universalistiche*, in *Diritto e società*, 2020, 159 ss.

qualora di proprietà pubblica, sono assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili, laddove, se di proprietà privata, vengono "qualificati come beni privati di interesse pubblico"[12].

I beni e gli spazi destinati allo sport rappresentano un osservatorio privilegiato delle relazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati nel comparto, e non solo per le ragioni poste a fondamento della regolazione pubblica dei beni, la quale, come si è da ultimo segnalato, taglia trasversalmente la natura pubblica o privata della proprietà degli stessi in vista della soddisfazione dell'interesse pubblico. Indugiare sui beni dedicati allo sport consente di verificare quanto quello tra pubblico e privato si atteggi nel settore come un dialogo "necessitato" proprio in ordine alla realizzazione, alla conservazione e alla gestione degli spazi per lo sport. La necessità rimonta non più solo o prevalentemente, come sarebbe ragionevole attendersi, a esigenze di ordine economico-finanziario (l'esigenza di reperire risorse per realizzare investimenti significativi, come quelli richiesti generalmente dalle infrastrutture sportive, e conseguentemente di adottare metodi e soluzioni che assicurino la redditività degli investimenti), ma anche, e sempre più significativamente, all'esigenza di favorire la condivisione – degli spazi e negli spazi – in coerenza con un modello di amministrazione, quella condivisa, che produce utilità per i destinatari ulteriori rispetto a quelle generate dall'amministrazione in senso tradizionale degli interessi, nel caso di specie, pubblici-sportivi.

1.2. Beni, interessi e valori pubblicistici

Le sintetiche notazioni svolte rinviano tutte alla rilevanza dell'interesse pubblico nell'ambito dei percorsi di ricostruzione del regime regolatorio dei beni pubblici (o, a certe condizioni, anche di beni di proprietà privata), e delle dinamiche di qualificazione degli stessi beni.

Rilevanza che è, per esempio, emersa nel passaggio sulla strumentalità dei beni e sulla considerazione dell'immediatezza dell'interesse pubblico soddisfatto, che segnala una "progressione" dal mezzo dell'azione amministrativa (orientamento all'interno della p.a. e mediatamente al

[12] E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, in *Munus*, 2013, 497 ss., spec. 503.

fine) alle esigenze collettive (orientamento all'esterno, alla collettività, e direttamente al fine).

O, ancora, nell'economia dell'operazione qualificatoria (della natura giuridica) degli impianti sportivi, in presenza dell'alternativa proprietà pubblica e privata del bene, si legge l'importanza della dimensione funzionale dei beni e dell'attività che essi consentono. Nella specie, la polifunzionalità della pretesa incorporata nell'interesse a svolgere l'attività sportiva, in sintesi, la polifunzionalità dello sport rispetto ad una serie di ulteriori aspettative giuridicamente rilevanti[13], implicherebbe la necessità di connotare in modo preciso l'offerta sportiva, premessa con la quale la qualificazione giuridica degli impianti sportivi deve apparire coerente[14]. Non è un caso che il lessico evocato da queste considerazioni sia proprio quello del servizio pubblico, e degli obblighi (di servizio, appunto) nei quali si sostanzia il regime cui la relativa attività viene sottoposta, e che danno conto, come noto, di deviazioni rispetto alle regole che presiedono allo svolgimento delle ordinarie attività di natura economica o commerciale[15]. Questa prospettazione sottende del resto la soluzione accolta diffusamente dalla giurisprudenza amministrativa che

[13] La considerazione del carattere, definito a tal proposito "derivato" (E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, cit., 503) del diritto allo sport, si inserisce nella ricostruzione del dibattito relativo alla "statura" costituzionale o meno del diritto allo sport, in un quadro ordinamentale in cui non era ancora intervenuta la modifica dell'art. 33 Cost., su cui si dirà *infra*.

[14] Infatti, E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, cit., 503 osserva al riguardo che "è proprio questo carattere derivato e polifunzionale del diritto allo sport che porta a legare l'offerta sportiva a una serie di requisiti e condizioni, volti ad assicurare che questo diritto sia garantito nel rispetto di altri diritti a cui esso è strumentalmente connesso".

[15] Sugli obblighi di servizio pubblico, senza pretese di esaustività, si veda: M. DUGATO, *Servizi pubblici locali*, in *Enc. dir.*, III, Milano, Giuffrè, 2022, 1086 ss., spec. 1110; G. FONDERICO, *Obblighi di servizio pubblico per gli operatori sul mercato*, in R. CHIEPPA-G. BRUZZONE-A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2023, 191-204; S. TORRICELLI, *La istituzione del servizio pubblico e il riallineamento del sistema dei servizi pubblici locali*, in *Riv. regolaz. merc.*, 2023, 319 ss.; M. MARTINELLI, *Aiuti di Stato e compensazioni di obblighi di servizio pubblico: atto secondo*, in *Servizi Pubbl. e Appalti*, 2004, 106; G. CAPUTI, *Servizi pubblici ed aiuti di Stato, nella giurisprudenza comunitaria. Ad ogni onere corrisponde una contropartita considerevole?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 823 ss.

ricostruisce in termini di concessione di servizio pubblico l'operazione contrattuale con la quale le amministrazioni, solitamente comunali, affidano impianti sportivi di loro proprietà in gestione a soggettività esterne e private[16], e che, in coerenza con tale esito, ascrive gli impianti sportivi pubblici ai beni del patrimonio indisponibile dell'ente[17], essendo essi "destinati al soddisfacimento dell'interesse proprio dell'intera

[16] Tra le innumerevoli TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 18 novembre 2022, n. 7130, della quale dà conto A. CONTE, *L'affidamento diretto degli impianti sportivi: un bilanciamento complesso*, in *Urb. App.*, 3, 2024, 302 ss.; Cons. St., Sez. V, 2 maggio 2013 n. 2385; TAR Veneto, Sez. I, 10 giugno 2013, n. 797; TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 25 novembre 2020, n. 761; TAR Lombardia, Milano, Sez. V, 4 gennaio 2024, n. 26; Cons. St., Sez. V, 28 gennaio 2021, n. 858. Della ricostruzione occorsa nel formante giurisprudenziale si dà largamente conto in dottrina: si veda A. ZUCCOLO, *L'affidamento della gestione degli impianti sportivi comunali quale concessione di un servizio pubblico di rilevanza economica*, in *Contr. Stato Enti pubbl.*, 2009, 532 ss.; A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A.-Persona e Amministrazione*, 2024, 97 ss.; F. BORRIELLO, *La gestione degli impianti sportivi tra servizi pubblici, rigenerazione urbana e inclusione sociale*, in questo volume; V. PORZIA, *Gli impianti sportivi pubblici*, cit.; S. VILLAMENA, *Impianti sportivi comunali: aspetti problematici della gestione indiretta*, in *Cooperative e Enti non profit*, 2013, 44 ss.; F. LIGUORI, *I servizi pubblici locali*, Torino, Giappichelli, 2007; S. MONZANI, *L'affidamento di servizi pubblici locali alla luce dei più recenti interventi legislativi: in particolare, la gestione di impianti sportivi*, in *Amm. it.*, 2008, 1592 ss.

[17] Su cui già Cass. civ. SS.UU., 29 novembre 1994, n. 10199. Su tale ricostruzione si veda L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001. In ordine alla inevitabilità del ricorso al modulo concessorio per l'attribuzione della disponibilità dei beni (ascrivibili alla categoria in questione dei beni patrimoniali indisponibili) ai privati, si veda Cass., SS.UU., 14 ottobre 1998, n. 10135, Id., 6 agosto 1998, n. 7710; Cass., Sez. V, 4 novembre 1994, n. 1257, su cui S. DEL GATTO, *Affidamento a privati di locali all'interno di impianti sportivi di proprietà comunale: locazione di immobile o concessione di beni pubblici?*, in *Riv. giur. ed.*, 2003, 1544 ss.. Più recentemente, nello stesso senso, TAR Emilia-Romagna, Bologna, n. 761/2020 cit. dove si sostiene che la concessione, "anche quando si configuri come 'concessione-contratto', …implica pur sempre l'attribuzione al privato di un diritto condizionato che può essere unilateralmente soppresso dall'amministrazione stessa con la revoca dell'atto di concessione, in caso di contrasto con il prevalente interesse pubblico". Sul punto si veda A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 165 che riporta, sul punto relativo p.c.d. alla superfetazione della logica pubblicistica nei rapporti tra i contraenti basati sulla concessione, la posizione condivisibilmente critica di L.R. PERFETTI, M. ROMA, *Le concessioni: profili definitori e di regime*, in *Urb. App.*, 2021, 705 ss., spec. 707.

collettività allo svolgimento delle attività sportive, che in essi hanno luogo"[18].

Queste soluzioni riflettono con evidenza la centralità del profilo dinamico, quello gestionale, ridimensionando e mettendo in ombra la dimensione statica del bene (lo scenario in cui si radica tale approccio è brutalmente sintetizzato dall'alternativa tra i paradigmi della concessione di servizio e della concessione di bene[19]), con esiti che invero non appaiono contraddetti neanche nelle differenti ipotesi in cui il bene riemerga spiegando il suo peso sulla configurazione dello strumento contrattuale prescelto[20]; ipotesi ché anzi confermano il valore del dato funzionale.

Le soluzioni alle quali ci si sta riferendo sono il segno di una continuità tra i beni e l'attività (in questo caso sportiva) che per il loro tramite si svolge e negli stessi trova campo. La continuità è tale che gli obiettivi che con la pratica sportiva si intende perseguire si traducono in una regolazione conformativa dei beni. Dunque, gli elementi che

[18] A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 162.

[19] Sul punto si rinvia ancora a F. BORRIELLO, *La gestione degli impianti sportivi tra servizi pubblici, rigenerazione urbana e inclusione sociale*, cit., anche per i riferimenti bibliografici ivi citati.

[20] Ci si si riferisce, per esempio, alla ricostruzione in termini di "concessione su beni pubblici strumentali a servizi di produzione", abbracciata dal giudice amministrativo (Cons. St., Sez. V, 16 aprile 2003, n. 1991 con nota di S. DEL GATTO, *Affidamento a privati di locali all'interno di impianti sportivi di proprietà comunale: locazione di immobile o concessione di beni pubblici?*, cit.), nella ipotesi di assenza di collegamento funzionale tra l'attività di servizio pubblico svolta all'interno dell'impianto sportivo e quella, di cui si faceva questione, praticata nell'immobile adibito a bar e sito nell'impianto sportivo. O ancora, si fa riferimento, alle ipotesi in cui la fattispecie venga ricostruita, anziché come concessione di servizi, come concessione di costruzione e gestione dell'impianto sportivo, in quanto la realizzazione delle opere, dedotta nel contratto unitamente alla gestione degli impianti, abbia carattere preminente rispetto alla seconda, che invece appare diretta esclusivamente a garantire al privato concessionario la remunerativitá della operazione economica intrapresa. La giurisprudenza che sul punto valorizza, quale elemento discretivo, l'importo oggetto delle pattuizioni, è riportata e commentata da L.M. CIOCCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione. Focus sul caso della Regione Marche*, in *Amministrativ@mente*, 2018, 3 ss.

condizionano l'attività si riverberano inevitabilmente sui beni, e in questo senso le questioni poste dai "beni/luoghi" per lo sport appaiono di estremo interesse anche per il fatto di atteggiarsi a specchio delle questioni che investono lo sport stesso, prima fra tutte, quella del posizionamento dell'aspettativa a praticare attività sportiva e ad accedere agli spazi per lo sport nella cornice ordinamentale.

Questo delicato punto è direttamente implicato dalle speculazioni sugli obiettivi che con la pratica sportiva si intende raggiungere, e di conseguenza sui vincoli in cui i primi si concretizzano. Per ragioni intuitive, il conseguimento degli obiettivi di cui si discute rileva anzitutto dal lato degli sportivi, di quanti praticano sport, ponendosi quindi quale esito dell'esercizio di una libertà[21] (nonché di pretese che presentano pure i connotati dei diritti sociali[22], ma rileva naturalmente anche dal lato dei pubblici poteri, nei termini di promozione delle occasioni di praticare attività sportiva, di garanzia di standard riassumibili nell'adeguatezza delle condizioni (prima tra tutte quella dei luoghi, come disponibilità in senso fisico degli spazi e come connotati che essi devono presentare: in tal senso una "pre-condizione" per l'esercizio del diritto) in cui l'attività viene praticata e più in generale nella fruibilità della

[21] Per una qualificazione in questo senso si veda L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 431 ss., critico in ordine alle implicazioni giuridiche della inclusione dello Sport in Costituzione, fra gli altri motivi, in considerazione del rischio di snaturare la libertà nei cui esercizio il primo si inscrive, rappresentando esso, secondo l'A. "un'operazione culturale, ma in quanto modo di vivere". Nella stessa direzione si muove T.E. FROSINI, *Alla ricerca di una interpretazione costituzionale sportivamente orientata*, in questo volume, che segnala "il fondamento costituzionale diffuso dello sport, e quindi, di un eventuale diritto/libertà di praticarlo. E quindi, di risulta, la inutilità di una norma costituzionale che disciplina l'attività sportiva"; e ancora, riferendosi "alla libertà personale, nonché *al*lo sviluppo della persona umana e delle formazioni sociali", rileva che ciò "è già previsto e codificato in costituzione".

[22] In ragione del fatto che "la prospettiva dello sviluppo della persona" che pare emergere dal segno della riforma costituzionale dello sport, imprime "al bene giuridico tutelato la capacità di tagliare trasversalmente diritti di libertà e diritti sociali". Al riguardo, a proposito della distorsione prospettica ingenerata dalla enfasi posta sui diritti di libertà quale orizzonte assorbente in cui si traduce la pretesa ad esercitare attività sportiva, sia consentito rinviare a C. ACOCELLA, *Valore educativo e sociale dello sport nel prisma dello Stato di cultura*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Scuola, università e ricerca: diritti, doveri e democrazia nello "Stato di cultura"*, Napoli, 2024, 121 ss., spec. 129 ss.

medesima[23]. La seconda delle due prospettive richiamate segnala dunque che i "vincoli sull'offerta sportiva" implicati dalle "peculiarità del diritto allo sport"[24], e radicati sui beni che ne costituiscono presupposto di esercizio, incombono essenzialmente sui pubblici poteri e, in parte, anche in quanti, in luogo dei primi, si trovino a gestire luoghi per lo sport[25].

In definitiva la relazione tra soggetti pubblici e beni che rechino, con gradi di intensità variabili, l'attributo pubblico, restituisce, con una peculiare evidenza nel comparto sportivo, l'inerenza dei secondi a compiti di spettanza pubblica.

2. *Lo sport e i processi di pubblicizzazione*

Rispetto a tale ultimo esito è chiaramente pregiudiziale la questione dell'estensione dell'area degli interessi pubblici, e notoriamente le indicazioni che sul punto provengono dalla cornice costituzionale costituiscono un prezioso strumento di orientamento. Che la costituzionalizzazione del valore dello sport, nella direzione in cui si è mosso il legislatore con la riforma costituzionale del settembre 2023, prevedendo all'ultimo comma dell'art. 33 Cost. che "la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme", si inscriva nelle dinamiche dei processi di pubblicizzazione non pare dubbio. Non appare contraddire questa considerazione il rilievo che l'apprensione da parte dei pubblici poteri globalmente intesi (l'evocazione della Repubblica è, come sempre,

[23] Si questi profili indugia, ragionando della concretezza nella quale si risolve "il diritto allo sport", G.M. LABRIOLA, *Sport, diritti, cittadinanza. Caivano: un caso di rigenerazione urbana*, in questo volume.

[24] Ancora E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, cit., 499.

[25] In considerazione del fatto che "nessuna norma obbliga il Comune ad 'esternalizzare' la gestione di determinati servizi (impianti sportivi, prestazioni in centri assistenziali, case di accoglienza e di riposo, mense scolastiche e così via)", come osserva S. VILLAMENA, *Impianti sportivi comunali: aspetti problematici della gestione indiretta*, cit., che a tal proposito faceva riferimento alla disciplina recata dall'art. 90, commi 25 e 26 della L. n. 289/2002 (l. finanziaria per il 2003) relativi alla "gestione a favore di terzi" degli impianti sportivi.

dirimente in tal senso[26]) dei valori e delle potenzialità incorporate nello sport, fosse già intervenuta precedentemente alla novella del 2023 – di qui la critica legata all'inutilità della riforma[27] – e non solo nei fatti, ma in forza di argomenti tecnico-giuridici, ossia la copertura della tutela dello sport ad opera specialmente dell'art. 2 Cost., oltre che dell'art. 117, terzo comma, Cost. La scelta di riproporre, con l'integrazione dell'art. 33 Cost., assonanze lessicali con l'art. 2 Cost.[28], e segnatamente l'evocazione di realtà – giuridicamente rilevanti, preesistenti all'espressione di volontà politica[29] – infatti, nulla toglie alla solidità della garanzia

[26] Sulla valenza pluralistica della nozione di Repubblica, sia in ordine alla esigenza di ricucire la separazione tra Stato e società e superare l'idea della persona giuridica statale come unica rappresentazione della società, nella direzione del pluralismo sociale (su cui U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello stato democratico: atti del L corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica: Ferrara, 12-13 settembre 1980*, Milano, Vita e Pensiero Editore, 1980, 60 ss.) e cioè della rilevanza dei corpi intermedi, sia nel senso di pluralismo istituzionale e dei livelli di potere pubblico coinvolti, si veda, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2015.

[27] Come si è detto, in questo senso, T.E. FROSINI, *Alla ricerca di una interpretazione costituzionale sportivamente orientata*, cit; L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit.

[28] Sul punto senz'altro si concorda con L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 437 secondo il quale: "la scelta del verbo 'riconosce' richiama proprio la formula linguistica dell'art. 2 della Carta, lasciando trasparire la visione dell'attività sportiva come realtà 'pre-esistente' di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, offrendole al contempo tutela e promozione, in quanto iscritta nel patrimonio inalienabile dell'uomo". Segnala la natura "pre-giuridica" del fenomeno sportivo, del quale prenderebbe atto l'ordinamento costituzionale attraverso l'uso del termine riconoscimento, C. SAGONE, *La costituzionalizzazione dell'attività sportiva: alla ricerca di nuovi traguardi (di tutela)*, in *Diritti Regionali*, 2023, 381 ss., spec. 406-407. Insiste sulla contiguità tra artt. 29 e 33 Cost., nell'orizzonte educativo in cui si muoverebbero le istituzioni sportive al pari della famiglia e della scuola, anche in ragione del comune utilizzo del verbo riconoscere, A. VUOLO, *Lo sport e la modifica dell'art. 33 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, 2024, 77. Ricostruisce le soluzioni ermeneutiche cui ha dato campo l'impiego della espressione riconoscere nella novella dell'art. 33 Cost., A. ATELLI, *Sport e beni pubblici: la sfida dell'equilibrio tra interesse collettivo e vincoli di gestione*, in *Riv. dir. sport.*, 2024, 393 ss., spec. 397.

[29] A partire in realtà dal collegamento tra l'idea dell'anteriorità di una serie di diritti (il nucleo fondamentale e immutabile dei diritti) rispetto alla complessiva organizzazione giuridica, che troverebbe conferma nell'espressione utilizzata dall'art. 2 Cost. – su

giuridica che si ritiene espressa dalla formula del "riconoscimento". Proprio quando ci si riferisce allo stesso riconoscimento nel quadro dell'art. 2 Cost., nessuno dubita che esso implichi una protezione da accordare alle posizioni soggettive coinvolte, e che anzi la doverosità degli interventi, non solo promozionali, da mettere in campo per tale fine, rimonti ad una pubblicità diffusa. Così nei percorsi di pubblicizzazione si inscrivono, non solo i passaggi che determinano una estensione e una riperimetrazione degli spazi di pertinenza pubblicistica, ma anche quelli che segnalano una già operante dimensione pubblicistica del relativo interesse, e che anzi intendono rammentare la necessità dell'attivazione pubblica, o meglio diffusamente pubblica, come si proverà a chiarire. E' senz'altro condivisibile in questo senso la considerazione dello sport in termini di "dimensione politica per eccellenza", nel senso che "il diritto allo sport richiede politiche pubbliche, che" appunto hanno come obiettivo "l'attuazione di finalità pubbliche", e che il "carattere eminentemente politico del primo" vada "inteso come primato

cui A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2016, 147, secondo i quali l'art. 2 "evoca concezioni giusnaturalistiche secondo le quali i diritti non sarebbero conferiti dall'ordinamento ma da questo semplicemente riconosciuti in quanto preesistenti a ogni istituzione politica" – e la questione del diritto naturale, problema non moderno come osserva N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo moderno*, Torino, Giappichelli, 2009. Rileva, riferendosi alla posizione della Corte costituzionale in ordine all' "utilizzo 'promiscuo ma equivalente' delle categorie dei diritti umani, dei diritti inviolabili, dei diritti fondamentali e dei diritti costituzionali", come ciò "sembri attestare l'intimo e complesso rapporto che da sempre lega tra loro e indissolubilmente diritto naturale e diritto positivo", M. DELSIGNORE, *Il diritto all'abitazione in emergenza*, in *Dir. amm.*, 2023, 473 ss.. Tra i tanti, osserva che "l'espressione 'riconosce', di cui all'art. 2, ha il compito di avvertire che i diritti inscritti in Costituzione non costituiscono un'attribuzione da parte dello Stato, ma ne precedono l'instaurazione e l'espressione di volontà politica": L. LONARDO, *Il valore della dignità della persona nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. civ.*, 2011, 772. Sulla categoria dei diritti inviolabili, per il quali la Costituzione usa l'espressione in parola si veda, senza pretese di esaustività: G. PINO, *Diritti fondamentali*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, 2021, 207, anche per la già segnalata frequente associazione del connotato della inviolabilità al carattere fondamentale del diritto; dello stesso A., *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2017; S. RODOTÀ, *Art. 42*, in F. GALGANO, S. RODOTÀ, *Rapporti economici*, *II,* in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1982, 118, che nega, in forza dell'illustrato argomento testuale, che il diritto di proprietà privata sia incluso in tale categoria.

della dimensione pubblicistica"[30]. Né sembra opportuno rinunciare a costruire una dimensione funzionale dello sport – come pare abbia inteso fare la L. cost. n. 1/2023 – in considerazione del fatto che operazioni del genere sarebbero sintomatiche di dinamiche disfunzionali: selezioni di interessi arbitrarie o comunque condotte da portatori di interessi forti, dunque "corporative"[31]. Ad avviso di chi scrive, nella riforma costituzionale dello sport può leggersi un tentativo, affidato alla indicazione di una traiettoria funzionale nella quale inscrivere il ruolo dei pubblici poteri, di valorizzare quest'ultimo in termini di impegno nella promozione della pratica sportiva e delle occasioni di esercitarla. Fra queste sono da annoverare anche, per ciò che riguarda la presente riflessione, gli interventi per i e sui luoghi per lo sport. Ora, non pare potesse bastare a scoraggiare questo tentativo il rischio di una strumentalizzazione dei processi[32] implicato dalla elasticità delle finalità[33] di volta in volta selezionate – e quelle indicate da questa riforma appaiono senz'altro di largo respiro – o il rischio di una "superfetazione dell'interesse pubblico"[34]. In fondo la stessa enfatizzazione della "libertà" come orizzonte

[30] Così G.M. LABRIOLA, *Sport, diritti, cittadinanza. Caivano: un caso di rigenerazione urbana*, cit.

[31] Segnala il carattere corporativo della riforma dell'art. 33 Cost. e parla a tal proposito di "corporativizzazione della Costituzione", L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 434, che inscrive tale intervento in una tendenza alla "rincorsa alle disposizioni normative come soluzione più semplice per risolvere veri o presunti problemi di questo o quel gruppo sociale", e come nel caso in questione "sotto le insegne dello 'sport per tutti'" si sia elevato "un interesse al di sopra degli altri (o di altri) e si s*ia*no selezionate … alcune finalità tra molte altre". L'A. avverte, anche con riguardo al rapporto pubblico-privato, il rischio che la "missione pubblicistica dello sport" incoraggi l'accentuazione delle "pretese normative delle istituzioni sportive".

[32] A proposito della grande questione, qui in rilievo, relativa alla "legittimità della politicizzazione dello sport", G.M. LABRIOLA, *Sport, diritti, cittadinanza. Caivano: un caso di rigenerazione urbana*, cit., osserva opportunamente che "politicizzazione non equivale a politicità" e che "l'una costituisce piuttosto una forma di strumentalizzazione dell'altra".

[33] La dimensione funzionale, alla quale la nuova previsione costituzionale si aggancia, "piega lo sport sotto flessibili finalità" secondo L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 437.

[34] Così L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 436 nel riferirsi al fenomeno dell'enfatizzazione degli interessi pubblici nel comparto sportivo rispetto alla dicotomia pubblico-privato, e alla distorsione che la prima avrebbe provocato nella considerazione

nel quale è destinato a compiersi lo svolgimento della pratica sportiva – sia in forma individuale che in forma collettiva, sia in forma professionistica che dilettantistica[35] – e della libertà di associarsi[36] come premessa dell'assorbimento dello sport giovanile da parte dell'associazionismo privato, nonché la distrazione coerente con tale prospettiva, registrata nella legislazione ordinaria – che si è prodotta nel quadro costituzionale precedente alla novella del 2023 – dal tema della responsabilità pubblica nella soddisfazione delle aspettative collegate alla pratica sportiva[37], sono il segno di una lettura eccessivamente angusta di queste ultime. La riforma pare muoversi esattamente nella direzione di ampliare la prospettiva di ricostruzione della consistenza del bene giuridico tutelato[38] attraverso il riconoscimento del valore dell' "attività sportiva in tutte le sue forme"[39], oltre il paradigma della libertà ed oltre le opportunità concesse alla mano del legislatore statale dalla competenza concorrente in materia di ordinamento sportivo. Il percorso tracciato attraverso la scelta della collocazione sistematica della disposizione[40] e degli attributi

della natura giuridica delle Federazioni sportive, sospinte dalla natura privatistica verso l'inquadramento in un sistema organizzativo di ordine amministrativo che ne fa smarrire la sostanza di "associazioni di associazioni formate da individui volontariamente associati".

[35] Si veda l'art. 1, della Legge 23 marzo 1981, n. 91, abrogata dal d. lg. n. 36/2021 che all'art. 3 dispone: "L'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero".

[36] Si pensi alla individuazione della tutela accordata alle associazioni sportive che ha valorizzato la portata dispositiva degli artt. 2 e 18 Cost., rilevando che si tratta delle "più diffuse formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità e debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive": C. cost., 10 febbraio 2011, n. 49. In tema L. MELICA, *Sport e "diritti" in Italia e nel mondo*, Bologna, BUP, 2022, 62-63.

[37] In ordine alla peculiare valenza del diritto allo sport affermatasi per il timore – sotteso al silenzio costituzionale sul punto – di una strumentalizzazione dello sport per esaltarne la componente marziale o della sua funzionalizzazione e appropriazione indebita da parte della politica nazionale, si veda, se si vuole, C. ACOCELLA, *Valore educativo e sociale dello sport nel prisma dello Stato di cultura*, cit., 133 ss.

[38] In tema T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. amm*., 2012, 415 ss.

[39] Cfr. art. 33, ult. c., Cost.

[40] L'art. 33 Cost. è, infatti, inserito in quella che tradizionalmente viene definita "Costituzione scolastica", sulla quale si rinvia alla diffusa analisi di F. CORTESE, *La*

– sociale ed educativo – utilizzati per caratterizzare il valore dello sport, infatti, consentirebbe anzitutto di attrarre nel discorso che si sta svolgendo, replicandole, le connessioni tra istruzione ed educazione, da un lato, e cittadinanza dall'altro lato, tracciate nel quadro della nota costruzione teorica dello Stato di cultura[41], che riguarda le prime essenzialmente come uno strumento di inveramento di democrazia, di partecipazione autentica dei cittadini alla vita della società civile e politica. Inserire l'oggetto di tutela – lo sport – in una relazione funzionale al conseguimento di ulteriori e più elevate finalità, quelle che compendiano il progetto costituzionale democratico, significa poi, per un verso scongiurare il rischio di un ridimensionamento alla disciplina e all'insegnamento sportivo[42] dell'oggetto del riconoscimento e della promozione da operarsi ai sensi dell'art. 33 Cost., e per altro verso valorizzare la proiezione (più) "sociale" dello sviluppo della personalità conseguibile nel percorso educativo – anche attraverso lo sport e nei luoghi per lo sport – coincidente con la costruzione del senso di appartenenza alla comunità e di integrazione del titolare nel tessuto di quest'ultima. Questa

Costituzione scolastica: radici, temi e risultati, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, 45 ss.. In tema si veda V. CRISAFULLI, *La Scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 55 ss.; A. SANDULLI, *Scuola e Istruzione (voce)*, in C. BARBATI, A. BARTOLINI, M. BOMBARDELLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto: funzioni amministrative*, III, B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), 2022, Milano, Giuffrè, 1015-1037; L. GIANI, *Manuale di legislazione scolastica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. In ordine ai motivi che hanno scoraggiato l'inserimento nel corpo dell'art. 9 Cost. – e quindi intervenendo sui principi fondamentali (come si proponeva di fare tra gli altri il d.d.l. cost. S. n. 2480) – del riferimento esplicito allo sport, si veda il Documento illustrativo del 9 ottobre 2023 "Modifica all'articolo 33 della Costituzione in materia di attività sportiva".

[41] E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, Morano Editore, 1961, 51, che rende la "garanzia della pienezza e della libertà della formazione della personalità" del cittadino un traguardo indispensabile per la democraticità della forma di Stato. Questo paradigma consente, come noto, di istituire un collegamento ideale dell'art. 33 Cost., non solo con l'art. 9 Cost., ma anche con gli articoli 2 e 3 Cost.

[42] Su questo passaggio sia consentito rinviare alle argomentazioni svolte in C. ACOCELLA, *Valore educativo e sociale dello sport nel prisma dello Stato di cultura*, cit., 127 ss. Di diverso avviso sul punto appare T.E. FROSINI, *Alla ricerca di una interpretazione costituzionale sportivamente orientata*, cit., secondo il quale "il richiamo, poi, al 'valore educativo' dell'attività sportiva, lascerebbe intendere una maggiore attenzione nei percorsi scolastici dei giovani, dove l'ora della lezione di sport è quasi sempre vissuta, invece, come una sorta di ora di ricreazione".

prospettiva di socialità, che pare illuminare la direttrice più ambiziosa di impiego dello sport[43], indica quella collettiva come dimensione nella quale il singolo è destinato ad esprimere in misura qualificante la sua personalità, ed anche per questo invita ad adottare un approccio trasversale alle distinzioni categoriali fra diritti e cioè a guardare oltre una distinzione netta tra diritti a vocazione difensiva (le libertà) e diritti a vocazione prestazionale (tipicamente esibita dal sotto-sistema dei diritti sociali).

3. *Semantica dello sport. Lo sport per tutti*

Alla luce della lettura qui proposta, la selezione di valori e funzioni restituita dalla promozione della saldatura tra la caratura sociale e quella educativa[44] dell'attività sportiva, più che un fattore di compartimentazione e frazionamento sacrificante alcune delle funzioni che essa è destinata a svolgere[45], appare proprio in grado di assecondare una multipolarità valoriale-funzionale, che del resto lo sport tradizionalmente presenta. Il tenore letterale della disposizione costituzionale sembra aver in qualche modo inteso preservarla con la puntualizzazione che l'attività sportiva è protetta "in tutte le sue forme"[46].

[43] Sulla posizione ancillare – che il segno della riforma costituzionale consentirebbe di superare, ad avviso di chi scrive – del diritto allo sport rispetto ad altri diritti fondamentali, alla cui garanzia il riconoscimento del primo veniva finalizzato, soprattutto dai disegni di legge che puntavano ad incidere sull'art. 32 Cost. per riconoscere il valore costituzionale dello sport (per es. cfr. il d.d.l. cost. S. n. 747; S. n. 2480; S. n. 2478), si veda M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in *Riv. del Gruppo di Pisa*, 2022, 152 ss.

[44] L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 434, segnala la coerenza della collocazione sistematica della disposizione con il "valore educativo" attribuito allo sport e con la ricostruzione degli sport come prodotti culturali (su cui si veda già *supra* nota 21) e processi di produzione culturale (sul punto l'A. rinvia a D. NARDINI, *Surfers Paradise. Un'etnografia del surf sulla Gold Coast australiana*, Milano, Ledizioni, 2022, 174), cogliendo tuttavia profili di distonia nell'accostamento al primo dell'attributo sociale.

[45] L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 435: "Lo sport non è questo o quel 'valore' (o 'disvalore')" … "non ha, dunque, molto senso a livello costituzionale l'autonomizzazione e parcellizzazione delle sue funzioni o finalità".

[46] Condivisibilmente al riguardo sottolinea che il riferimento è "comprensivo

Quanto alla pratica sportiva, la percezione che si trae dalla realtà fenomenica è quella di un terreno assai articolato, nel quale convivono rappresentazioni della prima molto diverse e anche assai distanti le une dalle altre: il calcio professionistico (con tutto ciò che esso movimenta, tra l'altro in termini di ingenti risorse economiche, non solo in funzione dell'esercizio della pratica ma anche degli eventi – fra l'altro mediatici – in cui la prima si traduce); lo sport di base largamente radicatosi nella società italiana anche grazie all'associazionismo sportivo; o ancora l'attività motoria libera, praticata in modo destrutturato[47]. Lo specchio dell'ampiezza e della complessità sul piano semantico è la molteplicità di obiettivi conseguibili attraverso l'impiego della leva sportiva: la pianificazione di strategie pubbliche per il benessere e la salute, per aumentare la qualità urbana ed ecologico-ambientale; l'inclusione sociale che apre, a sua volta, un ampio spettro di finalità.

Anche sul piano del diritto positivo, interno e sovranazionale, v'è traccia di questa multidimensionalità del fenomeno sportivo[48], certo con qualche variazione avvertibile intorno allo snodo del peso giocato dal dato della regolamentazione, o anche rispetto alle alternative caratterizzazioni, professionistica e dilettantistica, dell'attività sportiva; o ancora del livello di dinamismo fisico richiesto dall'attività (sul crinale della distinzione tra attività sportiva e attività motoria). A livello interno, oltre a quanto già osservato con riguardo alla formulazione dell'art. 33 Cost., rileva la definizione di sport di cui all'art. 2, comma 1, lett. n), d. lg. n. 36 del 2021, con la quale – e non è un caso – è pienamente in linea la

dell'attività motoria e, all'opposto e più in generale, non escludente le attività sportive non istituzionalizzate", con ciò rompendo anche "l'ufficialità del riconoscimento di una attività come attività sportiva", L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit., 435.

[47] Definire il significato della pratica sportiva si atteggia a "necessità semantica" rispetto alla pianificazione di strategie pubbliche nel comparto, secondo T. IORI, *Popolare, per tutti. Lo Sport e i beni comuni*, in *Labsus.org*, 2018, 11, che segnala in riferimento alla diffusione dell'attività motoria liberamente praticata, citando Paul De Knop, i processi interconnessi di "sportivizzazione della società" e "desportivizzazione dello sport".

[48] In ordine alla "pluridimensionalità dell'attività sportiva" si veda L. MELICA, *Attività sportiva e persona umana: una riforma ambiziosa e lungimirante*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2023, V ss., anche per la ricostruzione del contributo offerto dal diritto internazionale all'affermazione del valore sociale dello sport.

norma costituzionale[49]. Essa abbraccia "qualunque forma di attività fisica fondata sul *rispetto delle 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". Le fonti europee, che si mostrano convergenti rispetto al dato della polivalenza e polifunzionalità dello sport, marginalizzano in qualche misura la componente regolamentare, del riconoscimento ufficiale e della competizione, ricomprendendo nel novero delle attività sportive tutte le attività fisiche, anche quelle non competitive, regolamentate e strutturate[50]. Con l'ordine di alternative basate p.c.d. sul grado di istituzionalizzazione/regolamentazione, si intrecciano quelle situate lungo il *discrimen* tra

[49] Sul punto rileva, infatti, F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, in questo volume (nota 14) che "la norma costituzionale non fa altro che valorizzare quanto il legislatore aveva già disposto in termini generali" con l'art. 2, comma 1, lett. n), d. lg. n. 36/2021.

[50] In questo senso si vedano le assonanze tra la definizione di sport recata dal citato d. lg. n. 36/2021 e quella che ricorre nella Carta europea dello sport adottata dal Consiglio d'Europa nel 1992, all'art. 2, che ridimensiona il profilo organizzativo: "si intende per 'sport' qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia 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". Sul punto, per esempio, si veda il Libro bianco sullo sport dell'Unione europea COM(2007) 391. V. altresì L. CASTIGLIONE, *Verso il servizio sport. Considerazioni a seguito della riforma dell'art. 33 della Costituzione*, in *Amministrativ@mente*, 2024, che sottolinea come nella stessa direzione si muovano anche Carta Olimpica e Trattato di Lisbona. Segnala, in ragione della differenza sul punto tra la disciplina interna e quello europea, un'arretratezza della prima, T. IORI, *Spazi pubblici per fare sport. Patti per gestirli*, in *Labsus.org*, 2020, 5. Nel dar conto della incapacità del decisore politico italiano di regolamentare adeguatamente uno "spazio complesso di pratiche sociali" come lo sport si rivela, l'A. rammenta la difficoltà insorta durante il governo dell'emergenza pandemica a fronte dell'impiego delle locuzioni "attività sportiva e attività motoria", e della distinzione tra le due richiamata dalla circolare del Ministro dell'Interno del 31 marzo 2020, ancorata ad un livello più elevato di dinamicità riscontrabile nella prima, ma contrastante proprio sul punto con una definizione di sport, accolta dallo stesso Ministero della Salute, incline a valorizzare il carattere strutturato e di sottoposizione "a regole ben precise" dello stesso, e tale da attrarre nella nozione pertanto anche attività in cui siano praticamente esclusi sforzo fisico e dinamismo (dama e bridge a titolo esemplificativo).

professionismo e dilettantismo sportivo, anch'esse espressione della varietà di situazioni e finalità di cui il decisore può in linea astratta farsi carico. Lo stesso disallineamento[51] tra l'approccio del Codice del Terzo settore sul punto, seguito dalle esperienze concrete di amministrazione condivisa, da un lato (nel senso di circoscrivere il *target* di tutela alle attività sportive dilettantistiche), e quello della Riforma costituzionale (come detto, incline ad includere nella protezione sia le forme dilettantistiche che quelle professionistiche di sport) dall'altro lato, conferma questo dato. Il che non stupisce ove si ritenga che la riforma costituzionale abbia inteso valorizzare la cornice della socialità. In questa si inserva infatti tradizionalmente il tema delle differenze, della varietà di situazioni delle quali è chiamato a farsi carico il decisore nei percorsi di riconoscimento e soddisfazione delle pretese. Non occorrono particolari argomenti in tal senso per rammentare la rilevanza della "diversità" come cifra distintiva dei titolari di diritti a prestazione, a partire dalla "diversificazione" dei loro bisogni, delle relative condizioni di partenza, dell'essere "persona sociale"[52], appunto. Praticare questa prospettiva con riguardo allo sport, significa decifrarne il contributo al progetto democratico, valorizzando quel "diritto per tutti"[53], che riflette la stessa Carta olimpica nella misura in cui include tra i valori dell'olimpismo, a cura dei Comitati olimpici, "la promozione dello sport per tutti"[54]. La

[51] Rilevato da F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, cit.

[52] Sul punto N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, 1996, in ID., *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Torino, Giappichelli, 2009, 458-459. Per una ricostruzione del dibattito sul punto si veda, se si vuole, C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all'epoca del ritorno al bisogno del Welfare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, spec. 39 ss.

[53] Cass. civ., Sez. V, 26 ottobre 2021 n. 30008.

[54] Sul punto si veda ancora L. MELICA, *Attività sportiva e persona umana: una riforma ambiziosa e lungimirante*, cit. Quanto alla ricorrenza della formula dello "Sport per tutti", si vedano la Carta d'Europea dello sport per tutti, Bruxelles, 20 marzo 1975; la Raccomandazione n. 588/2070 del Consiglio d'Europa in materia di "sport per tutti". Al riguardo si segnala anche l'identità di una associazione centrale in questa prospettiva che è l'Unione Italiana Sport per tutti. In tema si veda T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, cit. e L. CASTIGLIONE, *Verso il servizio sport. Considerazioni a seguito della riforma dell'art. 33 della Costituzione*, cit.

stessa idea dello "Sport per tutti", che si declina in termini di necessità di aumentare le opportunità di accesso alla pratica sportiva per tutti, tiene insieme molteplici profili: la considerazione dello sport quale forma di svolgimento della personalità[55], nell'ambito di un progetto che non è solo individuale, come si è detto, ma corale, collettivo, e che si riflette in un servizio (quello sportivo) a fruizione individuale ma anche collettiva; la consapevolezza della mancanza di autosufficienza (non solo in termini economici[56]) della persona nella realizzazione delle aspettative rilevanti[57] e dunque della strumentalità dell'organizzazione pubblica alla soddisfazione di queste ultime. In questo quadro, se è comprensibile segnalare una progressione nella vocazione sociale delle diverse attività sportive – si pensi ancora al raffronto tra quelle dilettantistiche e quelle professionistiche[58] – non sarebbe altrettanto ragionevole incasellare nella rigidità della nomenclatura la capacità delle attività sportive (tutte) di favorire il progetto di integrazione della persona nel tessuto della comunità democratica, escludendo la portata inclusiva delle attività più immediatamente dirette a coltivare l'agonismo

[55] Allo svolgimento della personalità del minore si fa riferimento all'art. 1, c. 369 della L. 27 dicembre 2017 n. 205 relativo alla destinazione delle risorse del "Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano" istituito presso l'Ufficio per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[56] Quella delle capacità economiche è con evidenza una delle questioni che si pone prioritariamente nella costruzione dello Sport per tutti: sul punto si veda per es. il Progetto "Sport Lover" che, all'interno del Rapporto Sport 2024 dell'Istituto per il credito sportivo e culturale e di Sport e Salute, "mira a garantire il principio del diritto allo 'sport per tutti', supportando" anzitutto "le persone che, per ragioni economiche, non possono sostenere i costi dell'attività sportiva" e poi "le associazioni e società sportive che svolgono attività di carattere sociale sul territorio".

[57] Sull'autosufficienza quale tratto che marca la differenza tra la condizione umana presa in considerazione nel quadro dello Stato liberale e quella di cui si fanno invece carico le costituzioni democratico-sociali, sia consentito un rinvio a C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali. …cit.*, 40.

[58] Sul quale indugia F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, cit., per sottolineare che nella prospettiva considerata nel saggio, che è appunto quella della pratica sportiva e gestione dei beni dedicati allo sport nel quadro dell'amministrazione condivisa, "hanno importanza solo quelle attività in cui lo sport ha una chiara e prevalente vocazione sociale, come condizione di emancipazione delle libertà personali".

sportivo[59] e il conseguimento di obiettivi sportivi di rilievo[60], e degli interventi che alle medesime favoriscono le opportunità di accesso per quanti ne difettano in base alle proprie condizioni di partenza.

4. *Soggetti e luoghi per lo sport tra pubblico e privato*

Un secondo ordine di considerazioni suggerito dalla insistenza delle aspettative a praticare attività sportiva in una area di interessi di rilevanza pubblicistica – che giustifica la pubblicizzazione sopra segnalata – e dalla circostanza che questo dato dialoga in modo del tutto coerente con il paradigma teorico del servizio pubblico – traducendosi essenzialmente in vincoli sull'offerta sportiva – investe le soggettività chiamate a mettere in campo interventi promozionali nel senso indicato, e a gestire – trasversalmente alla distinzione tra pubblico e privato – attività e luoghi per lo sport.

4.1. Il coinvolgimento di soggetti non pubblici attraverso il regime proprietario dei luoghi per lo sport

L'eventualità che siano soggetti diversi dai pubblici poteri ad occuparsi dei beni/luoghi destinati allo sport, ricorre anzitutto nella ipotesi in cui tale soluzione rifletta un allineamento del profilo gestorio a quello proprietario, ossia l'avvenuta privatizzazione dell'impianto sportivo –

[59] L'approccio, qui accolto, favorevole a riportare la missione sociale dello sport a tutte le attività in cui lo stesso si dispiega, non contesta l'efficacia della semplificazione comunemente operata in dottrina tendente a valorizzare le differenze tra le attività agonistiche e quelle che promuovono semplicemente lo "stare con gli altri", e che integrerebbero la missione completa dell'ordinamento sportivo: sul punto A.M. GAMBINO, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 11 ss.

[60] Naturalmente essendo il *discrimen* tra attività agonistiche e attività non-agonistiche non sovrapponibile a quello tra dilettantismo e professionismo, che, con la sua "natura prevalentemente economica", innegabilmente proietta la sua problematicità sulla individuazione delle tutele dei soggetti che praticano attività sportiva: su questo si veda A.M. COLARUSSO, *La nozione di agonismo nel diritto sportivo. Considerazioni introduttive*, in *Riv. dir. sport.*, 2025, 1 ss.

compatibile "con la conservazione della fruizione collettiva"[61] – preceduta dal passaggio del bene dal patrimonio indisponibile a quello disponibile[62], ed anche nella peculiare ipotesi in cui il profilo patrimoniale-proprietario al pari di quello gestionale, presenti connotati di accessorietà rispetto alla necessità di costruzione degli impianti, fuoco di attenzione della recente disciplina recata dall'art. 4 del d. lg. n. 38/2021 nel quadro della c.d. Riforma dello Sport. In tale orizzonte il trasferimento della proprietà al privato rappresenterebbe una delle condizioni contrattuali tese ad assicurare il complessivo equilibrio economico-patrimoniale delle operazioni di realizzazione, ammodernamento, ristrutturazione delle dotazioni impiantistiche. I riferimenti sono nello specifico operati dal comma 2, dal comma 5, lett. a), e dal comma 12, dell'art. 4, d. lg. n. 38/2021. In primo luogo con riguardo alla possibilità che, nel quadro delle previsioni inserite nel "documento di fattibilità delle alternative progettuali", da presentare all'amministrazione interessata da parte del soggetto che intenda realizzare un intervento di ammodernamento-costruzione-riqualificazione delle infrastrutture sportive[63], vi siano quelle che, "per assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa", favorendo e incentivando i promotori e realizzatori dell'intervento, investono diritti reali, disponendone la costituzione e/o il trasferimento. Tra queste è contemplata, accanto alla "cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di *altri immobili*[64] di proprietà della pubblica amministrazione",

[61] Cons. St., Sez. III, 3 maggio 2024, n. 4057.

[62] Dei tratti connotativi dei provvedimenti di sdemanializzazione dà conto, unitamente alla giurisprudenza rilevante, nella sua diffusa analisi A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 162-163.

[63] Cfr. l'art. 4, comma 1, d. lg. n. 38/2021.

[64] Con riguardo alla categoria degli "altri immobili" di proprietà pubblica (rispetto a quelli su cui sorgerà l'impianto, o coincidenti con l'impianto), la dottrina (A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 143) segnala l'aggravio del corredo motivazionale della decisione di concedere un diritto reale per tali cespiti, "in relazione (i) alla loro individuazione, (ii) alla loro relazione economico-finanziaria con l'intervento (iii) ed al titolo con cui il preponente occuperà i terreni (presumibilmente sempre pubblici) su cui sorgerà l'impianto sportivo". La norma si inserisce peraltro in un contesto in cui viene prevista (sempre comma 2, dell'art. 4 cit.), con finalità di garanzia "del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa" ma anche di "valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali, economici,

il "trasferimento della proprietà degli stessi all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto in via prevalente"[65]. Ancora, nella medesima direzione si inscrive la previsione del rilievo del contributo spiegato dalla associazione o dalla società sportiva nel progetto di ammodernamento e costruzione degli impianti[66], "nella determinazione del canone o del prezzo eventualmente dovuto per la cessione dei diritti o per il trasferimento della proprietà". La disposizione si riferisce testualmente ai "costi e benefici dell'intervento per l'associazione o società sportiva, per la comunità territoriale di riferimento anche in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica". La proiezione tutta sociale della disciplina sottende una considerazione a largo spettro dell'operazione e delle "esternalità" (positive) inclusive che l'intervento – e la filiera che esso attiva – è capace di produrre, tanto da incidere su un profilo di evidente caratura economica, come la valutazione patrimoniale delle obbligazioni implicate (canone o prezzo dovuto dal privato, eventuale contributo pubblico), arricchendolo ed estendendolo a profili non economici. Si dispone infatti che "i benefici dell'opera di riqualificazione o rigenerazione comprendono anche voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale, quali ad esempio, i vantaggi sociali diretti e indiretti derivanti dall'ospitare l'impianto sportivo utilizzato dall'associazione o società sportiva e l'importanza del radicamento dell'associazione o della società sportiva presso la comunità locale"[67]. Sempre al trasferimento della proprietà il legislatore guarda come opzione, tra quelle che coinvolgono diritti reali (superficie, usufrutto) su impianti sportivi, possibile al fine di "contribuire al consolidamento patrimoniale delle società o associazioni sportive", quando queste si atteggino ad autonomi proponenti[68] dell'intervento di ammodernamento e riqualificazione dell'impianto. L'aspetto premiale contemplato dalla

ambientali e di efficienza energetica", la possibile costruzione "di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, con esclusione della realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale".

[65] Cfr. l'art. 4, comma 2, d. lg. n. 38/2021.

[66] Cfr. l'art. 4, comma 5, lett. a), d. lg. n. 38/2021.

[67] Cfr. l'art. 4, comma 5, lett. a), d. lg. n. 38/2021.

[68] Possibilità prevista, appunto, dall'art. 4, comma 12, d. lg. n. 38/2021.

disposizione mira a riequilibrare la previsione dell'obbligo di sottoposizione delle società e delle associazioni sportive alla disciplina del Codice dei contratti pubblici in ordine alla presentazione del documento di fattibilità e del progetto di fattibilità tecnica ed economica, e si integra con la previsione di ulteriori deroghe della disciplina codicistica, a favore delle soggettività in parola, in vista degli affidamenti di lavori[69], oltre che con la previsione di una speciale procedura negoziata, ad esse riservata, nelle ipotesi di iniziativa pubblica della proposta[70].

In definitiva, per un verso, le realtà associative appaiono, al pari di "altri privati", destinatarie di misure complessivamente connotate da finalità dichiaratamente semplificatorie[71], e per le quali si sceglie il registro normativo della "specialità", che affida le istanze di snellimento e velocizzazione delle attività da porre in essere per porre rimedio ad una condizione, tradizionalmente avvertita, di inadeguatezza dei luoghi, ad un regime regolatorio alternativo a quello ordinario, al quale peraltro il frequente ricorso finisce per imprimere tratti di sistematicità[72].

[69] Per le soglie degli importi dei lavori da affidare si veda sempre l'art. 4, comma 12, d. lg. n. 38/2021.

[70] Si veda a tal proposito il comma 13, dell'art. 4, d. lg. n. 38/2021 che prevede, quanto alle "aree del patrimonio disponibile urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi", la possibilità – "anche in mancanza di previa presentazione della proposta" da parte del privato da solo o di intesa con associazioni e società sportive, o da parte di queste ultime in autonomia – per i soggetti di cui si discute (estende il riferimento, che testualmente è solo a "le società sportive dilettantistiche", anche alle associazioni sportive, A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 138) di negoziare liberamente "il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo" di tali aree. La stessa norma contempla, per il caso di pluralità di realtà interessate, su invito pubblico, all'acquisto o all'utilizzazione delle predette aree, l'indizione di "una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara".

[71] A dispetto delle finalità, segnala la "intelaiatura tutt'altro che 'semplificata'", affidata a 18 commi, A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 134. L'A. rileva anche come la "triade" di criteri definiti nella rubrica dell'art. 4 cit. – concentrazione, accelerazione, semplificazione – collochi "l'intera normativa su un versante di 'specialità'".

[72] Nella disciplina dei luoghi per lo sport, si inserisce il grande tema della "specialità" delle fonti dedicate alla prima, sul quale, per evidenti ragioni di economia espositiva, non è possibile indugiare. Sul senso delle procedure *ad hoc* introdotte per esempio dalla L. stabilità per il 2014, L. n. 147/2013 che ha dettato una disciplina specifica sul *project financing* degli impianti sportivi, con la finalità di conciliare i vantaggi economici

Per altro verso, tali soggettività sono riguardate quali beneficiarie di deroghe alla disciplina dell'evidenza pubblica e di agevolazioni, titolari di peculiari facoltà. L'effetto complessivo di queste previsioni è con evidenza quello di promuoverne il ruolo nella diffusione della pratica sportiva quali soggetti incubatori di socialità nel senso cui si faceva cenno.

4.2. Il coinvolgimento dei privati nella gestione dei luoghi

L'altra possibilità di coinvolgimento di soggetti diversi dagli enti pubblici nelle vicende che riguardano i luoghi dello sport è schiusa naturalmente dalla gestione degli spazi, la quale è p.c.d. ancillare rispetto all'attività che negli stessi si svolge e cioè coerente con la natura di servizio pubblico della seconda. Lo conferma il riferimento operato dall'art. 6 del d. lg. n. 38/2021, in continuità con previgenti previsioni[73], all' "uso aperto" degli impianti, idoneo a consentirne una fruizione generale da parte dei cittadini e delle associazioni e società sportive. La gestione integra una filiera di attività – dalla organizzazione dei luoghi a quella delle attività sportive, all'esercizio di attività di cura,

del *project financing* e le necessità sottese al diritto allo sport, nonché gli interessi pubblici di governo del territorio e di tutela ambientale, si veda E. MORLINO, *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, cit. In ordine agli elementi di specialità della disciplina recata dal citato d. lg. n. 38/2021, anzitutto in forza della sottrazione – non abrogata dall'art. 12 del medesimo – di cui all'art. 62, L. n. 96/2017, degli interventi su impianti esistenti e destinati ad accogliere competizioni agonistiche di livello professionistico alle limitazioni dettate dal Codice dei beni culturali, nonché delle ulteriori previsioni ivi contemplate, si rinvia ancora ad A. CLINI, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, cit., 131 ss., anche per la ricostruzione dei risvolti connessi alla possibilità di assumere una decisione idonea a produrre gli effetti di variante ai piani comunali a valle della conferenza di servizi decisoria di cui al comma 7 dell'art. 4, d. lg. n. 38/2021 cit. (cfr. il comma 8). Sullo strumento della specialità per incentivare l'ammodernamento delle strutture esistenti, si veda pure G. GARZIA, *L'ammodernamento degli stati di interesse culturale. Il caso dello stadio "Meazza" di Milano*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 409 ss.

[73] Ci si riferisce, per esempio, al comma 24 dell'art. 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) il quale stabiliva che gli impianti sportivi "sono aperti a tutti i cittadini" e che il loro uso è garantito alle società e alle associazioni sportive in base a "criteri obiettivi". Analizza tale disciplina, segnalando la differenza tra il mero uso e la gestione degli impianti, S. VILLAMENA, *Impianti sportivi comunali: aspetti problematici della gestione indiretta*, in *Cooperative e Enti non profit*, cit., 45.

conservazione controllo e messa in sicurezza – complessivamente volte a garantire la fruizione degli spazi per l'esercizio della pratica sportiva.

Ebbene, una prima ipotesi di coinvolgimento dei privati è proprio quella che guarda alle peculiari soggettività di cui si è detto sino a questo punto, ossia le associazioni e le società sportive, ma con una puntualizzazione che circoscrive la cerchia a quelle "senza fini di lucro". A favore di queste ultime associazioni o società sportive è prevista, dall'art. 5 del d. lg. n. 38/2021, la possibilità di affidamento diretto, da parte degli enti locali, della gestione gratuita dell'impianto, nelle ipotesi in cui esse abbiano presentato – in coerenza con quanto previsto sul piano generale dal citato art. 4, ma nel quadro qui di un procedimento ulteriormente semplificato e peculiare – un progetto di riqualificazione di un impianto esistente[74] (dunque con esclusione di interventi di costruzione, possibilità contemplata dall'articolo precedente), che sia giudicato dall'amministrazione di "interesse pubblico". Nello specifico tale interesse viene fatto consistere nella prefigurazione di un utilizzo dell'impianto che favorisca "l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile". Questa direttrice è integrata dalla previsione della durata della gestione, affidata in via diretta, la quale non può comunque essere inferiore a cinque anni e, più in generale, va commisurata all'entità dell'intervento e quindi alla capacità di remunerarlo. In questo caso la sinergia tra pubblico e privato integra aspetti di ordine economico con profili di valenza diversa, appunto sociale. Al contempo la fattispecie delineata dall'art. 5 traccia, rispetto a quelle contemplate dall'articolo precedente, un climax ascendente nella considerazione del contributo spiegato nella prospettiva della socialità dalle soggettività di cui si discute: esso è anticipato dalla puntualizzazione in ordine all'assenza di finalità lucrative, testimoniato dalla valutazione operata dall'amministrazione e concretizzato nella natura diretta dell'affidamento della gestione degli impianti.

A confermare la logica della progressione, stavolta discendente, è la disciplina relativa alla mera (ossia non preceduta dalla realizzazione dell'intervento di rigenerazione, riqualificazione e ammodernamento) gestione degli impianti pubblici, ove l'amministrazione

[74] L'art. 5 cit. si riferisce puntualmente a "rigenerazione, riqualificazione o ammodernamento".

non opti per la gestione diretta degli stessi[75]. Qui si torna ad un generale "favore" – non accompagnato da alcuna puntualizzazione in ordine al carattere lucrativo o meno dell'attività – per le "società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali", alle quali le amministrazioni affidano la gestione "in via preferenziale"[76],

[75] Di disponibilità di spazi dedicati allo sport da garantire a società e associazioni sportive si fa questione anche nella previsione relativa alla destinazione degli impianti scolastici (cfr. comma 4 dell'art. 6 cit., d. lg. n 38/2021) che subordina la prima alla compatibilità con "le esigenze dell'attività didattica e delle attività sportive della scuola, comprese quelle extracurriculari". La disciplina va considerata unitamente alle proposte di modifica del TU istruzione attualmente oggetto di un d.d.l. AC 505-A, approvato dalla Camera dei Deputati lo scorso 8 ottobre 2025, e nello specifico va segnalata la modifica del comma 4, dell'art. 96 del d. lg. n. 297/1994 e l'introduzione di un comma 4-bis al medesimo articolo. Il senso complessivo delle novelle è quello di prevedere per gli impianti sportivi scolastici e per le relative attrezzature un regime derogatorio nell'ambito delle procedure che ne consentono l'impiego al di fuori dell'orario di servizio scolastico, in particolare contemplando la possibilità di prescindere dal previo assenso dei consigli di circolo o di istituto, ai quali viene tuttavia lasciata la possibilità di negare in via espressa il proprio assenso a tale utilizzo in alcuni casi in sede di approvazione e aggiornamento del PTOF. Il d.d.l. si propone poi di incidere anche sul d. lg. n. 38/2021, e segnatamente sulla descritta disciplina di cui all'art. 5, introducendo un ulteriore comma (1-bis) che prevede una ipotesi speciale di intervento di rigenerazione dell'impianto sportivo, riferita cioè specificamente agli impianti scolastici, replicando i termini della previsione generale recata dall'attuale unico comma dell'art. 5, eccetto che per la parte in cui qualifica come diretto l'affidamento, inserendo in suo luogo il riferimento ad una convenzione. Sul punto si vedano le considerazioni di F. BORRIELLO, *La gestione degli impianti sportivi tra servizi pubblici, rigenerazione urbana e inclusione sociale*, cit.. Ancora viene proposta l'aggiunta di un comma 4-bis all'art. 6 del d. lg. n. 38/2021, che dispone che i consigli di istituto o di circolo, all'atto dell'approvazione o dell'aggiornamento del PTOF, comunicano all'ente locale proprietario le attività didattiche e sportive della scuola di cui al comma 4 che impediscono l'utilizzo, anche parziale, delle palestre, delle aree di gioco e degli impianti sportivi scolastici.

[76] Cfr. il comma 2 dell'art. 6, d. lg. n. 38/2021. Sul punto si veda già l'art. 90, comma 25, L. n. 289/2002 cit. Con riguardo all'integrazione della previsione recata dall'art. 90 cit., e all'applicabilità della disciplina dei contratti pubblici – nel passaggio dal codice dei contratti del 2006 a quello del 2016 – anche in ragione del *discrimen* tra gestione di impianti sportivi di rilevanza economica e impianti privi di tale rilevanza, si veda ANAC, delib. n. 1300 del 14 dicembre 2016 che ricostruisce la giurisprudenza amministrativa rilevante sul punto.

coerentemente integrato dalla prescrizione del rispetto della disciplina codicistica[77].

5. *Oltre l'orizzonte dell'economicità…*

Occuparsi di luoghi per lo sport significa classicamente misurarsi con la necessità di coinvolgere il privato. L'orizzonte nel quale tale necessità si è espressa è per ragioni intuitive essenzialmente economico, ponendo la realizzazione delle infrastrutture sportive la questione del reperimento di ingenti risorse, da considerare alla luce del quadro radicato di abbandono e obsolescenza dell'impiantistica sportiva[78], e dell'esigenza di soddisfare le istanze di rinnovamento e sviluppo infrastrutturale con fonti alternative alla spesa pubblica e agli investimenti pubblici diretti, ripetutamente condizionati da dinamiche di contrazione, acutizzate negli snodi di crisi economica. L'urgenza del nodo economico è efficacemente sintetizzata dalla notazione secondo la quale "il

[77] Il comma 3 dell'art. 6, d. lg. n. 38/2021, infatti, prevede che "Gli affidamenti di cui al comma 2 sono disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e della normativa euro-unitaria vigente". Con riguardo al peso spiegato dalla redditività dell'impianto (rilevanza economica o meno della gestione della struttura sportiva) sulla natura del contratto – concessione o appalto – si rinvia a M. RICCHI, *Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il D. Lgs. n. 36/2023*, in *Urb. App.*, 2024, 310 ss.

[78] E' diffuso il convincimento nel dibattito scientifico della necessità di un consistente coinvolgimento dei privati, proprio in ragione degli elevati costi per la costruzione degli impianti sportivi. M. R. DE RITIS, *Riforma del Terzo settore e attuali assetti societari delle imprese sportive: propositi e spropositi del legislatore*, in *Giust. civ.*, 2018, 763 ss.; L.M. CIOCCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione …cit.*.; G. GARZIA, *L'ammodernamento degli stati di interesse culturale. Il caso dello stadio "Meazza" di Milano*, cit. Per la praticabilità dello strumento del *leasing* finanziario come risposta alla scarsa capacità di spesa delle amministrazioni, anche nel comparto qui considerato, si veda A. CRISMANI, *Strumenti finanziari per l'edilizia pubblica: il* leasing, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2024 3 ss.. Per la classificazione degli impianti sportivi in termini di opere tiepide, si veda A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, in *Dir. amm.*, 2022, 441 ss.; E. MORLINO, *op. cit.*; e A. CLINI, *op. cit.*

settore sportivo, soprattutto in relazione agli impianti, è ad alta intensità di capitale e presenta i più bassi indici di redditività nell'economia italiana" [79]. Ha in questo senso finito col polarizzare in certo modo la riflessione, la questione dell'equilibrio economico-finanziario dell'intervento messo in campo per la realizzazione o l'ammodernamento degli impianti[80], che naturalmente si declina in modo diverso in ragione della consistenza del privato coinvolto, come testimonia per esempio la vicenda della compatibilità con le regole poste a presidio della concorrenza, in particolare quelle in tema di aiuti di Stato, dei finanziamenti pubblici destinati a sostenere le infrastrutture sportive, valutata diversamente in ragione dello svolgimento o meno di attività economica da parte del beneficiario, o del carattere locale della medesima o della circostanza che essa sia riferita a sport amatoriali[81]. Non si può negare che anche il tema della polifunzionalità dell'impianto, ossia la vocazione polivalente data dalla compresenza di una serie di attività ospitate (commerciali, di ristorazione, ricettive, di intrattenimento) oltre a quelle strettamente sportive[82] – che si presterebbe ad esprimere un

[79] Che ricorre nel Rapporto finale UISP, Svimez, Sport e Salute, "Il costo sociale e sanitario della sedentarietà", del settembre 2021, 93. Sul punto si veda A. CONTE, *L'affidamento diretto degli impianti sportivi: un bilanciamento complesso*, cit.

[80] Si segnala un tendenziale favore per l'ammodernamento mediante il recupero di impianti esistenti o localizzati in aree già edificate, rispetto alla realizzazione di nuovi impianti: al riguardo si veda la c.d. Legge sugli Stadi (L. n. 147/2013, art. 1, commi 303-306). Il tema della riqualificazione degli impianti appare più ampio di quello della costruzione e ristrutturazione degli stessi, e capace di attrarre i valori generalmente connessi alla rigenerazione: sul punto si veda L.M. CIOCCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione … cit.*.

[81] In questo senso si veda il Regolamento UE n. 651/2014, modificato dal Regolamento UE n. 1084/2017, relativo agli "Aiuti per le infrastrutture sportive e le infrastrutture ricreative multifunzionali" (in particolare art. 55) che declina le condizioni di compatibilità col TFUE degli aiuti concessi: per gli investimenti (compresi gli aiuti per la creazione o l'ammodernamento delle infrastrutture sportive e delle infrastrutture ricreative multifunzionali) e per il funzionamento delle infrastrutture sportive. In tema, si veda L.M. CIOCCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione … cit.*, 5.

[82] Per la considerazione di finalità ulteriori rispetto a quelle strettamente sportive nella attuale disciplina relativa alla costruzione e all'ammodernamento degli impianti si

collegamento con quella polifunzionalità e multidimensionalità dello sport e del relativo diritto di cui si è detto in precedenza, operando in sostanza come volano di integrazione[83] – infondo sia stato prevalentemente letto in chiave di strumento atto a garantire risultati di redditività dell'impianto e sostenibilità economica dell'operazione che complessivamente lo riguarda. Più in generale la gestione di un impianto sportivo – proprio per la natura di servizio pubblico che in essa trova campo e che decifra una relazione peculiare tra attività e bene (di condizionamento, come si è visto, della prima sul secondo) – implica tutta una serie di funzioni complessivamente tese ad assicurare con continuità l'efficienza e la fruibilità degli impianti, che sottendono una responsabilità degli spazi e delle attività[84], alla luce delle quali in definitiva appare insomma parziale la prospettiva della mera accessorietà della gestione al recupero economico dell'investimento.

I luoghi per lo sport – e conseguentemente la disciplina che ne regola la realizzazione e lo sviluppo e che ne condiziona la disponibilità – sono innegabilmente situati al cuore della questione dell'inclusione. Lo dimostrano, tra le altre cose, le energie istituzionali attualmente profuse, non ultimo grazie alle risorse economiche rese disponibili nel quadro

veda l'art. 4, comma 2, d. lg. n. 38/2021 cit., nella parte in cui prevede la possibilità che il documento di fattibilità preveda "il pieno sfruttamento a fini commerciali, turistici, educativi e ricreativi di tutte le aree di pertinenza dell'impianto in tutti i giorni della settimana", e ancora (comma 3) che per gli "impianti omologati per una capienza superiore a 16.000 posti", "a far tempo da cinque ore prima dell'inizio delle competizioni ufficiali e fino a tre ore dopo la loro conclusione, entro 300 metri dal perimetro dell'area riservata", preveda che "l'occupazione di suolo pubblico per attività commerciali sia consentita solo all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto sportivo".

[83] E risultando specularmente un elemento di disfunzionalità ove assente: questo pare il senso da attribuire ai riferimenti all'assenza dell'approccio multifunzionale e dei requisiti di polifunzionalità nella costruzione degli impianti, di cui dà conto E. MORLINO, *op. cit*. In tema A. DE MARTINI, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, 96 ss., spec. 98. La questione del destino delle attività collaterali a quelle sportive e del concetto di polifunzionalità utile a risolvere nodi di natura economica si pone già nella giurisprudenza risalente: sul punto S. DEL GATTO, *Affidamento a privati di locali all'interno di impianti sportivi di proprietà comunale: locazione di immobile o concessione di beni pubblici?*, cit.

[84] Sul punto V. PORZIA, *Gli impianti sportivi pubblici*, cit.

del Piano di ripresa e resilienza, nel superamento del divario territoriale (rappresentazione di diseguaglianza) declinato come questione sulla quale la consistenza della dotazione impiantistica sportiva presente sul territorio incide come variabile fondamentale[85]. La considerazione

[85] I divari territoriali in termini di offerta di pratica sportiva e di spazi per lo sport sono documentati in una serie di rapporti. In questa direzione depongono le risultanze della mappatura del parco impiantistico sportivo realizzata sulla base dei dati del Censimento Nazionale (su cui cfr. tra gli altri il Rapporto Sport 2024 cit.) degli impianti sportivi, realizzata del 2020 da Sport e Salute nella quale emerge una correlazione diretta tra la scarsa dotazione impiantistica e i livelli di sedentarietà, nonché un divario (pari al 35 %) tra la disponibilità di strutture al Nord rispetto al Mezzogiorno; o ancora quelle del Rapporto dell'Osservatorio Valore Sport, *The European House* Ambrosetti, II edizione, del febbraio 2024, che peraltro analizza il contributo spiegato dal PNRR nel rilancio infrastrutturale del comparto sportivo complessivamente pari a 1 miliardo di euro, destinati (700 milioni), sotto forma di prestito, alla creazione e manutenzione di impianti sportivi e parchi attrezzati (nel quadro della Missione 5 -Componente 2, Investimento 3.1.), nonché (300 milioni), in forma di contributo a fondo perduto, al potenziamento delle infrastrutture sportive nelle scuole (nel quadro della Missione 4 – Componente 1). In tema si segnalano pure le considerazioni svolte dalla Corte dei Conti sullo stato di attuazione del PNRR, e in particolare su Sport e Inclusione sociale (cfr. la deliberazione del 14 luglio 2022, n. 22/2022/G; la deliberazione del 7 febbraio 2025, n. 19/2025/G). Infine la stessa istituzione, precedente all'emergenza pandemica e agli stanziamenti a valere sui fondi *Next Generation European Union*, del Fondo Sport e Periferie da parte del Governo con l'obiettivo di consentire di implementare interventi edilizi per il recupero e la riqualificazione dell'infrastruttura sportiva nazionale, contempla tra le proprie finalità, proprio quella di affrontare gli squilibri economico-sociali e incrementare il livello di sicurezza urbana. Lo stanziamento disposto nel 2024 per il Fondo Sport e Periferie è stato pari a 102 milioni di euro ed è stato destinato alla realizzazione o riqualificazione di impianti sportivi in aree svantaggiate: sul punto si veda il Rapporto dell'Osservatorio Valore Sport, *The European House* Ambrosetti, III edizione, del febbraio 2025. E' evidente che nonostante la scala degli interventi sia p.c.d. circoscritta alle città, gli effetti "macro" della iniziativa sono decifrabili in termini di riqualificazione della globale infrastruttura sportiva nazionale. Va segnalato, seppur per rapidi cenni, che nel generale sistema di intervento prefigurato grazie ai fondi del NGEU, il divario territoriale è stato aggredito come problema generale del Paese, non in relazione perciò solo allo sport, attraverso la c.d. Quota Sud, e cioè la destinazione di almeno il 40% dei fondi alle Regioni del Sud Italia come misura trasversale a tutte le missioni del Piano, applicandosi il relativo vincolo di destinazione di spesa a tutte le aree di intervento del PNRR e non solo a quelle specificamente dedicate alla coesione territoriale o al rilancio del Mezzogiorno. Sui rischi di tenuta della Quota Sud, legati alla capacità progettuale di Regioni ed enti locali del Mezzogiorno da garantire nelle tempistiche del PNRR,

muove dalla strettissima correlazione tra disponibilità territoriale degli impianti e grado di integrazione della popolazione nel tessuto della comunità; e dunque dalla premessa che l'offerta degli spazi per lo sport rappresenti uno dei principali strumenti per favorire la pratica sportiva dei cittadini (residenti nel territorio considerato) e per tale via il conseguimento di una serie di ulteriori obiettivi, secondo lo schema che trova, come si è detto, espressione nella costituzionalizzazione dello sport[86].

La disciplina dettata nel quadro della Riforma dello Sport, secondo le linee di cui si è dato conto, accorda – peraltro in linea di continuità con quella previgente – uno spazio complessivamente qualificante[87] ad un privato peculiare ché assolve un ruolo specifico nel comparto sportivo. Vi sono in tal senso margini per promuovere una realtà alternativa a quella del privato concepito prevalentemente come operatore economico, e riguardata per il contributo che è in grado di spiegare (anche) in vista del conseguimento delle finalità aggregative e socializzanti dello sport. Tali premesse possono essere utilmente valorizzate al fine di allargare la consueta prospettiva – trasfusa nei noti schemi contrattuali e più in generale economici[88] sussumibili nel partenariato pubblico-privato –

segnalati dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, si veda la Relazione della Corte dei Conti, Sport e Inclusione sociale, del 2022 citata.

[86] M. DE MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22, 2023.

[87] La preferenza accordata alle associazioni e alle società sportive anche secondo la giurisprudenza amministrativa formatasi in presenza del quadro antecedente alla Riforma dello Sport, non era da intendersi come preclusiva della partecipazione di altri soggetti, potendo tale preferibilità essere declinata, per esempio, come attribuzione di un punteggio specifico per i soggetti riguardati dalla disciplina: cfr. *ex multis* TAR Puglia, Lecce, Sez. III, 27 novembre 2009, n. 2868.

[88] Si veda infatti l'art. 174, comma 1 del d. lg. n. 36/2023 che definisce il PPP un'operazione economica, decidendo di "svincolare" la relativa nozione dalla definizione contrattuale. Per la disciplina del PPP si veda anzitutto il Libro Verde relativo ai partenariati pubblici e privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM (2004) 327. In tema la letteratura è sconfinata, qui ci si limita a rinviare ad A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, Giappichelli, 2017; M.P. CHITI, *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni finanza di progetto società miste fondazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009; ID., *Partenariato pubblico-privato*, in M. CLARICH e G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 495 ss.; M. DELSIGNORE, *Pubblico e privato:*

di attingere, attraverso il privato, essenzialmente a risorse di tipo economico e competenziale (tecnico-specialistiche), in modo da attenuare così anche quella dinamica polarizzata pubblico-privato, alimentata nell'ambito di tale modello, secondo la quale sovente l'amministrazione si misura con processi di consolidamento del potere privato[89] (a partire dalla disponibilità in capo all'operatore delle risorse e dallo sfruttamento degli snodi remunerativi delle operazioni messe in campo[90]), e con il rischio di "cattura" da parte dei privati promotori e realizzatori degli interventi (nelle ipotesi in cui il conseguimento degli obiettivi di rendimento e di sostenibilità a cuore degli stessi promotori, tipicamente veicolato dalle c.d. opere complementari[91], inducano a smarrire la salvaguardia dell'equilibrio fra tali obiettivi e gli interessi della collettività)[92].

Già solo guardando allo spettro della contrattualistica pubblica è possibile segnalare una valorizzazione della dimensione economico-funzionale di quest'ultima, in chiave di strumento di promozione del

moduli di partenariato, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale: atti del Seminario di Trento, 17 dicembre 2012*, Padova, Cedam, 2013, 343 ss.; B. GILIBERTI, *Art. 174-Nozione*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato - D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, 2023*, Milano, Wolter Kluvers, 2023, 1442 ss.; B.M. RAGANELLI, *Partenariato pubblico-privato, concessioni e gestione dei rischi*, Roma, Minerva Bancaria, 2019.

[89] Sui rapporti e le dinamiche di interazione fra potere pubblico e potere privato si veda R. SPAGNUOLO VIGORITA, *Potere amministrativo, poteri e interessi privati*, in *Ceridap*, 2024, 133 ss.

[90] Con riguardo al segmento rappresentato dagli stadi, muove dalla premessa della considerazione della redditività del settore e della conseguente capacità "di attrarre capitali relativamente ingenti", F. SPANICCIATI, *L'edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla c.d. legge sugli stadi*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 73 ss.

[91] Per le opere "complementari" cfr. ancora il comma 2 dell'art. 4 del d. lg. n. 38/2021 (che si riferisce alla "costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo"), nonché i commi 8 e 9 dello stesso articolo.

[92] Ipotesi che tipicamente pongono la questione della rottura dell'equilibrio tra i due ordini di obiettivi sono l'eccessiva enfatizzazione della finalità commerciali e la speculazione edilizia. Con riguardo a quest'ultima si segnala la previsione di cui all'art. 4, comma 2, d. lg. n. 38/2021 cit., che esclude dalla possibilità di costruire immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, "la realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale".

benessere sociale nella prospettiva della sostenibilità e dell'inclusione sociale[93]. L'osservazione nello specifico del comparto sportivo consente di andare oltre, e cioè di leggere le aperture a favore di questa peculiare realtà privata come occasioni utili, in primo luogo, per relativizzare la portata dello stesso principio concorrenziale, e più di tutto, per promuovere e affermare un diverso modo di acquisire le energie del privato, oltre i consueti moduli in cui la polarizzazione pare dettata dall'ineluttabilità di un confronto fra poteri (quello conferito dalla disponibilità delle risorse e quello della risposta autoritativa dell'amministrazione tradizionale[94]), per far spazio a logiche di collaborazione – nelle fattispecie qui considerate, per esempio, di co-progettazione degli spazi – e di inclusione di chi co-progetta.

5.1. …E verso una rifunzionalizzazione del principio concorrenziale

Nella direzione del superamento della polarizzazione vanno senz'altro annoverati gli interventi che, ponendosi in linea di continuità ed

[93] Indugia su questa e sottolinea come una simile prospettiva sia stata favorita dal diritto europeo, A. MOLITERNI, *Le prospettive del partenariato pubblico-privato nella stagione del PNRR*, cit. Sul concetto di sostenibilità ed in particolare sulla accezione, meno indagata del primo, di sostenibilità sociale, si veda, per una ricostruzione del contributo regionale al perseguimento di tale obiettivo, A. SIMONATI, *Le Regioni alle prese con l'inclusione sociale: fenomenologia della terza dimensione della sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022, 47 ss. Sul significato della concorrenza nella disciplina degli appalti pubblici si veda M. D'ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm*., 2, 2008, 297 ss.

[94] Si veda a tal proposito il collegamento tra il nodo della ineluttabilità del ricorso alla concessione amministrativa per il trasferimento degli impianti sportivi (in quanto classificati, come sopra si è ricordato, come patrimonio indisponibile comunale) nella disponibilità dei privati – su cui cfr. Cons. St., Sez. V, 15 novembre 2010, n. 8040 – e la considerazione che lo strumento concessorio sarebbe assistito dal corredo autoritativo della revoca per contrasto con il prevalente interesse pubblico (su cui TRGA, Trento, Sez. I, 20 dicembre 2022, n. 211, e TAR Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 25 novembre 2020, n. 761 cit., su cui criticamente L.R. PERFETTI, M. ROMA, *Le concessioni: profili definitori e di regime*, cit.). Sulla permanenza di poteri pubblici in capo al concessionario si veda M. RAMAJOLI, *Orientamenti giurisprudenziali in materia di rapporto concessorio*, in G. PERICU, A. ROMANO, V. SPAGNUOLO VIGORITA (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, Giuffrè, 1996, 357 ss.; M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative*, Napoli, Jovene, 1981.

esaltando l'acquisizione di matrice euro-unitaria del valore sociale delle attività sportive[95], accordano una particolare considerazione a queste ultime e alle finalità conseguibili per il loro tramite, elevandola a fattore di attenuazione del rigore di prescrizioni di matrice pro-concorrenziale[96]. La questione è quella assai delicata della possibilità di superare e derogare il regime concorrenziale a favore di soggettività che agiscono senza scopo di lucro, in ragione del rilievo della funzione sociale dagli stessi esercitata, e in considerazione della nota natura dinamica del confine tra attività economiche e non, e della possibilità di tali soggetti, esercitare comunque attività di rilevanza economica, pur essendo formalmente non profit, secondo la previsione dell'art. 6, del Codice del Terzo settore, d. lgs. n. 117/2017, purché secondarie e strumentali rispetto a quelle di interesse generale[97]. La questione del resto ripropone quella

[95] Si veda in tal senso la Direttiva 2006/123/CE che, al 35° considerando, stabilisce che "le attività sportive amatoriali senza scopo di lucro rivestono una notevole importanza sociale. Tali attività perseguono spesso finalità esclusivamente sociali o ricreative. Pertanto, esse non possono costituire un'attività economica ai sensi del diritto comunitario e non dovrebbero rientrare nel campo di applicazione della presente direttiva".

[96] Segnala infatti come non avesse inteso alterare l'impostazione del considerando 35 della c.d. Direttiva Bolkenstein, il d.l. n. 131/2024, conv. in L. n. 166/2024, di modifica dell'art. 4, della L. n. 118/2022 avendo introdotto una deroga alla stessa Direttiva, prevedendo che tale disciplina (art. 4, comma 1-bis della legge modificata) non si applicasse "agli usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale relativi allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36", a condizione che tali attività sportive fossero "svolte da federazioni sportive, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, anche paralimpici, associazioni e società sportive dilettantistiche costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 36 del 2021 e iscritte nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, che perseguono esclusivamente finalità sociali, ricreative e di promozione del benessere psicofisico, e a condizione che detti usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale possano essere considerati come attività non economiche in base al diritto dell'Unione europea", L. CASTIGLIONE, *Le concessioni demaniali nei circoli sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 2024, 377 ss., al quale si rinvia anche per la ricostruzione dell'ampio dibattito in punto di affidamento dei beni demaniali marittimi turistico ricreativi.

[97] L'art. 6 del d. lg. n. 117/2017 prevede che "Gli enti del Terzo settore possono esercitare attività diverse da quelle di cui all'articolo 5 (attività di interesse generale), a condizione che l'atto costitutivo o lo statuto lo consentano e siano secondarie e strumentali rispetto alle attività di interesse generale". A tali problematici aspetti connette

nodale e di più ampio spettro, relativa alla opportunità di superare la prospettiva della conflittualità a favore di quella del concorso tra solidarietà e concorrenza[98]. Lo scenario nel quale si colloca di recente anche la Corte dei Conti[99], offre all'interprete una serie di argomenti per identificare un fattore di relativizzazione delle logiche economiche e di mercato e dei principi che ne accompagnano il dispiegarsi – segnatamente redditività e concorrenzialità – proprio nella portata sociale della pratica sportiva, e della gestione dei luoghi dedicati alla prima, nonché dell'idea che "avviamento e facilitazione allo sport"[100] siano finalità istituzionali dell'amministrazione, entrambi da leggere oggi nel contesto assiologico che la novella costituzionale consente di spendere. I termini della relazione in presenza della quale si produce tale esito e che trovano

la necessità di effettuare una indagine casistica per evitare di ampliare ingiustificatamente l'esclusione delle attività turistico-ricreative dalle logiche concorrenziali (segnatamente l'esenzione dalle procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni demaniali in favore degli enti sportivi dilettantistici), L. CASTIGLIONE, *Le concessioni demaniali nei circoli sportivi*, cit. Sulla qualificazione in termini di "attività di interesse generale" della organizzazione e gestione delle attività sportive dilettantistiche, proprio nel quadro delle attività tipicamente intestate, dal CTS, agli Enti del Terzo settore, si veda F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, cit.

[98] Sul punto, senza pretese di esaustività S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: conflitto o concorso?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2004, 75 ss.; A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 89 ss. anche per la ricostruzione del contributo fornito dalla Corte di Giustizia UE in relazione al concetto di economicità e alla distinzione tra questo e la "controversa categoria della solidarietà", soprattutto con l'esito, coerente con un approccio oggettivo più che soggettivo-istituzionale, di scoraggiare pratiche legislative nazionali inclini ad attribuire aprioristiche posizioni di vantaggio in favore dei soggetti non profit "sulla base di una 'aprioristica' estraneità" della loro attività all'ambito di operatività della normativa europea; M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 2018, 587 ss. quanto alla necessità di ripartire dal valore della solidarietà al fine di adottare scelte di sistema che garantiscano una piena attuazione del dettato costituzionale in punto di dignità della persona e godimento di beni essenziali, e con riguardo all'intervento di soccorso fornito dai privati e dal c.d. Terzo Settore in un quadro di scarsa efficienza organizzativa dell'amministrazione a fornire prestazioni adeguate.

[99] Ci si riferisce, in particolare, alla deliberazione n. 251/2024 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti.

[100] Prospettazione dell'ente esibita nella richiesta di parere che ha dato causa alla delib. n. 251/2024 cit.

così una conciliazione sono: la presenza di privati "qualificati" nel comparto sportivo e della missione istituzionale che gli stessi esercitano in tale comparto; il principio di doverosa valorizzazione del patrimonio pubblico, quindi di redditività e di sfruttamento economico dei beni pubblici come declinazione del più generale principio di buon andamento, nonché di quello di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico; la trasparenza, la pubblicità e l'imparzialità come criteri che guidano l'individuazione dei soggetti che dialogano con l'amministrazione per la gestione e la cura dei luoghi per lo sport. La riflessione è, infatti, nel caso specifico, occasionata dall'affidamento in gestione di un centro sportivo comunale in via diretta e senza corrispettivo ad un'associazione sportiva dilettantistica – ossia proprio il *target* soggettivo di cui si sta discorrendo – e dalle previsioni pattizie che accompagnavano il primo implicando una serie di esborsi a carico dell'amministrazione (contributi all'associazione, spese di manutenzione del centro e di utenza), nonché possibilità per il concessionario – a dispetto della non lucratività degli scopi che persegue e dell'attività concretamente condotta, decisiva al fine di derogare alla "regola della determinazione di canoni di beni pubblici secondo logiche di mercato"[101] – di mettere in campo una serie di attività produttive di profitto (incide sul punto la questione della possibilità di subaffittare l'impianto, ritenendone gli utili, e di fornire servizi a domanda individuale)[102].

Per semplificare molto, con riguardo al primo punto, ossia alla redditività dell'impianto sportivo quale bene pubblico, la proiezione sociale, ora costituzionalizzata, dell'attività praticata all'interno e

[101] Così C. conti, Sez. controllo Veneto, del. n. 716/2012 espressamente richiamata da C. conti, n. 251/2024 cit., che ribadisce la necessità di scrutinare in concreto le caratteristiche specifiche del soggetto beneficiario al fine di stabilire se possibile derogare al principio di redditività dei beni pubblici.

[102] L' "erogazione di servizi a domanda individuale" è considerata dalla C. conti (cfr. altresì delib. Sez. controllo Veneto, n. 317/2019) in vista dell'ipotesi di svolgimento di attività da parte dei terzi gestori degli impianti sportivi. Si tratterebbe di "tutte quelle attività gestite direttamente dall'Ente, che siano attuate non per obbligo istituzionale, che vengano utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale, e in tale categoria rientrano anche quelli erogati negli impianti sportivi".

attraverso il bene concesso in gestione, ed "incorporata" nella missione dell'associazione sportiva dilettantistica, può essere efficacemente elevata a termine di bilanciamento e comparazione[103] con l'interesse pubblico perseguito mediante lo sfruttamento economico del bene, ed essere giudicata di rango superiore rispetto al secondo, così da giustificare la gratuità dell'affidamento[104]. L'alleanza del pubblico col privato "alternativo" di cui si diceva, ben rappresentato dall'articolata realtà del Terzo settore[105], legittima perciò la compresenza di logiche sinallagmatiche e logiche prive di tale carattere – questo il senso dell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, richiamato espressamente nella pronuncia – e dunque il superamento dei corollari (quello della onerosità per primo) delle stesse, "in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale"[106]. Quell'alleanza, tuttavia, con riguardo al secondo profilo relativo al principio concorrenziale, e a conferma della prospettiva del "concorso" cui sopra si accennava, non può essere sospinta sino al punto da sganciare il perseguimento delle finalità sociali cui è tesa la "condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore"[107], dal rispetto delle coordinate di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento. In altre parole, l'alternatività tra contrattualistica pubblica e amministrazione condivisa e relativi moduli, pienamente legittimata dall'attuale quadro normativo rilevante[108], non vale a

[103] La C. conti, nella delib. n. 251/2024 cit., "spende" l'argomento della costituzionalizzazione della rilevanza del fenomeno sportivo. Valorizza molto questo nodo A. ATELLI, *Sport e beni pubblici: la sfida dell'equilibrio tra interesse collettivo e vincoli di gestione*, cit., nell'annotare la pronuncia.

[104] C. conti, nella delib. n. 251/2024 nel citare C. conti, Sez. controllo Veneto, n. 716/2012 cit., segnala che "la giurisprudenza ammette specifiche eccezioni al principio di redditività del bene pubblico solo laddove venga perseguito un interesse pubblico di rango equivalente o superiore rispetto a quello che viene perseguito mediante lo sfruttamento economico dei beni".

[105] Sebbene "l'effettiva sussumibilità di un'associazione sportiva dilettantistica nel novero degli Enti del Terzo settore costituisc*a* una questione di merito rimessa all'Amministrazione", secondo C. Conti, delib. n. 251/2024 cit.

[106] Così art. 6, d. lg. n. 36/2023.

[107] Sempre art. 6, d. lg. n. 36/2023 cit.

[108] La linea argomentativa seguita dalla Corte dei conti giustifica, infatti, il ricorso al modulo convenzionale di cui all'art. 56 d. lg. n. 117/2017 – la cui attingibilità è da tale disposizione subordinata alla circostanza che le relative condizioni appaiano "più

sconfessare l'impiego della selettività[109] quale criterio più idoneo a garantire, oltre alla parità di *chances* tra gli interlocutori dell'amministrazione, l'individuazione del soggetto maggiormente in grado di perseguire gli obiettivi di socialità che sottendono il progetto di promozione dell'attività sportiva. In conclusione, la scelta di attingere a schemi cooperativi – senz'altro alternativi, sia concettualmente sia in termini tecnico-giuridici[110], a quelli competitivi – non elide l'obbligo di osservare i criteri

favorevoli rispetto al ricorso al mercato" – in luogo di quello contrattuale previsto dal più volte citato art. 6, comma 2, del d. lg. n. 38/2021, in forza dell'art. 6 del d.lg. n. 36/2023, e cioè della possibilità ivi contemplata di ricorrere all'amministrazione condivisa come modulo alternativo a quello della contrattualistica pubblica. Al riguardo rileva naturalmente anche l'inciso finale dell'art. 6 del d.lg. n. 36/2023 a mente del quale "Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017".

[109] A tal riguardo mette conto evidenziare come lo stesso art. 56 del Codice del Terzo settore prescriva, per "l'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione", il rispetto "dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime". Il tema delle implicazioni della scelta delle procedure cooperativa in luogo di quelle competitive rispetto all'osservanza delle regole europee di evidenza pubblica è assai articolato, ma in estrema sintesi conduce all'affermazione della necessità di rendere in condizioni di parità di trattamento e in modo trasparente il contributo offerto dalla realtà non lucrative : sul punto si rinvia, anche per la ricostruzione del dibattito sul punto, al lavoro di A. CRISMANI, *Co-progettazione vs appalti: discrezionalità amministrativa e nuovi assetti tra il mercato degli appalti e il Terzo settore (nota a TAR Lombardia n. 2533/2024)*, in *Giustizia Insieme*, 2024, nel quale si insiste sulle alternative gratuità/onerosità ed economicità/non economicità attraversate dall'impiego degli schemi in parola, in particolare disciplinati, da un lato, dall'art. 55 d. lg. n. 117/2017 (co-progettazione e co-programmazione) che richiederebbero un impegno economico maggiore, e dall'altro lato, dall'art. 56 dello stesso decreto (convenzioni) che richiedono una struttura organizzativa e gestionale meno articolata, ed escludono l'onerosità (intesa come remunerazione in senso stretto del servizio reso). In tema si veda di recente la diffusa analisi di A. BERRETTINI, *La co-progettazione nel rapporto tra Terzo settore e Pubblica amministrazione. Profili ricostruttivi in direzione della procedimentalizzazione*, Torino, Giappichelli, 2025. V. altresì E. CARUSO, *L'amministrazione pubblica condivisa: terzo settore, contratti, servizi*, in *P.A. – Persona e amministrazione*, 2024, 193 ss.

[110] A. CRISMANI, *op. ult. cit.*, segnala, infatti, profili critici legati ad una "errata percezione delle procedure cooperative", che, per un verso, è implicata dal fatto di considerarle prive di evidenza pubblica e trasparenza, e per altro verso incoraggia una

che connotano in termini di ragionevolezza una scelta discrezionale, secondo il tradizionale paradigma offerto dall'art. 3 della legge n. 241/1990[111]. Quest'ultimo si declina quale ossequio ai principi di trasparenza, imparzialità, parità di trattamento e proporzionalità nella individuazione degli interlocutori (cooperativi e non competitivi) dell'amministrazione; nonché come necessità di giustificazione degli esborsi (e della congruità degli stessi) dall'amministrazione a vantaggio dei privati beneficiari[112] e più in generale di predeterminazione trasparente dei criteri e delle modalità per l'attribuzione dei vantaggi economici, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 241/1990 (con ricadute in termini di imparzialità della scelta dei beneficiari)[113] ogni volta che occorrano simili attribuzioni patrimoniali.

La descritta prospettiva in definitiva offre dei criteri utili a scongiurare, attraverso la loro osservanza, il rischio che l'opzione per la valorizzazione sociale del bene in luogo di quella economica[114] (con tutto ciò che

perniciosa tendenza a "confondere le procedure cooperative con quelle competitive", per esempio enfatizzando eccessivamente la quota di contenuti "predeterminati" – mediante la predeterminazione cioè non solo dei criteri (operazione "doverosa e ammissibile"), ma addirittura dei "contenuti esecutivi della presentazione (non ammissibile in quanto violativa del principio della compartecipazione)" – e mortificando per tale via lo spirito di tali istituti, e approssimandoli agli ordinari appalti di servizi sociali, alla cui disciplina si è invece inteso derogare.

[111] Che viene peraltro richiamato nella delib. C. conti n. 251/2024 cit.

[112] Questo è il senso delle puntualizzazioni, occorse nella stessa pronuncia della Corte dei conti di cui si discorre, in ordine alla rigorosa giustificazione degli eventuali oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti a carico dell'amministrazione, nei casi di gestione indiretta, oppure dei contributi a favore dei privati gestori, e quindi alla esigenza di verificare caso per caso la sussistenza in concreto degli scopi sociali rispetto ai quali essi vanno funzionalmente collegati.

[113] In tema si veda S. LARICCIA, *I provvedimenti attributivi di vantaggi economici*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, 572-589. In ordine alla portata generale del principio espresso dall'art. 12, nell'economia di una riflessione condotta proprio sull'uso dei beni – trasfuso in schemi concessori – in una prospettiva collettiva e sociale, si veda R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doversi di solidarietà*, in *Dir. e proc. amm.*, *Quaderni* n. 30, 2018, 4, 309 ss., spec. 311.

[114] Sulla natura discrezionale della scelta tra le due opzioni e per le condizioni cui la "meritevolezza" della valorizzazione sociale viene subordinata dalla giurisprudenza contabile, si rinvia a F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, cit.

essa comporta in termini di mancati incassi, rinuncia a risparmi di spesa, etc…) possa apparire arbitraria, rendendo dunque compiutamente intellegibile l'arricchimento della vocazione produttiva del bene attraverso il valore sociale d'uso generato. Al contempo, nella misura in cui essa richiede di compiere questo superamento della dimensione di mera economicità-redditività degli spazi e dei beni nel rispetto dei principi di oggettività e della trasparenza, sdrammatizza per così dire l'idea di una opposizione tra regimi alternativi – concorrenziali e "sociali-solidali" che si sovrapporrebbero a quelli eletti rispettivamente in corrispondenza del dialogo con un privato tradizionale-puro o piuttosto con un privato-sociale – e ne esibisce la conciliabilità, indicando così infondo anche una funzionalizzazione dello stesso valore concorrenziale. Quest'ultima è richiesta nello specifico dalla direttrice sociale articolata tracciata nell'art. 33 Cost. ultimo comma che illumina il "risultato inclusivo" della organizzazione della pratica sportiva e quindi anzitutto degli spazi ad essa dedicati, mostrandosi in ciò convergente con più generali dinamiche ordinamentali[115].

6. *Per tornare ai beni. Cenni di conclusione*

L'organizzazione degli spazi per lo sport e l'impiego dei relativi beni appaiono, come si è cercato di dire, centrali nell'economia del progetto inclusivo ora nitidamente prefigurato dall'art. 33 Cost. Se poi si guarda al c.d. "Sport per tutti" come dimensione finalistica che al meglio esalta lo spirito di tale progetto, ci si accorgerà che la stessa produce una dilatazione semantica non solo, come già si è segnalato, sul piano dell'attività riguardata come rilevante nella prospettiva, sportivamente orientata[116],

[115] Ci si riferisce naturalmente alla centralità assunta al risultato nel quadro dei principi che informano la disciplina della contrattualistica pubblica. In tema si veda: R. VILLATA, L. BERTONAZZI, *Art. 1. Principio del risultato*, in R. VILLATA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, Pisa, Pacini Giuridica, 2024, 8 ss.; M. RAMAJOLI, *I principi generali*, in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici annotato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 45 ss.; L.R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urb. App.*, 2023, 5 ss.; ID., *Discrezionalità amministrativa e principio del risultato*, in *P.A.– Persona e amministrazione*, 2024, 69 ss.; M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi.it*, 9, 2024.

[116] Per l'espressione si veda il contributo di T.E. FROSINI, *Alla ricerca di una*

di includere, ma anche dei beni e degli spazi diretti a questo obiettivo, inducendo ad allargare lo guardo oltre la nozione di impianto tecnicamente inteso, per abbracciare tutti gli spazi idonei a consentire l'esercizio della pratica sportiva[117] (ma anche motoria per quanto si è sostenuto in precedenza) e il conseguimento attraverso questa degli obiettivi di "secondo livello" che connotano la socialità. I c.d. "luoghi non convenzionali" rappresentano efficacemente l'orizzonte in cui si compie questo allargamento, come del resto sottolineano i rapporti redatti da portatori più o meno istituzionali di interessi nel comparto in ragione di evidenze fattuali, ossia la scelta in concreto operata da molti cittadini per praticare sport[118], con ciò prefigurando, nell'attuale contesto di crescente urbanizzazione e di consumo di suolo, delle opportunità per le politiche di governo del territorio in termini di valorizzazione di spazi abbandonati o sottoutilizzati da integrare nelle aree urbane[119]. Questa ultima notazione induce a considerare poi non solo i luoghi in quanto sede di esercizio dell'attività sportiva e così produttivi di un effetto aggregante di comunità che deriva dal praticare la prima sia singolarmente che collettivamente[120], ma anche i processi funzionali a garantire questo risultato finale, di predisposizione cioè degli spazi utili allo svolgimento della pratica sportiva, processi talvolta trasformativi degli spazi – nel senso della riappropriazione e della riqualificazione – e che in quei luoghi trovano campo. Anche questi processi, al pari dell'esercizio della pratica sportiva, appaiono in linea di principio in grado di promuovere una

interpretazione costituzionale sportivamente orientata, cit.

[117] Sul punto T. IORI, *Popolare, per tutti. Lo Sport e i beni comuni*, cit.

[118] A tal riguardo il Rapporto dell'Osservatorio Valore Sport 2024 citato, nell'ambito della indagine sui "luoghi non convenzionali per la pratica sportiva", segnala la scelta operata dal 50 % degli italiani di praticare attività sportiva all'interno di aree verdi e parchi. Sul progetto "Allestimento spazi non convenzionali", promosso dal Dipartimento per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e da Sport e Salute, si veda il Rapporto Sport 2024 dell'Istituto per il credito sportivo e culturale e di Sport e Salute citato.

[119] Lo stesso Rapporto dell'Osservatorio Valore Sport 2024 evidenzia, infatti, come, nonostante l'eccellente posizionamento dell'Italia fra i Paesi europei (secondo posto) per incidenza media delle aree verdi sulla superficie complessiva delle zone urbane, solo una parte esigua (pari al 1,3 %) di queste sia adibita alla pratica sportiva.

[120] La condizione cui è subordinata la produzione dell'effetto aggregante di comunità è la garanzia dell'esercizio della pratica sportiva in spazi pubblici, secondo F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, cit.

dimensione di condivisione. Lo fanno rispetto: alla realizzazione, ma anche nella prospettiva durevole, rispetto alla conservazione dell'idoneità dei luoghi allo svolgimento della pratica sportiva; alla gestione e alla manutenzione della risorsa fisica, generando appunto ulteriori risorse, comunitarie, immateriali. Questo sconfinamento tra dimensione materiale e dimensione immateriale delle utilità che è possibile trarre dai processi viene esibito tipicamente dal modello dell'amministrazione condivisa dei beni comuni[121]. Non è un caso che la garanzia della fruizione di spazi utili all'attività sportiva nonché la cura dei relativi beni per assicurare la prima, figuri quale obiettivo di esperienze di questo tipo[122], declinate attraverso lo strumento dei Patti di collaborazione[123], i quali sovente propongono un intreccio sinergico tra finalità di rigenerazione urbana[124]

[121] Anche sui beni comuni la letteratura è sconfinata. Ci si limita qui a rinviare a: S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in *Questione giustizia*, 5, 2011, 237 ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari, Laterza, 2011; V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni* de jure condendo *su un dibattito in corso*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Bassi*, II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, 1131 ss.; A. LUCARELLI, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, 2007, 87 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doversi di solidarietà*, cit. Nel cogliere il carattere sfumato della fisionomia dei beni comuni, segnala come gli stessi potrebbero "fungere da laboratorio per sperimentare la progressiva 'giuridificazione' di buone prassi e meccanismi" idonei a "superare le rigidità proprie delle tassonomie tradizionali", e come la codificazione espressa di alcune regole operative potrebbe, valorizzando il principio democratico, contribuire "alla certezza del diritto e all'attuazione del principio di uguaglianza nell'individuazione e successiva gestione delle cose qualificabili" in termini appunto di beni comuni, "secondo la percezione condivisa dalle popolazioni radicate sul territorio", A. SIMONATI, *Le cose e i beni. Brevi note sul ruolo del diritto pubblico, fra nozioni disaggreganti e (contro)tendenze universalistiche*, cit., 171. Sul legame tra beni comuni e amministrazione condivisa si veda: G. ARENA, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni ed i patti di collaborazione*, in *I quaderni delle piccole scuole*, 6, 2025; ID., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, 29 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017, 15 ss.

[122] Su questo si rinvia alle considerazioni svolte da F. GIGLIONI, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, cit.

[123] In tema T. IORI, *Spazi pubblici per fare sport. Patti per gestirli*, cit.

[124] Sulle politiche di rigenerazione urbana, senza pretese di esaustività, si rinvia a:

e organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche, esibendo la promozione della condivisione come valore sociale (tra gli altri) d'uso dei beni di cui si fa questione.

A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 31 ss.; della stessa A., *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 267 ss.

PROMOZIONE DELLE PARI OPPORTUNITÀ E CONTRASTO ALLE DISEGUAGLIANZE DI GENERE NELLA DISCIPLINA DEL FENOMENO SPORTIVO

di MARILISA D'AMICO e MICHAEL BIANCHI

SOMMARIO: 1. Donne e sport fra storia e attualità. – 2. La riforma costituzionale e la discriminazione di genere quale ostacolo all'inclusione favorita dalla dimensione sociale dello sport. – 3. Il quadro normativo sovranazionale e nazionale per la parità di genere nella realtà sportiva. – 4. Cenni sulla violenza di genere nel mondo dello sport. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Donne e sport fra storia e attualità*

Anche nello sport, così come in ogni ambito interessato dagli studi di genere e dagli studi sui diritti delle donne, la discriminazione e la scarsa valorizzazione di cui le donne sono vittime sono divenute evidenti di recente, sebbene, di fatto, costituiscano un problema storico irrisolto. Così come anche in altri contesti, infatti, è solo con la rivendicazione di spazi prima negati che stereotipi e pregiudizi, trovando terreno fertile, possono nutrire le diseguaglianze e divenire discriminazioni[1].

Storicamente, la nascita dello stereotipo della "diversità naturale" tra uomo e donna, sulla quale si fonderebbe poi quella dei ruoli, è riconducibile alla civiltà greca e a quella romana, nelle quali, sia pur con sfumature ed eccezioni – si pensi, in tal senso, alle donne spartane o a quei movimenti o a quelle scuole di pensiero che immaginarono ruoli diversi per le donne – erano le differenze naturali a fondare i ruoli di genere e a giustificare le discriminazioni[2].

Anche dal mondo sportivo le donne sono state per lungo tempo escluse – che fosse dalla partecipazione a determinate discipline o da specifiche competizioni, comunque sempre in virtù di pregiudizi, talvolta talmente risalenti nel tempo da poter essere confusi con fenomeni

[1] Sul punto, sia consentito rinviare a M. D'AMICO, B. LIBERALI, *Manuale di Diritto delle Donne*, Milano, Giuffrè, 2025.

[2] A tal riguardo, si veda E. CANTARELLA, *L'ambiguo malanno. Condizione e immagine della donna nell'antichità greca e romana*, Milano, Feltrinelli, 2010.

storici o naturali[3]. È però anche attraverso lo sport che l'emancipazione femminile sta compiendo il proprio cammino[4]: basti pensare che nel 2012 le Olimpiadi di Londra sono state le prime in cui ogni Paese ha avuto almeno una donna nella propria nazionale[5], mentre alle Olimpiadi di Parigi del 2024 atleti e atlete erano presenti in egual numero[6], e alle Olimpiadi di Los Angeles del 2028 sono attese più atlete (50,7%) che atleti[7].

Nell'ottenimento dell'inclusione delle donne alle Olimpiadi, deve ricordarsi il contributo fondamentale di una donna, Alice Milliat[8], nuotatrice e dirigente sportiva francese che sfidò le convenzioni organizzando, già dagli anni '20 del secolo scorso, delle vere e proprie "olimpiadi parallele" per le donne, allora escluse dalle più importanti competizioni ufficiali. Nonostante i plurimi dinieghi ricevuti da Alice Milliat, progressivamente – e tardivamente – le diverse specialità già praticate nei *Women's World Games* vennero inserite nel programma olimpico, a cui poterono così partecipare anche le donne.

Nonostante i traguardi raggiunti, lo sport rimane ancora oggi «una delle istituzioni sociali della società moderna con la maggiore disparità di genere», come evidenziano i dati forniti ai parlamentari europei dall'Istituto Europeo per l'Eguaglianza di Genere e discussi in occasione della Giornata Internazionale della donna del 2024[9]. E invece

[3] A tal riguardo si veda E. CANTARELLA, E. MIRAGLIA, *Le protagoniste. L'emancipazione femminile attraverso lo sport*, Milano, Feltrinelli, 2021, 9, dove si ripercorre la nascita nell'antica Grecia dello «stereotipo di un femminile non competitivo», nonostante le «non poche sorprendenti tracce di donne fortemente competitive, oltre che nello sport anche in politica».

[4] Sul punto si veda E. CANTARELLA, E. MIRAGLIA, *Le protagoniste*, cit., che, come chiarito dagli Autori fin dall'introduzione, è nato dalla volontà di ricordare singolarmente le Protagoniste della battaglia contro le discriminazioni di genere nel mondo sportivo. Sull'arduo cammino verso una piena parità, oggi ancora ambigua, sia consentito rinviare a M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, Raffaello Cortina Editore, 2020.

[5] *Le donne sono state a lungo escluse da molti sport alle Olimpiadi*, su *Il Post*, 21 febbraio 2024, consultabile al link https://www.ilpost.it/2024/02/21/olimpiadi-femminili-alice-milliat-1922/.

[6] *Ibidem*.

[7] *Il programma degli eventi di LA28 segna un forte impegno con l'innovazione e la parità di genere*, in *Olympics*, 9 aprile 2025, consultabile al link https://www.olympics. com/it/notizie/programma-eventi-olimpiadi-la28-innovazione-parita-genere.

[8] E. CANTARELLA, E. MIRAGLIA, *Le protagoniste*, cit., 56 ss.

[9] Dati consultabili al link https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh 021 5937itn.pdf

rimane cruciale «l'importanza di disporre di forti modelli di riferimento femminili nello sport, in particolare nel ruolo di allenatrici, per ispirare le altre donne a perseguire e a realizzare obiettivi analoghi, ma anche per offrire testimonianze e consigli su come affrontare un ambiente difficile e contrastare gli stereotipi negativi»[10].

Lo sport, inoltre, costituisce campo di osservazione privilegiato per guardare alle discriminazioni di genere nelle sue plurime sfaccettature.

Dal Report UNAR "Le discriminazioni nel mondo dello sport", pubblicato il 20 ottobre del 2022 e realizzato dall'Osservatorio Nazionale contro le Discriminazioni nello Sport, risulta che le varie forme di discriminazione documentate (violenze verbali, violenze fisiche, danni contro proprietà o cose, discriminazioni) nel mondo sportivo abbiano per il 10% dei casi il genere come "movente"[11]. Per quel che riguarda le violenze verbali, che includono il cd. *hate speech* in svariate forme, un chiaro parallelismo emerge guardando ai dati dell'ottava mappa dell'intolleranza di VOX, presentata a Milano il 13 marzo 2025, da cui risulta che sul totale delle persone colpite da *hate speech* online le donne sono la metà[12].

Ancora, sotto il profilo del *gender pay gap*, il fenomeno sportivo è esempio lampante della disparità salariale in ragione del genere: nel 2025 tra i 50 atleti più pagati al mondo non figura nemmeno una donna[13]. Sebbene alcune cause del divario nei compensi siano da imputare a logiche proprie del mercato – si pensi, in questo senso, alle richieste degli spettatori – la partecipazione tardiva delle donne allo sport e i pregiudizi ancora esistenti giocano un ruolo fondamentale anche nel plasmare le stesse richieste del pubblico e, conseguentemente, gli stipendi delle atlete. Strettamente connesso alle richieste del mercato è poi il tema della disparità di copertura mediatica da cui lo sport praticato da donne è affetto: dati UNESCO del 2021[14] mostravano infatti che lo sport femminile riceve solo il 4% della copertura televisiva.

[10] *Ibidem*.

[11] Report consultabile al link https://www.unar.it/portale/documents/20125/d0ecb1a7-3dde-e515-5407-1aac149a4d3d.

[12] La mappa è consultabile al link https://www.voxdiritti.it/ottava-edizione-mappa-intolleranza/.

[13] *Perché nessuna donna è tra i 50 atleti più pagati del mondo*, su *Forbes*, 22 maggio 2025, consultabile al link https://forbes.it/2025/05/22/perche-nessuna-donna-e-tra-i-50-atleti-piu-pagati-del-mondo.

[14] I dati sono consultabili nel Report UNESCO 2022-2023 "*UNESCO in Action for*

Sempre per quel che riguardi la copertura mediatica delle imprese delle atlete, sovvengono altre due considerazioni. Sono infatti a tutti tristemente noti casi di celebri testate giornalistiche a tiratura nazionale che, nel comunicare gli straordinari successi di atlete donne, finiscono per presentare queste ultime senza l'utilizzo del loro nome proprio ma con le vesti di "moglie di", "mamma" o "amica di". È poi noto il tema delle riprese sessiste, come anche le Olimpiadi di Parigi 2024 hanno potuto mostrare, tanto che, a giochi iniziati, gli *Olympic Broadcasting Services (OBS)* hanno dovuto aggiornare le linee guida per gli operatori di ripresa[15], la maggior parte dei quali erano uomini.

Per quanto riguarda le questioni legate al linguaggio sessista può invece citarsi, a guisa di esempio virtuoso della consapevolezza che la forma sia talvolta anche sostanza, la recente novità per la quale da metà agosto 2025, per volontà della Lega Calcio, le capitane delle squadre italiane della Serie A femminile stanno usando una nuova fascia: non c'è più scritta solo la lettera "C", come nella scorsa stagione, ma per intero "Capitana"[16].

gender equality" sulle azioni intraprese per promuovere l'uguaglianza di genere in tutti i settori di sua competenza, consultabile al link https://www.unesco.it/wp-content/uploads/2024/11/italiano.pdf, dove la fonte indicata per i dati sulla copertura mediatica è UNESCO, 2021, *Gender Equality in Sports Media.* Significativo pare poi che nel medesimo Report UNESCO (55) si evidenzi *(the) sport's potential to promote health and address gender stereotypes.* A riprova della connessione fra i temi qui in esame, pare poi significato che sempre l'UNESCO abbia adottato nel 2023 un manuale, intitolato *"Tackling Violence Against Women and Girls in Sport"*, indirizzato a *policy makers* e sportive e sportivi.

[15] Linee guida consultabili al link https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Beyond-the-Games/Gender-Equality-in-Sport/IOC-Gender-portrayal-guidelines-IT.pdf.

[16] *La fascia delle capitane della Serie A femminile di calcio, con scritto "Capitana"*, su *Il Post*, 24 agosto 2025, consultabile al link https://www.ilpost.it/flashes/nuova-fascia-serie-a-femminile-capitana/. Il ruolo della lingua nel plasmare la realtà, oltre a descriverla, è evidente, come efficacemente evidenziato da A. SABATINI (a cura di), *Il sessismo nella lingua italiana (1987), Presidenza del Consiglio dei Ministri e Commissione Nazionale per la Parità e le Pari Opportunità tra uomo e donna*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, 19: «non vi sono dubbi sull'importanza della lingua nella 'costruzione sociale della realtà': attraverso di essa si assimilano molte delle regole sociali indispensabili alla nostra sopravvivenza, attraverso i suoi simboli si impara ad apprendere e a vedere il mondo, gli altri, noi stesse/i e a valutarli». Inoltre, come evidenziato da G. PACELLA, *Il linguaggio giuridico di genere: la rappresentazione sessuata dei soggetti*

I profili di discriminazione di cui sono vittime le donne che praticano sport, sia a livello dilettantistico sia a livello agonistico e professionale, con un'esposizione mediatica che in quest'ultimo caso cresce esponenzialmente, sono sicuramente molteplici e possono certo essere ricondotti a un più ampio contesto sociale di disparità di genere fra uomini e donne, ma vanno comunque indagati avendo cura delle peculiarità del fenomeno sportivo e degli strumenti giuridici esistenti che ai principi costituzionali si ispirano, specie nel promuovere la parità e nel contrastare le discriminazioni.

2. *La riforma costituzionale e la discriminazione di genere quale ostacolo all'inclusione favorita dalla dimensione sociale dello sport*

Come noto, la revisione attuata dalla legge costituzionale n. 1 del 2023 ha introdotto il comma 7 all'art. 33 Cost., che ora recita: «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

Per quanto l'inserimento di un riferimento espresso in Costituzione allo sport abbia il merito di costringere i poteri statali al rispetto di un preciso vincolo, va fin da subito precisato che l'art. 33, comma 7, Cost. così come riformato non è finora emerso come parametro nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale. Le potenzialità della revisione, ad ogni modo, sono già apprezzabili. Difatti, la riforma ha rappresentato un segno di discontinuità rispetto alla giurisprudenza costituzionale ad essa antecedente, sempre restia ad enucleare un diritto allo sport dal testo costituzionale[17].

Dalla lettura della riforma attuata emergono due anime: la prima guarda allo sport nella sua dimensione individuale di diritto della persona, mentre la seconda guarda al fenomeno sportivo nella sua dimensione sociale, per la quale esso va inteso quale strumento di inclusione e di promozione del pieno sviluppo sociale della persona umana.

nel diritto e nella regolamentazione lavoristica, in *Lavoro e diritto*, 2016, 481 ss., l'utilizzo del maschile come "genere neutro" è intimamente connesso a quell'idea per cui la donna, per trovare il «proprio posto nel mondo», debba ambire a eguagliare il modello presentatole, ossia l'uomo.

[17] Sul punto si rinvia a quanto già notato in occasione di audizione per la riforma e riportato in M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2022, 152 ss.

Di qui la possibilità, anzitutto, di ragionare, a partire dal valore di promozione del benessere psico-fisico, di «un accesso all'attività sportiva intesa come diritto soggettivo, e cioè come riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico di una pretesa in capo al singolo cittadino di un obbligo di fare (o di non fare) in capo alle pubbliche autorità preposte all'attuazione della novella costituzionale nei diversi livelli territoriali e di competenza»[18]. Non solo, ma anche la necessità, stante la poliedricità di forme della pratica sportiva, di ragionare anche su quali diritti fondamentali il fenomeno sportivo chiami direttamente in causa: si pensi, a guisa di esempio, alle formazioni sociali, già autonomamente tutelate dalla Costituzione, che nel caso dell'attività sportiva divengono «strumento giuridico privatistico qualificato per la realizzazione della persona e della sua personalità»[19].

Per far sì che lo sport possa però spiegare all'interno di una dimensione sociale la sua duplice natura valoriale – educativa e sociale – risulta necessario, attraverso una lettura in combinato disposto degli artt. 3 e 33, comma 7, Cost., che lo Stato si impegni a rimuovere qualsivoglia ostacolo ad una partecipazione piena e libera da discriminazioni a chiunque voglia svolgere attività sportiva, tanto a livello dilettantistico quanto a livello agonistico o professionale. È in questo senso che la discriminazione di genere va intesa quale ostacolo materiale all'attuazione della riforma e che, al contrario, divengono evidenti le «potenzialità inclusive dello sport»[20]. Difatti, l'introduzione di un riferimento esplicito allo sport in Costituzione ha il pregio di evidenziare il ruolo che il fenomeno sportivo possa avere nel trasmettere principi e valori attraverso dinamiche educative che facciano dell'eguaglianza la propria "bussola", garantendo a tutte e tutti la piena partecipazione, al fine di raggiungere quella democrazia "fatta di donne e di uomini" di cui parlava Teresa Mattei.

[18] Così, E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 2025, 31. Si segnala qui la posizione di chi, come G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, 2024, 127 ss., ritiene che, non essendo previsto in Costituzione un diritto soggettivo allo sport, l'attività sportiva, a seguito della riforma, «gode di una tutela attraverso il catalogo di libertà e diritti che la legge fondamentale in origine costituisce». In tal senso, quindi, non vi sarebbe un diritto individuale allo sport ma quest'ultimo rappresenterebbe «una delle possibili finalità di esercizio dei diritti inviolabili» già riconosciuti e tutelati dalla Costituzione.

[19] E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore*, cit., 40.

[20] M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona*, cit., 167.

Chiarite così le dimensioni costituzionali dello sport, pare ora opportuno volgere lo sguardo al quadro normativo sovranazionale e nazionale specificamente pensato per la parità di genere nella disciplina del fenomeno sportivo.

3. *Il quadro normativo sovranazionale e nazionale per la parità di genere nella realtà sportiva*

Il quadro normativo sovranazionale e quello nazionale paiono ricchi di strumenti volti a promuovere la parità di genere all'interno del fenomeno sportivo.

Anzitutto, la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne del 1979 (CEDAW) impone, all'art. 10, *lett. g)*, agli Stati firmatari di «garantire, su basi uguali tra l'uomo e la donna […] le medesime possibilità di partecipare attivamente agli sport e all'educazione fisica».

Per quel che riguardi il diritto dell'UE, va ricordato che l'art. 8 TFUE impone all'UE di promuovere la parità tra donne e uomini e che l'art. 23 della Carta dei diritti fondamentali UE impone la parità tra uomini e donne sia «assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione».

Con riferimento specifico al fenomeno sportivo, va citata la "Carta dei Diritti delle Donne nello Sport" del 1985, proposta per la prima volta dalla UISP (Unione Italiana Sport Per tutti, un'associazione con l'obiettivo di estendere il diritto allo sport a tutti i cittadini e a tutte le cittadine) e poi trasformata dal Parlamento Europeo nella Risoluzione delle Donne nello Sport del 1987 (2002/2280(INI))[21], che, oltre ad articolare la questione "donne e sport", chiedeva agli Stati membri di impegnarsi per il raggiungimento di ambiziosi obiettivi: sviluppare lo sport scolastico e lo sport ricreativo, garantire la parità di diritti nello sport di alto livello, assicurare la salute delle atlete e rafforzare la partecipazione delle donne negli ambiti decisionali.

Con il Libro Bianco sullo Sport del 2007[22] la Commissione Europea

[21] Consultabile al link https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:eacace7e-5bfc-4975-837d-5b8b00d757a0.0008.01/DOC_102&format=PDF.

[22] Consultabile al link https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0391. Sebbene prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona

ha invece adottato una storica iniziativa per identificare i problemi specifici del settore sportivo europeo, proponendo linee guida strategiche e promuovendo discussioni attive su sport, inclusione sociale, salute pubblica e dimensione economica. Il documento mirava a integrare lo sport nelle politiche europee, a migliorarne la *governance* e a fornire un quadro per future azioni, culminato in successivi piani di lavoro. Difatti, nella sezione dedicata al ruolo sociale del fenomeno sportivo viene posta l'attenzione sul «potenziale dello sport per l'inclusione sociale, l'integrazione e le pari opportunità»[23] e nei Piani triennali di Lavoro per lo Sport UE che contengono strategie e programmi sviluppati dall'Unione Europea per promuovere lo sport e l'attività fisica (2008; 2011; 2014; 2017; 2021; 2024) la parità di genere è spesso indicata tra le questioni chiave che attengono ai valori dello sport.

Più di recente, si vedano le Conclusioni su donne e uguaglianza nel settore dello sport del Consiglio dell'Unione Europea, dedicato ad "Istruzione, Gioventù, Cultura e Sport" e tenutosi a Bruxelles il 24 novembre 2023[24]. Nel documento si sottolinea come, «nonostante i progressi finora compiuti», sia necessario «garantire che tutti abbiano pari accesso allo sport e possano parteciparvi pienamente a tutti i livelli e a tutte le funzioni senza discriminazioni basate sul genere», incoraggiando la parità di genere a tutti i livelli, contrastando «le molestie, l'incitamento all'odio sessista, gli abusi sessuali e la violenza contro le donne e le ragazze».

Significativo, in termini di importanza riconosciuta alla pratica sportiva nella sua dimensione sociale, un recente rinvio pregiudiziale in tema di misure discriminatorie, con cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha potuto chiarire, sia pur nel contesto delle forme di protezione accordabili alle e ai richiedenti asilo, che rientri nella nozione di "atto di persecuzione" anche «una somma di misure discriminatorie, nei confronti delle donne, adottate o tollerate da un "responsabile delle

nel 2009 l'UE non avesse una competenza specifica in materia di sport, con il Libro Bianco del 2007 sono state gettate le basi per una politica UE del fenomeno sportivo. Ora, infatti, l'art. 6, *lett. e*), TFUE stabilisce che l'UE «ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere o completare l'azione degli Stati membri» nel settore dello sport, mentre l'art. 165 TFUE particolareggia la politica UE per lo sport.

[23] *Ivi*, 7 s.

[24] Le conclusioni sono consultabili al link https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15479-2023-INIT/it/pdf.

persecuzioni"» consistente anche «nel divieto di accesso all'istruzione e alla *pratica sportiva* e nell'esclusione dalla vita politica, in quanto tali misure, per il loro effetto cumulativo, ledono il rispetto della dignità umana, quale garantito dall'articolo 1 della Carta»[25].

Devono poi ricordarsi alcuni articoli della Carta Olimpica[26], preposta alla codificazione dei principi fondamentali dell'olimpismo, all'organizzazione dei Giochi Olimpici e al funzionamento del Movimento Olimpico. Il punto 6 dei Principi Fondamentali della Carta Olimpica fissa quale obiettivo del Movimento Olimpico quello di «contribuire alla costruzione di un mondo migliore e più pacifico educando la gioventù per mezzo dello sport, praticato *senza discriminazioni di alcun genere* e nello spirito olimpico, che esige mutua comprensione, spirito di amicizia, solidarietà e *fair-play*». L'art. 3, comma 2, della Carta Olimpica invece afferma che «*ogni forma di discriminazione* verso un Paese o una persona, sia essa di natura razziale, religiosa, politica, *di sesso* o altro *è incompatibile con l'appartenenza al Movimento*».

Ancora, la *Olympic Agenda 2020+5*[27] è stata adottata dal Comitato Olimpico Internazionale per definire la direzione da intraprendere da parte del CIO e del Movimento Olimpico fino al 2025. In questa *strategic roadmap* grande attenzione viene posta alla *gender equality*, fin dalla prima raccomandazione, intitolata *"Strengthen the uniqueness and the universality of the Olympic Games"*. In tal senso, significativa è la notizia per cui nel 2025 il Comitato Olimpico Internazionale ha eletto per la prima volta una presidente donna, ossia Kirsty Coventry, ex nuotatrice, dirigente sportiva e politica zimbabwese.

Per quanto riguarda i principi costituzionali, certamente l'art. 3 e l'art. 37 Cost. possono venire a riferimento quando si pensa alla parità di genere e al divieto di discriminazioni di genere per le atlete professioniste.

Al rispetto di tali principi è infatti sicuramente improntata la riforma del lavoro sportivo realizzata per mezzo dei decreti legislativi nn. 36-40/2021, 163/2022 e 120/2023. Tale riforma risulta attenta

[25] Corte Giustizia Unione Europea, Sez. III, sent., n. 608/22.

[26] Consultabile al link https://www.figc-tutelaminori.it/wp-content/uploads/news-approfondimenti/FIGC-SGS_Carta-Olimpica-italiano-1999.pdf.

[27] Consultabile al link https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/Olympic-agenda/Olympic-Agenda-2020-5-15-recommendations.pdf.

all'inclusione delle diversità[28], con un approccio che non si limita a garantire pari opportunità solo nel rapporto uomo-donna, ma si estende anche agli sportivi con disabilità e ai giovani atleti.

Per quel che riguardi la parità di genere, si considerino i seguenti aspetti. In primo luogo, viene chiarito che la nozione di "lavoratore sportivo" opera «senza alcuna distinzione di genere» (articolo 2, comma 1, *lett. d)*, e articolo 25, comma 1, decreto legislativo n. 36/2021). In secondo luogo, per la prima volta nell'ordinamento italiano viene offerta legittimazione giuridica al lavoro sportivo delle donne, estendendo le tutele lavoristiche previste per le altre lavoratrici, compresa la maternità (articolo 33, commi 2 e 3, decreto legislativo n. 36/2021)[29], anche in attuazione dell'art. 37 Cost. La riforma inoltre impone che un settore sportivo possa essere riconosciuto come professionistico indipendentemente dal genere (articolo 38, comma 1, decreto legislativo n. 36/2021), con incentivi economici appositi – destinati a specifico Fondo – per il passaggio al professionismo sportivo di campionati femminili (articolo 39, comma 1, decreto legislativo n. 36/2021)[30]. Infine, la riforma promuove la parità di genere «a tutti i livelli e in ogni struttura» (art. 40, commi 1, 2 e 3, decreto legislativo n. 36/2021).

Tuttavia, pare significativo che, sempre per quel che riguardi gli aspetti linguistici a cui prima si è accennato, il quadro interno non faccia espressamente riferimento alle *lavoratrici* bensì ai *lavoratori*, salvo poi promuovere la parità di genere[31].

Più di recente, invece, il cd. decreto sport 2025 (decreto-legge n. 96/2025 convertito in legge dalla legge n. 119/2025) impone, all'art. 9-*bis*,

[28] A. ZILLI, *Il nuovo lavoro sportivo per l'inclusione delle diversità*, in *il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2022, 230 ss.

[29] A. TROJSI, *La riforma del lavoro sportivo nel sistema delle fonti*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2024, 5.

[30] R. NUNIN, *Sport e questioni di genere*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2024, 6, evidenzia che, al di là degli indubbi pregi della riforma, «le differenze di reddito tra uomini e donne restano enormi e che gli strumenti economici previsti dal "Fondo per il professionismo femminile", di cui all'art. 39 del d. lgs. 36/2021, risultano essere assai limitati e certamente non sufficienti (meno di 11 milioni di euro nel triennio 2020-22). Per alimentare e rafforzare il percorso del professionismo femminile sono dunque indispensabili risorse stabili […]».

[31] Sul rapporto tra lingua, linguaggio e diritto, sia consentito rinviare a M. D'AMICO, *Linguaggio discriminatorio e garanzie costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2023, 198 ss.

il rispetto della parità di genere negli organi di *governance* degli eventi sportivi di rilievo nazionale e internazionale dichiarati di interesse strategico nazionale, come le Olimpiadi di Milano-Cortina 2026.

Quanto qui sommariamente ripercorso permette di orientarsi all'interno del coacervo normativo che, a più livelli, promuove la parità di genere all'interno del mondo sportivo, spesso con dichiarazioni di principio o strumenti non vincolanti. Al di là delle dichiarazioni di intenti, infatti, i dati mostrano che la disparità di genere all'interno del mondo sportivo sia alquanto diffusa, forse anche per la scarsità di strumenti sanzionatori. È noto, infatti, che, attualmente, il sistema sanzionatorio italiano punisca, all'art. 604-*bis* c.p., rubricato «Propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa» solo gli atti di discriminazione «per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi» e non anche per motivi di genere, che alcune proposte discusse in parlamento hanno tentato invano di aggiungere qualche anno fa.

Dal più importante strumento internazionale giuridicamente vincolante in materia di diritti delle donne e contrasto alla discriminazione di genere, ossia la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) del 1979, è possibile ricavare, all'art. 1, una definizione di discriminazione contro le donne, per effetto della quale va per essa intesa «ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo».

Il quadro più su ricostruito permette di affermare che, con riferimento al fenomeno sportivo, la discriminazione punibile sia la sola riguardante le ipotesi di discriminazione nel mondo del lavoro, nel quale può non essere rispettata quella di parità di genere tanto promossa.

4. *Cenni sulla violenza di genere nel mondo dello sport*

La consapevolezza che «i diritti umani sono diritti delle donne e i diritti delle donne sono diritti umani» [32] ha certamente impresso una

[32] Frase pronunciata da Hillary Clinton alla Quarta Conferenza Mondiale sulle

spinta determinante nel plasmare il diritto sovranazionale – e, a cascata, quello nazionale – volto a reprimere e a punire la violenza di genere. La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica ne è un chiaro esempio. L'art. 3 definisce il fenomeno come una «violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere».

Un dato preoccupante, rinvenibile nel manuale UNESCO adottato nel 2023 e intitolato "*Tackling Violence Against Women and Girls in Sport*"[33], riporta che circa il 21% delle donne abbia subito abusi sessuali in giovane età nello sport, quasi il doppio rispetto agli atleti maschi (11%).

Con riferimento al panorama italiano, sono tristemente noti casi di abusi e di violenze denunciati da atlete di ginnastica ritmica prima, aerobica poi e artistica infine. Agli esposti in Procura di Nina Corradini e Anna Basta, atlete presso l'Accademia di Desio, la casa delle cd. "Farfalle" della Nazionale di ritmica, si sono poi aggiunte le denunce di moltissime altre atlete, oltre a quelle pubbliche di famose atlete di ginnastica artistica – fra le quali Vanessa Ferrari e Carlotta Ferlito –, tanto che a livello mediatico si è parlato di un vero e proprio "movimento *#MeToo*", simile a quello avutosi negli Stati Uniti d'America con le vittime di molestie e violenza sessuale subite dall'ex medico della Federginnastica USA, Larry Nassar.

Il caso italiano, tuttavia, si contraddistingue per violenze che, in un clima di omertà diffusa all'interno di un sistema di punizioni e umiliazioni consolidato, vede nelle vesti delle "carnefici" alcune allenatrici donne. Al di là degli epiloghi processuali che vanno certamente attesi per un accertamento delle responsabilità[34], quanto emerso permette di evidenziare, una volta di più, le gabbie in cui sono costrette le atlete

Donne, svoltasi nel 1995 a Beijing, in Cina, con la quale la Prof.ssa Yasmine Ergas (*Professor and Director of the Specialization on Gender and Public Policy, Columbia University*) ha aperto la *lectio magistralis* dal titolo "I diritti umani e le sfide dell'oggi: tra nuovi autoritarismi e società algoritmica", tenutasi nell'ambito del Dottorato nazionale in "Immagine, Linguaggio, Figura: Forme e Modi della Mediazione" Curriculum E – Immagine, linguaggio e inclusione sociale il giorno 4 giugno 2025 presso l'Università degli Studi di Milano.

[33] Manuale consultabile al link https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-07/3343_unwomen_unesco_vawg_handbook_6a_singlepage.pdf.

[34] L'Accademia di Desio, la casa della "Farfalle", vede infatti ora rinviata a giudizio l'allenatrice Emanuela Maccarani, per delitto di maltrattamenti aggravati dalla presenza di minori ex art. 572 c.p.

donne, alle quali vengono imposti standard fisici irraggiungibili, anche se il prezzo da pagare è in termini di salute. I continui controlli del peso, il *body shaming*, le umiliazioni, le punizioni e i disturbi alimentari paiono tutti essere "strumenti da adottare" o "costi da pagare" per il raggiungimento di obiettivi sportivi che vogliono un femminile in grado di incarnare ideali di leggerezza e soavità.

Gli esempi virtuosi, quale il Protocollo siglato l'11 gennaio 2023 fra il Procuratore della Repubblica di Milano, il Presidente del CONI e il Procuratore Generale dello Sport costituiscono sicuramente un passo avanti nel dialogo che debba avvenire, a valle, tra procedimenti penali e procedimenti disciplinari sportivi, ma urge, a monte, un serio ripensamento a livello educativo, sì che i ruoli di genere vengano scardinati e lo sport possa davvero essere strumento di inclusione e parità, nel pieno rispetto dello spirito costituzionale.

5. *Riflessioni conclusive*

In conclusione, il cammino delle donne nel mondo sportivo, in modo paritario e non discriminato, si è avviato sia nei fatti sia, soprattutto, da un punto di vista normativo.

Certamente, la modifica costituzionale con la quale lo sport è diventato "diritto scritto", all'art. 33, comma 7, Cost., sia nell'aspetto di diritto individuale sia in quello di fenomeno collettivo e di fattore di inclusione, ne costituisce una tappa fondamentale.

Come speravamo, però, in tanti altri settori della società, dove le donne sono entrate a pieno titolo solo di recente, anche il mondo sportivo non sarà cambiato di colpo, con un tratto di penna del legislatore, sia pure costituzionale.

Occorrerà, con pazienza e con attenzione, da parte delle istituzioni, anche scolastiche e universitarie, agire per fare in modo che quella parità scritta nella Costituzione e nelle leggi non rimanga un'aspirazione astratta ma sia veicolo di effettiva trasformazione sociale e culturale.

IL GOVERNO DELLE QUESTIONI TECNICHE IN AMBITO SPORTIVO: LEVE PER L'INCLUSIONE ED ESITI DISCRIMINATORI[*]

di VIRGILIO D'ANTONIO e SAVERIO SICILIA

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Regole tecniche e giustizia sportiva – 3. Il principio di non discriminazione e l'equità nelle competizioni sportive; 4. La classificazione funzionale, le disabilità e le discriminazioni di genere (il caso *Semenya*) – 5. Possibili esiti discriminatori delle normative federali in relazione alla cittadinanza (il caso del calciatore *Samba*); 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il mondo dello sport, oltre ad avere una dimensione economica capace di generare un notevole contributo in termini di produzione del PIL nazione ed in termini di occupazione[1], ha una spiccata connotazione sociale e culturale che riflette valori condivisi, modelli di comportamento e pratiche di inclusione. Se il sociologo francese Marcel Mauss definiva lo sport come "*fatto sociale totale*" con implicazioni di carattere culturale, politico, giuridico, ed economico, in grado di trasmettere

[*] Sebbene il contributo sia dovuto all'opera inscindibile dei due Autori, i parr. 2 e 3 vanno attribuiti al Prof. Virginio D'Antonio; i parr. 4 e 5 all' avv. Saverio Sicilia; il par. 1 e 6 ad entrambi gli Autori.

[1] Il rapporto Sport 2024 commissionato da Sport e Salute e dall'I.S.C.S. rileva che "*Il contributo dello Sport al Valore Aggiunto italiano è stato nel 2022 di circa € 24,7 mld, in forte aumento rispetto all'anno precedente (+12,6%), superiore al livello del contributo pre-pandemico. Nel 2022 è aumentato il valore aggiunto di tutte e tre le componenti in cui si articola il settore dello Sport secondo la definizione di Vilnius (che divide le attività sportive in: "attività sportive" in senso stretto ovvero quelle individuate dal Codice Ateco 93.1, "attività strettamente connesse" in cui rientrano tutti i prodotti e servizi necessari a praticare sport e "altre attività connesse in senso lato" ove sono incluse tutte le attività che danno input al movimento (media, scommesse sportive, servizi turistici). L'incremento risulta in misura nettamente maggiore per la componente "core" delle attività sportive, +23,1% e del +8,7% per le "attività connesse in senso lato". Complessivamente il settore sportivo garantisce un contributo al PIL nazionale pari a circa l'1,38%*".

modelli di vita e pratiche di comportamento virtuose, l'attuale Ministro dello Sport, Andrea Abodi, ha definito lo sport come una delle principali "*difese immunitarie sociali*", un fattore strategico per il perseguimento dell'obiettivo individuale e comunitario di miglioramento della qualità della vita, oltre che un elemento essenziale dell'economia sociale nazionale. Il recente inserimento della parola sport all'art. 33[2] della Costituzione italiana ove viene affermato che "*la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme"* nobilita, ancor di più, la consapevolezza dello sport come strumento sociale capace di orientare scelte politiche e configurare nuovi paradigmi per migliorare l'inclusione allargando la platea dei praticanti, in un contesto che sia sano, sicuro, decoroso e qualificato, capace quindi di perseguire lo sviluppo della personalità degli individui. Per consentire una piena attuazione della dimensione etica e sociale è indispensabile che le diverse attività e discipline sportive siano governate da un insieme di regole tecniche volte a definire in modo concreto come una disciplina viene praticata, le modalità di partecipazione e svolgimento delle gare, le regole sui punteggi, sulle sanzioni e sulle procedure da seguire affinché la gara sia omologata e la competizione avvenga in maniera equa tra i partecipanti. Il rispetto di tali norme da parte di tutti i partecipanti ad una determinata competizione riassume il senso dello sport inteso come sfida a superare i propri limiti e avversari nel rispetto di regole comuni. Tali regole tecniche, oltre alle prescrizioni attinenti le gare, stabiliscono anche i criteri di accesso e selezione dei partecipanti alle competizioni, come ad esempio, i limiti di età nelle competizioni delle categorie giovanili, le diverse classificazioni funzionali per gli atleti con disabilità, le suddivisioni per peso nelle discipline da combattimento e i requisiti biologici o fisiologici per la partecipazione a gare femminili o maschili. Hanno quindi come scopo quello di garantire una competizione leale e la comparabilità delle prestazioni sportive evitando discriminazioni contrarie alla Carta Olimpica

[2] L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni,* in *Diritto dello Sport,* Fondazione Bologna University Press, 2023*;* E. BATTELLI*, Una lettura assiologicamente orientata del fenomeno sportivo alla luce del riconoscimento costituzionale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, p. 299 ss.

che qualifica, espressamente, la pratica sportiva come diritto umano[3] affermando il principio di non discriminazione sulla base del sesso, dell'orientamento sessuale, della nascita o altro *status.* Tramite regole sportive condivise è possibile un linguaggio comune che rende possibile un confronto agonistico competitivo a livello sia nazionale che internazionale. Tuttavia, proprio perché capaci di stabilire chi può competere ed a quali condizioni, tali regole possiedono un forte potenziale selettivo e discriminatorio che può confliggere con i principi di uguaglianza e inclusione e, quindi, con il rispetto di diritti inviolabili. In questa prospettiva, la Carta Olimpica e le convenzioni internazionali sui diritti umani[4] assumono un ruolo fondamentale in quanto fungono da cornice etica e giuridica entro cui valutare la legittimità e, soprattutto, la proporzionalità delle regole tecniche così impartite agli atleti da federazione ed enti sportivi. La tensione fra equità competitiva e non discriminazione è tema centrale nel dibattito contemporaneo sul governo delle questioni tecniche nello sport. Se, da un lato, è innegabile che le regole siano necessarie a preservare la lealtà delle competizioni; dall'altro, deve considerarsi che esse incidono direttamente sullo sviluppo delle persone allorquando condizionano o limitano la possibilità di espressione del talento.

Nel presente contributo, dopo aver descritto il governo delle questioni tecniche nell'ordinamento sportivo individuando enti e giudici competente, verrà fornita una disamina di recenti casi pratici, con l'intento di focalizzare l'attenzione sui possibili esiti discriminatori verso atleti con disabilità, minori stranieri, atlete *intersex* o *transgender*, per evidenziare come anche le regole sportive se non adeguatamente proporzionate possano trasformarsi in barriere all'inclusione.

[3] M. F. Serra, *Lo sport come momento di inclusione. La questione dell'identità di genere,* in *Quadrimestrale di Teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, in *Nomos*, 2024.

[4] V. R. Derek, *A Skunk at the Garden Party: The Sochi Olympics, State-Sponsored Homophobia and Prospects for Human Rights through Mega Sporting Events*, in *Journal of Sport & Tourism*, 2014, 127.

2. *Regole tecniche e giustizia sportiva*

Le regole tecniche[5] assumono un ruolo centrale nel contesto sportivo essendo espressione sia della autonomia regolamentare riconosciuta all'ordinamento sportivo, sia della difficile ricerca di un equilibrio[6] fra diversi ordinamenti (sportivo e statale[7]), tutt'altro che facile. Ed invero, se da un lato, il sistema sportivo ha sempre tentato di avocare a sé il potere di dettare proprie regole (art. 2 e 18 della Costituzione) dotandosi di un apparato capace di garantire con i propri organi di giustizia la regolarità dei comportamenti, dall'altro, l'ordinamento della Repubblica ha sempre manifestato interesse a proteggere le situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi o interessi legittimi) violate in ambito sportivo al fine di garantire la tutela giurisdizionale statale garantita dagli artt. art. 24 e 113 della Carta Costituzionale. La rottura di questo equilibrio tra ordinamenti, causato da ingerenze della giustizia statale in questioni sportive-regolamentari, comportava di frequente il blocco delle competizioni, come nel noto Caso Catania del 2001[8]. Da quel momento in poi il legislatore tentò quindi di stabilire un riparto di

[5] V. D'ANTONIO, V. ZAMBRANO, *La giustizia sportiva*, in ID. (a cura di), *Diritto sportivo, Principi, norme, istituzioni*, Merita Edizioni, 2025.

[6] M. BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'ordinamento giuridico*, in *Scritti Giuridici in onore di Santi Romano*, I, Padova, Cedam, 1940; L.M. BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico e sistema di diritto,* in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1976, 873 ss.; A. BONUCCI, *Ordinamento giuridico e Stato*, in *Riv. di dir. pubblico e p.a. in Italia*, 1920, XII, pt. I, 97 ss.; F. CARNELUTTI, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 361 ss.

[7] M. ANTONIOLI, *Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, 1026 ss.; G. BACOSI, *Ordinamento sportivo e giurisdizione: G.A. e G.O. prima della legge n. 280/2003,* in *www.giustizia-amministrativa.it*; P. SANDULLI, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Diritto dello Sport*, 2008, 429 ss.; P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro Amm. TAR*, 2008, 2088 ss.; E. BATTELLI, A. CINQUE, *I rapporti tra ordinamento sportivo, ordinamento statale ed europeo*, in E. BATTELLI (a cura di), *Diritto privato dello sport*, cit., 46.

[8] A. CORSARO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato*, in *Foro amm*. C.d.S., 2007, 3234; M. DELSIGNORE, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 1128.

giurisdizione[9] per distinguere materie di competenza dei giudici sportive da materie di competenza statale ed intervenne, con il D.L. n. 220/2003, poi convertito nella L. n. 280/2003, istituendo il sistema di giustizia sportiva. Ebbene, mentre, il decreto legge n. 220/2003 aveva configurato un sistema in cui risultava prevalente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, con conseguente impossibilità di configurare una giurisdizione statale in materia in quanto l'art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003 riservava all'ordinamento sportivo le questioni aventi ad oggetto: *a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti"* con l'unico limite di quelle patrimoniali devolute alla competenza del giudice ordinario, la legge n. 280 del 2003 affermando che fosse l'ordinamento statale a riconoscere l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale in quanto diretta emanazione dell'ordinamento sportivo internazionale dal quale promana, ampliava l'area di intervento del giudice statale a tutti i casi di "*rilevanza*" prevedendo la giurisdizione del giudice statale con riferimento a tutte le questioni c.d. "amministrative" (e sottraendo dalla competenza del giudice sportivo le questioni relative all'affiliazione ed al tesseramento ed all'ammissione ai campionati delle società e degli atleti).

Alla luce dei principi sanciti dalla legge n. 280/2003, le questioni tecniche (ovvero le questioni relative all'applicazione delle regole tecnico-sportive, quali, ad esempio, le decisioni dell'arbitro sul campo di gioco e quelle appunto sui regolamenti di gara) sono considerate, allo stato attuale, come rientranti nella presunta area dell'"*indifferente giuridico"* per l'ordinamento generale, con la conseguenza che, per esse, non può essere invocato un controllo giurisdizionale statale.

Un compromesso necessario a garantire equilibrio tra ordinamento statale e sportivo ma che, tuttavia, può essere messo in discussione nei casi in cui una regola tecnica provochi una lesione di interessi economici

[9] G. VIDIRI, *Le controversie sportive ed il riparto di giurisdizione*, in *Giust. Civ.*, 2005, I, 1632.

e/o la compromissione di diritti involabili che, inevitabilmente, devono essere garantiti dall'ordinamento statale e/o internazionale. Considerato che l'ordinamento sportivo nazionale trova legittimazione dal più ampio ordinamento sportivo internazionale, di cui il CIO è espressione, è evidente la necessità anche per le norme sportive di non ledere i principi giuridici comunitari (come quelli di inclusione e non discriminazione). Se sulle questioni disciplinari e sulla riserva di esse al giudice sportivo è infatti intervenuta la Corte Costituzionale con due significative pronunce[10] per consentire, tramite una interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 280 del 2003, all'atleta di ottenere innanzi al giudice amministrativo il risarcimento del danno causato da un provvedimento disciplinare illegittimo, la questione della irrilevanza delle regole tecniche per lo Stato non sembra essere stata adeguatamente analizzata dalla giurisprudenza. Anche se l'impianto normativo italiano sembra affermare che tali norme non possano mai violare situazioni giuridiche rilevanti, alcuni casi internazionali dimostrano, invece, il contrario. Emblematici, a tal riguardo, i casi *Pistorius* e *Casey Martin*, ove dall'applicazione di norme tecniche dipendeva l'esclusione degli atleti dalle competizioni essendo contestato ad entrambi il ricorso a strumenti non contemplati dai regolamenti tecnici di gara (rispettivamente, l'uso di protesi e una *golf cart*)[11]. Prima di passare ad analizzare nel dettaglio alcuni dei possibili esiti discriminatori, è utile rammentare che l'organo di giustizia del sistema sportivo deputato alla verifica di legittimità delle norme regolamentari è il Collegio di Garanzia dello Sport (CGS) istituito presso il CONI che giudica quale organo di ultima istanza.

3. *Il principio di non discriminazione*

L'impatto delle regole tecniche sulla partecipazione o esclusione dalle competizioni di atleti con disabilità mostra la propensione dell'ordinamento sportivo al riconoscimento del diritto allo sport per tutti, indipendentemente dalle proprie abilità, quale principio universale e

[10] Corte Cost., sentenze n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019.

[11] L. DI NELLA, *Lo sport per disabili tra integrazione e segregazione*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2008, 260 ss., spec. 277 ss.

inclusivo[12]. L'*iter* che ha condotto a tale affermazione non è stato semplice in quanto, per molto tempo, la pratica sportiva delle persone con disabilità è stata concepita in chiave strettamente riabilitativa e ridotta a mero strumento terapeutico per il recupero delle capacità motorie. Non era riconosciuto il valore agonistico e sociale dello sport per disabili e nella prima versione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea mancavano riferimenti normativi a causa di una iniziale dimensione meramente "*mercantilistica*" della Comunità. A causa di ciò inizialmente la Corte di giustizia delle Comunità era solita garantire la tutela dei diritti fondamentali tramite il riferimento a principi generali del diritto, alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed ai trattati internazionali in materia di diritti dell'uomo (tra i quali, in particolare, la Convenzione europea per i diritti dell'uomo). Solo successivamente si è registrato un cambio di prospettiva volto a considerare il fenomeno sportivo come fattore di inclusione sociale utile a conseguire una eguaglianza formale e sostanziale[13]; di lì in poi l'azione comunitaria ha iniziato ad intensificarsi, sia con il Trattato di Amsterdam del 1997[14] che, in riforma del Trattato istitutivo della Comunità Europea, ha introdotto il divieto di specifiche forme di discriminazione, sia con l'adozione di alcune direttive (2000/78/CE e 2000/43/CE) dedicate ai temi delle discriminazioni (in ambito lavorativo) e alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica[15]. Con la presentazione del "*Libro bianco sullo sport*" e con la successiva approvazione del Trattato di Lisbona, l'Unione Europea ha poi assunto un ruolo attivo nei confronti del fenomeno discriminatorio in ambito

[12] S. MARTELLI, *Lo sport globale. Le audience televisive di mondiali di calcio, Olimpiadi e Paralimpiadi invernali (2002-2010)*, Milano, Franco Angeli, 2012; S. GIANFALDONI, *I diritti dello sportivo con disabilità: una prospettiva diacronica e sinottica*, in S. GIANFALDONI, G. TOSCANO, *Profili giuridici dello sport paralimpico*, cit., 1 ss. Per maggiori approfondimenti, v. G. AGRIFOGLIO, *Disabili e sport. Dalla terapia alla ricerca della felicità*, in *Giustamm.it*, 2020, 5 ss.

[13] M. BARBERA, *L'eguaglianza come scudo e l'eguaglianza come spada,* in *RGL*, 2002, 805.

[14] L'articolo 13, infatti, il Trattato di Amsterdam conferisce, per la prima volta, alla Comunità gli strumenti per contrastare "*le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*".

[15] F. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *LD*, 2003, 127 ss.

sportivo. Sono stati così ribaditi alcuni principi ormai fondanti dell'azione comunitaria, tra cui il principio di pari opportunità, di eguaglianza e di non discriminazione con particolare attenzione alle categorie di persone maggiormente svantaggiate (disabili, donne, migranti). Con l'art. 6 del Trattato l'Unione ha ampliato le sue competenze fino a ricomprendervi "*le azioni tese a sostenere coordinare o completare l'azione degli Stati membri nel campo dello sport*" e "*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. L'azione dell'Unione è intesa a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport..".* Significativa anche l'incidenza sull'ordinamento sportivo 16 della Convenzione ONU adottata il 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità[16], documento necessario alla tutela dei diritti degli atleti paralimpici[17]. Nonostante l'attenzione comunitaria al tema discriminatorio il rispetto dei principi di inclusione e non discriminazione nello sport implica una efficace applicazione delle norme federali previste dall'ordinamento sportivo. In tal senso, in ambito sportivo nazionale, è possibile richiamare l'art. 2 dello Statuto del CONI il quale attribuisce all'ente pubblico il compito di "*promuovere la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione, con particolare riferimento allo sport giovanile sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato Italiano Paralimpico, per i disabili"* e di emanare *"principi contro l'esclusione, le diseguaglianze, il razzismo e contro le discriminazioni basate sulla nazionalità, il sesso e l'orientamento sessuale e assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di violenza e discriminazione nello sport".* Anche lo Statuto del CONI rende obbligatorio per le Federazioni e per gli altri soggetti dell'ordinamento sportivi (DPS, EPS) i principi di non discriminazione ed parità di trattamento tramite l'art. 21, lett. e) che tra i requisiti per il riconoscimento delle Federazione sportive richiede che essa abbiano "*ordinamento statutario e*

[16] Cfr. R. ZAMPERINI, *Il decreto disabilità: una prima valutazione alla luce degli standard internazionali di tutela dei diritti umani*, in *Resp. civ. prev*., 2024, 2085 ss.

[17] V. PUPO, *La progressiva attuazione del principio di accessibilità delle persone con disabilità*, in *Rivista AIC*, 2023, 93 ss.

regolamentare ispirato al principio di democrazia interna e di partecipazione all'attività sportiva da parte di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, nonché in conformità alle deliberazioni e agli indirizzi del CIO e del CONI". È chiaro come l'attività sportiva debba essere svolta nel rispetto del principio di inclusione, secondo cui la diversità e/o la disabilità non può e, non deve, costituire una ragione di esclusione di un atleta. In tal senso, sul piano nazionale, si registra il riconoscimento del Comitato Italiano Paralimpico quale ente di diritto pubblico nel 2017 e la recente riforma che ha ridefinito il lavoro sportivo[18] riconoscendo tutele ai lavoratori del settore paralimpico e introdotto garanzie aggiuntive[19] per assicurare la piena partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale, culturale e lavorativa, consolidando una visione dello sport come diritto fondamentale e non più come strumento assistenziale.

4. *La classificazione funzionale, le disabilità e discriminazioni di genere*

L'ordinamento sportivo è chiamato al rispetto dei principi di non discriminazione e pari opportunità soprattutto con riferimento alle categorie più deboli. Le regole federali, in particolare quelle tecniche-sportive, che prevedono requisiti di ammissioni alle competizioni, se non adeguatamente proporzionate e bilanciate con i principi di derivazione comunitaria, possono dar luogo ad evidenti disparità di trattamento. Lo sport, per le persone con disabilità, non è solo una questione di abilità fisica, ma anche di forza di volontà, determinazione e coraggio e la loro partecipazione alle competizioni sportive non è solo una sfida personale[20], ma anche un'importante occasione per sensibilizzare la società sul tema della disabilità.

Tuttavia, garantire l'equità competitiva nelle discipline sportive per gli atleti con disabilità rappresenta una sfida complessa a causa della diversità degli stessi e del loro impatto sulle prestazioni sportive. La

[18] D.lgs. 36/2021.

[19] D.lgs. 62/2024.

[20] E. DI MARINO, S. GIANFALDONI, *Sport e disabilità: un binomio che mira alle pari opportunità*, in G. TOSCANO (a cura di), *La riforma dello sport*, II, cit., 207.

necessità di garantire l'equità nelle competizioni sportive con una valorizzazione della diversità ha reso necessario nel corso degli anni ricorrere alla sistema di classificazione funzionale degli atleti[21]. Norme che hanno l'obiettivo di raggruppare gli atleti in categorie o classi omogenee, sulla base del tipo e del grado della loro disabilità[22]. Per far ciò sono richieste procedure complesse e articolate nel tempo che valutano e monitorano l'effettivo impatto della disabilità sulla *performance* dell'atleta al fine di garantire equità nelle competizioni facendo concorrere atleti con potenzialità simili. Emblematico è il caso del *basket* in carrozzina in cui a ciascun atleta è attribuito un punteggio in base alla funzionalità residua e ove ciascuna squadra ha l'obbligo di rispettare un tetto massimo complessivo di punteggio per garantire equilibrio competitivo alla gara. Analoga logica è rinvenibile nelle diverse gare di atletica leggera che distinguono gli atleti in classi in relazione al tipo di disabilità e all'uso di protesi, non è quindi un caso quindi che nelle Paraolimpiadi vengono assegnate più medaglie rispetto alle Olimpiadi. Se tali regole tecniche-sportive mirano a realizzare inclusione e pari opportunità, si registrano, purtroppo, casi in cui regole federali danno invece luogo ad effetti discriminatori. In Italia, una recente sentenza della Corte d'Appello di Torino del 7 maggio 2024 ha confermato l'ordinanza emessa dal Tribunale di Biella con il quale è stata accertata la natura discriminatoria del comportamento tenuto dalla Federazione Ciclistica Italiana nei confronti di un minore con disabilità intellettiva e relazionale. In tal caso la Federazione aveva impedito all'atleta di tesserarsi nonostante l'idoneità agonistica conseguita e in contrasto con la disciplina in vigore (D.M. 4/3/1993) che richiedeva la mera produzione da parte del tesserato del certificato di idoneità alla pratica sportiva. Le norme federali introducevano quindi previsioni maggiormente restrittive (richiedendo la "*cessazione della causa dell'handicap*) attuando un comportamento discriminatorio e precludendo, aprioristicamente e senza alcuna ragione giuridicamente apprezzabile, l'accesso alla pratica agonistica alle persone affette da disabilità di tipo intellettivo/relazionale. La Corte di Appello,

[21] G. AGRIFOGLIO, *Sport e soggetti fragili: dall'integrazione all'inclusione*, in *Olympialex*, 2022, 44.

[22] A. TORRISI, *Le regole sportive per le persone con disabilità*, in G. TOSCANO (a cura di), *La riforma dello sport*, II, cit., 393 ss.

nel confermare l'ordinanza del Tribunale, rigettava l'appello della Federazione evidenziando in un passaggio motivazione che la tesi della appellante secondo cui "*non sia assolutamente possibile per le persone in condizione di disabilità di svolgere attività sportiva agonistica unitamente a persone non in condizioni di disabilità*" risultava smentita dalla stessa federazione la quale negli atti riferiva di essersi attivata, con segnalazione anche al C.I.P., per rivedere i propri regolamenti. Compresa quindi la complessità del tema discriminatorio in relazione alle regole tecniche e alle disabilità, un ulteriore dibattito relativo all'equità delle norme nelle competizioni avviene in relazione alle questioni su identità di genere. Recentemente, soprattutto atlete *transgender* e intersessuali, hanno trovato barriere regolamentari capaci di escluderle dalle competizioni. Se storicamente lo sport femminile è stato oggetto di controlli volti a preservare una netta distinzione tra categorie di genere (che limitavano le opportunità delle predette atlete), oggi, l'accesso alle competizioni femminili è regolato da controllo sui livelli di testosterone. Il superamento di determinati parametri può infatti escludere le atlete dalla competizione e, per tal motivo, queste spesso sono costrette a terapie ormonali invasive e non prive di rischi per la salute. Recentemente, alcune federazioni internazionali, come la *World Boxing* e la *World Athletics*, per ovviare a ciò, hanno introdotto test genetici volti a identificare la presenza del *gene SRY*, associato allo sviluppo maschile, con esclusione automatica di chi ne sia portatore. Ebbene, se da un lato, tali strumenti eliminano le ambiguità scientifiche dei criteri ormonali, dall'altro, determinano un'esclusione netta delle donne *transgender* e limitano la partecipazione delle atlete intersessuali. La ricerca di un parametro "oggettivo" per stabilire chi può partecipare ad alcune competizioni femminile sembra trascurare la complessità biologica e identitaria delle persone, trasformando la regolamentazione tecnica in un meccanismo di esclusione più che di inclusione, con ripercussioni sulla libertà, sull'autodeterminazione e sulla carriera sportiva delle atlete. Tra i casi più emblematici ove le regole tecniche hanno inciso su questioni di genere troviamo quello della mezzofondista sudafricana *Caster Semenya* affetta da disordini dello sviluppo (*Disorder of Sex Development, D.S.D.*) ovvero una condizione congenita ove un'alterazione dello sviluppo sessuale comporta il corpo dell'atleta a produrre una quantità di ormoni maschili di gran lunga superiore alla media. Al fine di tutelare l'equità della

competizione, intesa come parità delle armi nell'interesse delle concorrenti atlete donne, la *I.A.A.F.* (Associazione Internazionale delle Federazioni di Atletica leggera) nel 2018 adottava un regolamento (appunto il *D.S.D.*) in forza del quale le donne affette da sindrome *46XY* erano tenute a sottoporsi ad una terapia ormonale per abbassare la produzione di ormoni androgeni ritenuti capaci di offrire un vantaggio fisico. Dopo aver rifiutato i trattamenti, l'atleta impugnava il regolamento al TAS di Losanna che, con lodo del 30.04.2019, aveva invece, sostenuto, che sebbene il regolamento avesse carattere discriminatorio, fosse uno strumento ragionevole, necessario e proporzionato per garantire equità competitiva. L'atleta impugnava il predetto lodo al Tribunale federale svizzero asserendo che il regolamento contenesse una discriminazione basata sul sesso capace di pregiudicare la dignità umana ed i diritti della personalità e, per tale motivo, contrario all'ordine pubblico. La vicenda giungeva cosi innanzi al tribunale svizzero che condivideva, però, la tesi del TAS e, pur ritenendo il regolamento discriminatorio, lo giudicava necessario all'obiettivo perseguito; rilevava, inoltre, che la violazione delle disposizioni C.E.D.U. non rientrava nelle materie tassativamente indicate dalla legge federale svizzera sul diritto internazionale privato (*PILA*). Il 18 febbraio 2021, l'atleta impugnava anche la sentenza del Tribunale federale svizzero, questa volta innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che, con la sentenza dell'11 luglio 2023, accertava la violazione da parte della Svizzera degli artt. 13 (diritto ad un ricorso effettivo) e 14 (divieto di discriminazione). La Corte affermava che, pur non avendo avuto alcun ruolo la Svizzera nell'adozione del regolamento contestato, la Convenzione stabiliva che "*le altre parti contraenti garantiscono a tutti coloro che rientrano nella loro giurisdizione i diritti e le libertà definiti nel Titolo I della Convenzione*" e ricordando che *"dal momento in cui un soggetto propone un'azione dinanzi ai giudici civili di uno Stato sussiste un incontestabile "vincolo giurisdizionale" tra tale soggetto e lo Stato nonostante l'extra-territorialità dei fatti all'origine dell'azione"* confermando la giurisdizione della Svizzera. Nel merito, per quanto qui d'interesse, la Corte contestava che il Tribunale federale, pur riconoscendo che la somministrazione di cure mediche fosse una "grave ingerenza" nella libertà personale, avesse confermato le statuizioni del lodo e limitato il suo potere di controllo in ragione della circostanza che si trattava di materia sportiva non rientrante nelle questioni di ordine

pubblico. In conclusione, la Corte, ritenendo che il divieto di discriminazione si applicasse anche ai rapporti tra privati, confermava che, nel caso di specie, la ricorrente non aveva beneficiato di garanzie istituzionali e procedurali sufficienti a far valere la discriminazione fondata sulle caratteristiche sessuali che invece può essere giustificata soltanto da "considerazioni molto forti" le quali avrebbero necessitato un controllo più approfondito. A seguito poi dell'appello proposto dalle autorità svizzere alla *Grand Chambre* della CEDU il 10 luglio 2025 è intervenuta una nuova pronuncia che ha escluso per motivi di competenza territoriale le predette violazione ed ha accertato la violazione dell'art. 6 CEDU posto che il Tribunale svizzero avrebbe omesso di fornire adeguata garanzie processuale violando il diritto ad un giusto processo. La decisione, pur non entrando nel merito del se le regole della *World Athletics* fossero contrarie alla dignità umana nel prevedere regole di accesso alle competizioni, è significativa in quanto accerta che il Tribunale Federale Svizzero non può esimersi da un controllo sufficientemente accurato allorquando si verifichino discriminazioni in ambito sportivo.

5. *Possibili esiti discriminatori delle normative federali in relazione alla cittadinanza (il caso del calciatore Samba)*

Un profilo particolarmente delicato nel diritto sportivo riguarda i limiti al tesseramento dei calciatori extracomunitari, tema che pone diversi interrogativi circa la compatibilità delle norme federali con i principi di eguaglianza e non discriminazione. Una singolare vicenda giudiziaria sul tema si è registrata in ambito calcistico ed ha coinvolto il calciatore *Thiam Pape Samba* e le società sportive Pescara Calcio e Benevento[23]. In particolare, l'ufficio tesseramenti della Lega Pro negò il trasferimento dell'atleta, già tesserato come dilettante e poi come professionista con il Benevento, alla Delfino Pescara, richiamando un Comunicato Ufficiale della FIGC[24] che vietava alle società di Serie C di tesserare calciatori cittadini di paesi non aderenti all'*UE* o provenienti dall'estero o già tesserati in Italia con *status* diverso da professionista,

[23] CFA FIGC, decisione n. 37/2021.

[24] C.U. FIGC n. 268/A del 10 giugno 2021.

salvo eccezioni per le neopromosse[25]. La Corte Federale d'Appello, chiamata a pronunciarsi sulla vicenda, riteneva la disposizione legittima sottolineando come la restrizione perseguisse una finalità di interesse generale, ossia la tutela dei vivai giovanili, che giustificasse differenze di trattamento conformemente all'art. 3, comma 4, d.lgs. 215/2003, in attuazione della direttiva 2000/43/CE. Riteneva, quindi, la disciplina federale non in contrasto con il diritto europeo e giustificata da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari. La disposizione federale costituiva espressione di una complessiva scelta di politica sportiva che non incideva sullo *status* del calciatore professionista ma individuava solamente i presupposti per il suo tesseramento nelle società iscritte in determinate categorie. La norma risultava così pienamente coerente con le esigenze sottese alla promozione dello sport, e allo sviluppo e alla formazione dei vivai delle società sportive. La coerenza della disposizione federale con i principi generali sottesi ai valori sportivi era rinvenibile, a dire della Corte, sulla base del differente regime previsto per il campionato di Serie A ove, al contrario, è attribuita tendenziale prevalenza alle esigenze economiche consentendo l'accesso

[25] Comunicato Ufficiale Figc n. 268/A del 10 giugno 202, lett. e) prevede che "*Le società che disputeranno nella stagione sportiva 2021/2022 il Campionato Serie C non potranno tesserare calciatori professionisti cittadini di paesi non aderenti alla U.E. o alla E.E.E. provenienti dall'estero, né tesserare con lo status di professionista calciatori di detti paesi già tesserati in Italia con status diverso da quello di professionista, fatta eccezione per le società neo promosse in Serie C che potranno stipulare contratto da professionista con i calciatori dilettanti di detti paesi, già per esse tesserati nella stagione sportiva 2020/2021"; ai sensi della lett. f) "Le limitazioni numeriche di tesseramento per società professionistiche non riguardano i calciatori cittadini di paesi non aderenti alla U.E. o alla E.E.E. già tesserati alla data del 30 giugno 2021 in Italia per società professionistiche, fatta salva l'applicazione della normativa in materia di visti e permessi di soggiorno e quanto successivamente previsto per coloro che intendano assumere per la prima volta lo status di Giovane di Serie. In tal caso, il tesseramento senza limitazioni numeriche, come Giovane di Serie, di calciatori cittadini di paesi non aderenti alla U.E. o alla E.E.E. è consentito: - per i maggiorenni, a condizione che siano legalmente residenti in Italia in quanto trasferiti da minorenni al seguito della famiglia e per ragioni non legate alla attività sportiva o che si siano tesserati da minorenni, avvalendosi dell'art. 1 della Legge n. 12/2016 o dell'art. 1, comma 369, della Legge n. 205/2017 o che siano stati tesserati, per almeno una stagione sportiva, per una società dilettantistica o che svolga attività di settore per l'attività giovanile e scolastica; - per i minorenni, a condizione che siano rispettate le disposizioni della FIFA e quelle previste dalla legislazione vigente*".

ai migliori talenti stranieri. Diverso, invece, per la lega Pro ove, al contrario, l'accesso è limitato per esigenze di tutela della formazione dei giovani calciatori. La *ratio* della disposizione federale restrittiva era dalla Corte ritenuta ragionevole ed espressione della legittima finalità di dare maggior rilievo al massimo campionato italiano, non mettendo limiti all'ingresso dei calciatori di maggiore qualità nella massima serie e imponendo restrizioni ai campionati minori. Anche di recente[26], la FIGC ha confermato una disciplina differenziata per la stagione 2025/2026. Questo quadro normativo mette in luce un evidente trattamento differenziato fondato sulla cittadinanza che, sebbene formalmente giustificato dalla *ratio* di favorire la crescita dei calciatori italiani e la salvaguardia dei vivai, sembra produrre effetti selettivi e discriminatori a sfavore di atleti extracomunitari, spesso ostacolando il loro percorso professionistico. Nonostante la giurisprudenza sportiva nazionale afferma che tali misure sono compatibili con il diritto europeo, non si può ignorare che esse sollevano diversi problemi di discriminazione indiretta in contrasto con i principi sanciti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (sentenza *Bosman*, C-415/93) che vietano limitazioni fondate sulla nazionalità e favoriscono una interpretazione estensiva dei principi di libera circolazione e parità di trattamento[27]. In prospettiva comparata, ordinamenti come quello spagnolo o francese hanno adottato regole meno rigide, privilegiando l'armonizzazione con il diritto dell'Unione e l'eguaglianza di opportunità, senza tuttavia rinunciare a strumenti di tutela per i settori giovanili. Ciò rende evidente come il diritto sportivo nazionale debba conformarsi ai principi di non discriminazione a livello sovranazionale ed evitare che il riferimento alla cittadinanza divenga uno strumento per pratiche discriminatorie incompatibili con i valori fondanti dell'ordinamento europeo.

6. *Conclusioni*

[26] C.U. FIGC n. 267/A del 30 aprile 2025, recepito con il C.U n. 305 del 2 maggio 2025.

[27] G. DI GENIO, *Lo sport tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, Napoli, 2019, 244 ss.; M. COLUCCI, *Freedom of Movement of Workers in Sports*, The Hague, 2011, 87 ss.; A. RENDA, in *Diritto dello sport e principi costituzionali*, Milano, 2020, 173 ss.

L'analisi dei casi nazionali e internazionali esaminati restituisce un quadro complesso in cui le regole tecniche, pur concepite per garantire equità, sicurezza e uniformità nello sport, possono condurre a diverse tipologie di discriminazioni. In alcuni casi, per gli atleti con disabilità, i regolamenti possono trasformarsi in vere e proprie barriere normative come nel caso dei rigidi criteri di classificazione ed in altri, per gli atleti, possono comportare discriminazioni di genere che impongono addirittura controlli e trattamenti medici invasivi per la partecipazione alle gare lesivi della dignità umana, come appena evidenziato nel caso *Semenya-World Athletics*. In altri casi i regolamenti possono comportare discriminazioni basate sulla cittadinanza come nel caso dei regolamenti FIGC che vietano il tesseramento di stranieri con l'intento di tutelare i vivai nazionali[28]. Tali conflitti evidenziano come le regole tecniche, se non accompagnate da un approccio interdisciplinare e orientato ai diritti umani, rischiano di diventare strumenti di esclusione, piuttosto che di inclusione ed uguaglianza. È, quindi, auspicabile una maggiore armonizzazione tra regole tecniche sportive, norme nazionali e standard internazionali di tutela dei diritti, sul presupposto che le norme regolamentati (tecniche) non possono limitarsi alla dimensione regolamentare sportiva ma devono necessariamente tener conto di parametri esterni e diritti inviolabili sovranazionali laddove comportano restrizioni non giustificate ovvero non rispettose dei principi di necessità e proporzionalità. Solo in tal modo le regole tecniche potranno coniugare equità della competizione e tutela dei diritti fondamentali per sancire il ruolo dello sport come fattore di integrazione, coesione sociale e promozione dei valori universali sanciti dalla Carta Olimpica.

[28] T.N.F. FIGC, dec. n. 37/21.

INTERVENTI E POLITICHE DI INCLUSIONE NELLO SPORT PER LA TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITÀ

di ALESSANDRO DI MARTINO

SOMMARIO: 1. L'effettività delle attività sportive per le persone con disabilità: indicazioni metodologiche. – 2. L'evoluzione normativa dello sport per le persone con disabilità: percorsi verso una auspicabile effettività della tutela. Cenni. – 2.1. La fase tecnico-strutturale e l'obiettivo della rimozione delle barriere architettoniche per garantire l'attività sportiva alle persone con disabilità. – 2.2. La fase promozionale-garantista nel prisma della tutela giurisdizionale a favore dei soggetti con disabilità. – 2.3. La fase sovranazionale-sistemica e l'impatto del diritto internazionale sulla tutela delle attività sportive nei confronti delle persone con disabilità. – 2.4. La fase inclusivo-organizzativa e la riaffermazione della centralità dello sport come baricentro per l'inclusione scolastica. – 2.5. La fase sistemico-attuativa. L'impatto del PNRR e della riforma dello Sport. – 3. Il Comitato Italiano Paralimpico: funzioni, poteri e finalità istituzionali nel prisma dell'effettività delle attività sportive per le persone con disabilità. – 3.1. Pubblici poteri e attori privati nell'attività sportiva per le persone con disabilità: cenni – 4. L'autonomizzazione del Comitato Italiano Paralimpico e gli effetti di una semplificazione organizzativa 'anomala'. – 5. Dalla costituzionalizzazione dello sport all'effettività delle attività sportive per le persone con disabilità: considerazioni conclusive.

1. *L'effettività delle attività sportive per le persone con disabilità: indicazioni metodologiche*

È opportuno che uno studio che intenda approfondire alcune delle questioni maggiormente problematiche del 'diritto' allo sport adotti un approccio dubitativo al tema, chiedendosi se ad oggi sia davvero possibile discorrere di "diritto fondamentale" allo sport per le persone con disabilità. La risposta, in una prospettiva di diritto amministrativo, appare senz'altro articolata e non univoca: se da un lato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità[1] e la legge costituzionale del

[1] Come affermato da L. CASINI, *Considerazioni conclusive*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 450, già la Carta olimpica stabilisce – e lo faceva prima della costituzionalizzazione dello

2023 che ha inserito lo sport nell'art. 33 disegnano un orizzonte di forte valorizzazione della presenza pubblica, dall'altro lato il tessuto delle garanzie resta eterogeneo, stratificato e, in parte, condizionato.

È vero che la pratica sportiva favorisce la tutela di svariati interessi costituzionalmente tutelati come la salute[2], la solidarietà[3], l'impiego[4] e perfino l'autodeterminazione[5] ma, per tradursi in oggetto di una pretesa giuridica compiuta, è altrettanto vero che essa ha bisogno di una legislazione chiara e di un'amministrazione capace di rimuovere le numerose barriere culturali ed architettoniche che potrebbero impedire di qualificare lo sport come vero e proprio diritto. La questione, allora, non è solo "*se*" lo sport sia un diritto fondamentale, e cioè non riguarda la semplice categorizzazione dello sport all'interno di una determinata situazione giuridica soggettiva, bensì "*come*" l'ordinamento faccia assurgere il primo ad oggetto di quest'ultima nel quotidiano. In altre parole, è l'efficienza organizzativa dell'amministrazione dello sport che sposta i termini della discussione dall'essere al dover essere, e cioè sul piano della necessità di tradurre in risposte concrete a favore della collettività i paradigmi di socialità e solidarietà costituzionalmente tutelati.

La premessa, dunque, non è un inno alla evidenza del diritto, ma la constatazione che la strada che conduce a ritenere lo sport come diritto fondamentale passi per la normalizzazione legislativa ed amministrativa dell'inclusione. Al fine di fornire una risposta a tale quesito, il presente lavoro si articola in tre parti: nella prima parte, l'indagine approfondirà l'evoluzione normativa in materia di attività sportive per soggetti con

sport – "che la pratica sportiva è un diritto umano e la tutela degli atleti costituisce un principio fondamentale da rispettare nell'attività sportiva".

[2] T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. amm.*, 2012, 431.

[3] E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Riv. AIC*, 2024, 26 ss., ma già in precedenza G. GRECO, *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 815 ss.

[4] P. TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2006, 716 ss., e più recentemente M.F. SERRA, *Lavoro, valore, diritto e le molte facce dello sport*, in *Nomos*, 2022, spec. 4 ss.

[5] O. CLARIZIA, *Il diritto all'identità di genere nello sport. L'attività sportiva delle persone transgender ed intersessuali tra non discriminazione e lealtà*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2022, 302 ss., ma anche il contributo di A. MAGLIARI, *La difficile inclusione delle atlete trans e intersex nelle competizioni sportive agonistiche*, in questo Volume.

disabilità; nella seconda parte, si guarderà al ruolo del Comitato Italiano Paralimpico (d'ora in poi, CIP) attraverso uno studio delle funzioni e dell'organizzazione che vivono di una sinergia essenziale tra poteri pubblici ed attori privati; nella terza ed ultima parte, si cercherà di verificare se la riorganizzazione del CIP – che, come si vedrà, è avvenuta a seguito del d.lgs. n. 43 del 2017 – abbia spostato l'ago della bilancia, in termini di tutela sostanziale piena ed effettiva dell'attività sportiva per i soggetti con disabilità, dalla mera aspirazione alla garanzia.

2. *L'evoluzione normativa dell'inclusione sportiva per le persone con disabilità: percorsi verso una auspicabile effettività della tutela. Cenni*

Diacronicamente, il percorso italiano può essere letto come una sequenza di fasi che sposta progressivamente il baricentro dall'eliminazione delle barriere fisiche alla costruzione di un vero ecosistema amministrativo dell'inclusione sportiva[6], in cui regole tecniche, poteri pubblici e responsabilità degli attori privati si intrecciano in una catena di effettività. La lettura per fasi potrebbe essere utile a capire cosa ha funzionato, cosa ancora zoppica e dove intervenire per consolidare il rapporto pubblico-privato come alleanza regolata e finalisticamente orientata alla tutela dello svolgimento delle attività sportive dei soggetti con disabilità.

2.1. La fase tecnico-strutturale e l'obiettivo della rimozione delle barriere architettoniche per garantire l'attività sportiva alle persone con disabilità

La prima fase potrebbe essere definita di tipo tecnico-strutturale. Con il D.M. 14 giugno 1989, n. 236 l'ordinamento ha introdotto, con inusuale precisione, prescrizioni di accessibilità, visitabilità e adattabilità degli edifici: pendenze massime, larghezze minime dei varchi, raggi

[6] Sulla funzione dello sport per i soggetti con disabilità che vada oltre "una semplice gara", cfr. S. GIANFALDONI, *I diritti dello sportivo con disabilità: una prospettiva diacronica e sinottica*, in S. GIANFALDONI, G. TOSCANO (a cura di), *Profili giuridici dello sport paralimpico*, Milano, Giuffrè, 2025, 6.

di manovra, nonché raccordi tra ambienti e percorsi interni. È una norma tendenzialmente sottovalutata dagli studiosi che si sono occupati della funzione inclusiva dello sport[7], ma a parere di chi scrive ha aperto un varco importante verso la prospettiva dell'effettività perché rende l'accessibilità un requisito intrinseco dell'opera. Ne derivano effetti immediati su palestre, piscine, campi polivalenti e spogliatoi: ogni nuova realizzazione o ristrutturazione "rilevante" deve incorporare accorgimenti tecnici che rendono fruibili gli ambienti, altrimenti l'opera non è conforme. In continuità con quanto disposto dal D.M. n. 236 del 1989, anche la legge forse più rilevante in tema di assistenza ed integrazione sociale per le persone con disabilità (legge n. 104 del 1992) prevede, all'articolo 23, alcune disposizioni che sembrano muoversi nella prospettiva di tentare di garantire un 'diritto fondamentale allo sport' attraverso la rimozione di barriere architettoniche. In particolare, tale disposizione afferma, in primo luogo, che l'attività e la pratica sportiva delle discipline sportive sono favorite "senza limitazione alcuna" (comma 1), nonché, in secondo luogo, che gli enti locali ed il CONI "realizzano [...] l'accessibilità e la fruibilità delle strutture sportive" per le persone con disabilità (comma 2).

La disciplina generale sulla rimozione delle barriere architettoniche viene integrata, al fine di individuare *standard* qualitativi e qualitativi da rispettare nella realizzazione (ovvero ristrutturazione) di impianti sportivi, dalla deliberazione n. 1379 del 2008 del Consiglio Nazionale del CONI. La deliberazione, sia nella parte relativa alle prescrizioni generali[8], sia in quella relativa alle prescrizioni integrative per tipologie specifiche[9], sostiene correttamente che la funzionalità (o meno) di un edificio sportivo per le persone con disabilità sarà valutata in base all'assenza di barriere architettoniche – come, ad esempio, la presenza di accorgimenti utili per l'accesso in vasca da parte dei soggetti con disabilità[10] –

[7] In tema, cfr. G. AGRIFOGLIO, *Disabilità e diritto allo sport: tutele civilistiche e libertà costituzionali*, in *Persona e mercato*, 2023, 338.

[8] Articoli 1 e 2 della deliberazione del Consiglio Nazionale del CONI, 25 giugno 2008, n. 1379.

[9] Articoli 10.1.2 e 10.1.2. della deliberazione del Consiglio Nazionale del CONI, 25 giugno 2008, n. 1379.

[10] Articolo 10.2.3. della deliberazione del Consiglio Nazionale del CONI, 25 giugno 2008, n. 1379.

in presenza delle quali non sarebbe affatto possibile l'effettività delle attività sportive.

Il bilancio è, in questa fase, positivo ma incompleto. Positivo perché si presidia il momento genetico dell'opera, si riduce la discrezionalità nella programmazione dell'opera e conseguentemente nella relativa fase esecutiva, e si fornisce all'amministrazione una base oggettiva per prescrivere, sanzionare e, se necessario, inibirne l'uso. Incompleto perché l'esecuzione delle norme richiedono risorse per l'adeguamento, generano contenziosi interpretativi sulle "ristrutturazioni rilevanti" e presuppongono una macchina pubblica capace di controlli capillari senza paralizzare i servizi. Il profilo critico è duplice: l'eterogeneità territoriale – come si evince, ad esempio, dall'articolo 23 della legge n. 104 del 1992 – nell'applicazione e la tendenza a ridurre l'accessibilità a una lista di opere senza cura del contesto d'uso quotidiano, della manutenzione e della formazione del personale.

2.2. La fase promozionale-garantista nel prisma della tutela giurisdizionale a favore dei soggetti con disabilità

La seconda fase è promozionale-garantista ed assume una forte rilevanza sul piano della tutela individuale, dapprima con il d.lgs. n. 216 del 2003[11], finalizzato all'attuazione del principio di parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro pubblico, e successivamente con la legge 1° marzo 2006, n. 67, che introduce un regime di tutela giurisdizionale tipico nelle circostanze di atti e comportamenti discriminatori. È bene precisare che le disposizioni appena menzionate non fanno espresso riferimento alla disciplina sportiva in senso stretto, ma intendono approcciare al fenomeno delle disabilità con una prospettiva a maglie decisamente più larghe: in modo particolare, il d.lgs. n. 216 del 2003 fornisce una definizione di "discriminazione indiretta", che viene integrata laddove una disposizione, una prassi, o un comportamento possano cagionare un pregiudizio effettivo alle persone con disabilità rispetto ad altre persone[12]. Di sicuro interesse, nell'ambito di una

[11] In attuazione della Direttiva 2000/78/CE.

[12] Art. 2, co. 1, lett. b). A titolo di esempio, si veda Corte di Appello Civ., Torino, Sez. III, 7 maggio 2024, n. 507, in *www.rivistadirittosportivo.coni.it*, che qualifica il

ricostruzione che intende ripercorrere diacronicamente le evoluzioni normative in materia di sport e disabilità, è anche la disposizione sulla tutela giurisdizionale garantita alle persone con disabilità prevista dall'articolo 4, della legge n. 67 del 2006. Tale riguarda il tema della tutela dei soggetti portatori di disabilità, ove soggetti passivi di discriminazioni, nel quadro della protezione degli interessi sovraindividuali[13], prevedendo espressamente la legittimazione processuale, in nome e per conto del soggetto passivo della discriminazione, delle associazioni ed agli enti riconosciuti dal Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, "per danno subito dalle persone con disabilità e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti lesivi degli interessi delle persone stesse" (art. 4, c. 2), nonché "in relazione ai comportamenti discriminatori di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2, quando questi assumano carattere collettivo" (art. 4, c. 3).

L'introduzione di tale disciplina, che è senz'altro da accogliere con favore nella misura in cui garantisce una tutela 'fuori dal procedimento' alle persone con disabilità, rischia, soprattutto con riguardo allo scenario prefigurato da tale ultima disposizione, ossia la prospettiva collettiva della discriminazione, in questo caso perpetrata a danno di un soggetto con disabilità, di essere scarsamente invocabile nella pratica, attesa la sostanza necessariamente antropocentrica della nozione di disabilità.

In questo senso si segnala naturalmente, a valle della difficoltà di considerare la disabilità come una condizione identificativa di un gruppo e dunque di "diversi gruppi"[14], la difficoltà di considerare anche la discriminazione riferita a dimensioni sovraindividuali identificate dalla condizione di disabilità[15].

rifiuto di tesserare un atleta nell'ordinaria categoria agonistica, sulla base di una astratta valutazione della disabilità, come una discriminazione indiretta.

[13] Su cui, da ultimo, anche per i numerosi riferimenti bibliografici, si rimanda allo scritto di E. DELLA CORTE, *Situazioni giuridiche sovraindividuali e forme di tutela giurisdizionale*, in *Nuove aut.*, 2023, 1139 ss.. In tema R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. disc. Pubbl.*, VIII, Torino, UTET, 1993, 482.

[14] In questo senso, si può recentemente vedere, sulla necessaria individualità delle misure per i disabili T.A.R. Marche, Ancona, Sez. II, 9 settembre 2025, n. 662, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[15] Aspetto segnalato, in termini generali, da C. CUDIA, *Appunti sulla tutela delle*

In sintesi, l'impatto sull'effettività della tutela è ambivalente. È positivo, perché offre alla persona un rimedio concreto e tendenzialmente più celere ed utile in una prospettiva applicativa, in quanto le decisioni giurisdizionali, tra le altre cose, orientano prassi e comportamenti delle amministrazioni, a prescindere dall'effetto conformativo delle pronunce di annullamento[16]. È parziale, perché radicalizza le soggettività potenzialmente legittimate ad agire in giudizio e perchè affida alla litigiosità il compito di guidare l'amministrazione, rischiando di generare soluzioni disomogenee tra territori e interventi tardivi su scelte di pianificazione e spesa già cristallizzate. Il punto critico è che la leva contenziosa, se isolata, non costruisce una politica pubblica: serve a rimuovere ostacoli puntuali, non a progettare sistemi inclusivi, e può indurre comportamenti difensivi, anziché virtuosi.

2.3. La fase sovranazionale-sistemica e l'impatto del diritto internazionale sulla tutela delle attività sportive nei confronti delle persone con disabilità

La terza fase potrebbe essere definita sovranazionale-sistemica, poiché risente notevolmente dell'entrata in vigore della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nel 2006[17]. Nell'economia del presente lavoro, non sembra utile svolgere riferimenti generali alla prospettiva di carattere sovranazionale[18], o

posizioni giuridiche di carattere (anche) ultraindividuale nei confronti della pubblica amministrazione, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, vol. III, Torino, Giappichelli, 2012, 1947.

[16] Secondo la nota prospettiva per cui una delle "missioni" del giudice amministrativo è quella di fungere da guida, per tramite delle proprie sentenze, alle pubbliche amministrazioni per le condotte future. Così, cfr. M.A. SANDULLI, *La "risorsa" del giudice amministrativo*, in *Quest. Giust.*, 2021, 49.

[17] Che, come è stato detto, si è fatta "portavoce di una rivoluzione giuridica e culturale già in atto" nella prospettiva di garantire standard elevati di tutela per le persone con disabilità. In questi termini, S. FAVALLI, *Il ruolo della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed il modello dei diritti umani*, in *BioLaw Journal*, 2024, 358.

[18] G. GUARINO, *Lo sport quale "formazione sociale" di carattere sovranazionale*, in Aa. Vv., *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, Giuffrè, 1996, 356 ss.

addirittura globale[19], dello sport, che, come ricorda una ormai datata pronuncia della Corte costituzionale, rende necessario, sotto il profilo organizzatorio, un dialogo tra le federazioni nazionali di settore con l'ordinamento sportivo internazionale[20]. Con riguardo all'apporto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sono due le norme che meritano di essere riguardate per comprendere se l'evoluzione normativa e gli accorgimenti organizzativo-funzionali abbiano apportato dei miglioramenti in termini di effettività del diritto allo svolgimento delle attività sportive per le persone con disabilità[21].

Gli articoli 13 e 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità individuano due assi complementari del paradigma dei diritti umani applicato alla disabilità: da un lato, la garanzia "interna" di giustizia (accesso effettivo alla tutela giurisdizionale); dall'altro, la piena partecipazione "esterna" alla vita culturale e, in particolare, allo sport. L'intreccio tra queste due disposizioni consente di leggere lo sport non come attività ancillare, ma come spazio giuridicamente protetto di cittadinanza, in cui e attraverso cui si esercitano altri diritti fondamentali. L'articolo 13 vincola gli Stati a garantire un accesso effettivo alla giustizia su base di eguaglianza, imponendo accomodamenti procedurali e formazione del personale; l'articolo 30 definisce il contenuto sostanziale del diritto a partecipare alla vita culturale, al tempo libero e allo sport, impegnando gli Stati a promuovere la partecipazione "al massimo livello possibile", ad assicurare pari opportunità nella pratica e nell'organizzazione di attività sportive e a garantire l'accessibilità di impianti, servizi e attrezzature, con particolare attenzione ai bambini e alle bambine con disabilità. In questa chiave, la dottrina[22] e la giurisprudenza[23] hanno chiarito che il diritto allo sport delle persone con disabilità ha la fisionomia di un vero e proprio diritto sociale[24], di

[19] L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2010.

[20] Corte cost., 17 dicembre 1987, n. 517.

[21] U. VILLANI, *Spunti di riflessione sulla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, in *OIDU*, 2021, 1171 ss.

[22] E. BATTELLI, *Una lettura assiologicamente orientata del fenomeno sportivo alla luce del riconoscimento costituzionale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 308-309.

[23] Già in passato, Corte cost., 25 marzo 1976, n. 57.

[24] Aspetto sul quale, in termini generali, cfr. C. ACOCELLA, *Contributo allo studio dell'effettività dei diritti sociali. Decisioni pubbliche e sindacato giurisdizionale all'epoca del ritorno al bisogno del welfare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

"interesse nazionale"[25], il cui adempimento richiede non soltanto divieti di discriminazione ma politiche proattive finalizzate all'integrazione di tali soggetti nel contesto sociale.

L'articolo 13 obbliga gli Stati ad assicurare un "accesso effettivo alla giustizia" su base di eguaglianza, prevedendo previsioni procedimentali adeguate ed obbligando gli stati a garantire una formazione adeguata a chi opera nell'amministrazione della giustizia. Traslata in ambito sportivo, la disposizione si traduce nella necessità che gli strumenti di tutela antidiscriminatoria siano realmente fruibili per reagire a esclusioni arbitrarie da gare, dinieghi di tesseramento o mancata predisposizione di "ragionevoli sistemazioni" negli eventi e negli impianti. La giurisprudenza italiana ha iniziato a dare seguito a questa prospettiva: con ordinanza dell'11 febbraio 2023 il Tribunale di Biella ha infatti qualificato come "discriminazione indiretta" il divieto opposto a un atleta con disabilità intellettiva di partecipare a competizioni ciclistiche "ordinarie", ordinando la cessazione della condotta lesiva. La pronuncia in esame mette in evidenza come l'architettura dell'articolo 13 della Convenzione operi da cerniera tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, rendendo effettivamente azionabile il divieto di discriminazione e la pretesa a rimedi tempestivi.

L'articolo 30, per converso, definisce il contenuto sostanziale del diritto a partecipare alla vita culturale, al tempo libero e allo sport, impegnando gli Stati a promuovere la partecipazione "al massimo livello possibile" alle attività sportive comuni, a garantire pari opportunità nell'organizzazione e nella pratica di sport specifici per la disabilità e ad assicurare accessibilità di impianti, servizi e attrezzature. È una disposizione marcatamente proattiva, che chiama in causa l'adozione di politiche pubbliche, standard tecnici e finanziamenti, fino a spingere qualcuno a ritenerla una clausola omnicomprensiva dell'inclusione sportiva, capace di legare insieme regole e risorse[26].

La trama normativa degli articoli 13 e 30 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, letti congiuntamente, delinea un sistema integrato di garanzie in cui il diritto allo sport assume, al contempo, natura sostanziale e processuale. L'articolo 30 configura lo sport

[25] Corte cost., 26 novembre 1987, n. 517.

[26] S. GIANFALDONI, *op. cit.*, 12-13.

come un diritto fondamentale, imponendo obblighi di predisposizione, organizzazione e finanziamento in capo ai pubblici poteri e, per riflesso, agli enti che gestiscono servizi sportivi aperti al pubblico[27]. L'articolo 13 assicura la giustiziabilità di quel diritto, imponendo accomodamenti procedurali e formazione degli operatori della giustizia affinché le pretese derivanti dall'articolo 30 siano effettivamente azionabili e tutelate con rimedi utili.

Sul piano della struttura degli obblighi, l'articolo 30 impone doveri di risultato e di condotta: da un lato, il raggiungimento della "pari opportunità" e della partecipazione "al massimo livello possibile"; dall'altro, l'adozione di misure idonee e non discriminatorie in materia di accessibilità degli impianti, di attrezzature, di classificazioni e regolamenti sportivi. L'articolo 13, in via complementare, introduce obblighi immediati di rimozione degli ostacoli procedurali e di approntamento di scansioni procedimentali durante l'intero ciclo ideale della tutela, così che la protezione a fronte di esclusioni e comportamenti discriminatori non resti meramente formale.

In definitiva, l'articolo 30 definisce il "che cosa" e il "come" della partecipazione sportiva delle persone con disabilità; l'articolo 13 garantisce il "con che mezzi" si tutela e garantisce quel diritto. La lettura combinata delle due disposizioni consente, quantomeno in linea astratta, di trasformare lo sport in un luogo giuridico di cittadinanza: uno spazio in cui l'eguaglianza non è solo promessa programmatica, ma pretesa esigibile, sorretta da obblighi positivi di organizzazione e da rimedi effettivi contro ogni forma di esclusione.

2.4. La fase inclusivo-organizzativa e la riaffermazione della centralità dello sport come baricentro per l'inclusione scolastica

La quarta fase può essere definita inclusivo-organizzativa, ed è legata principalmente a due testi normativi che hanno inteso, per un verso, rendere le attività sportive funzionali all'inclusione scolastica

[27] Sullo sport quale diritto fondamentale, cfr. T. PENSABENE LIONTI, *op. cit.*, 490; E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020; T. VETTOR, *L'attività sportiva dopo la riforma costituzionale. Note a commento della legge n. 1/2023*, in *Mass. Giur. lav.*, 2024, 166 ss.

anche per soggetti con disabilità, e, per altro verso, autonomizzare lo sport paralimpico sul versante organizzativo.

Dopo uno studio del 2004 condotto dal C.N.E.L. sulle finalità economico-sociali del fenomeno sportivo, dal quale emergeva come la scuola dovesse essere impegnata "nella predisposizione e conduzione di piani didattici che attribuiscano il giusto rilievo alla attività sportiva"[28], è solo nel 2015 che lo sport è tornato ad essere il baricentro di un nuovo modello di inclusione all'interno delle strutture scolastiche.

La legge 13 luglio 2015, n. 107 (c.d. Buona Scuola) induce a collocare lo sport dentro l'architettura dell'inclusione scolastica, che rende sostanzialmente la scuola un vero e proprio "attore del *welfare*"[29]. Nel suo articolo unico, al comma 7, la riforma individua tra gli "obiettivi formativi prioritari" sia il potenziamento delle discipline motorie, con attenzione all'educazione fisica e allo sport e alla tutela del diritto allo studio degli studenti che praticano attività agonistica, sia – nella medesima elencazione – il potenziamento dell'inclusione scolastica e la prevenzione di ogni forma di discriminazione. La norma non crea un "canale sport" separato: lega l'attività sportiva alla funzione inclusiva della scuola, così che la partecipazione alle attività fisiche e sportive diventi parte ordinaria dei percorsi individualizzati e personalizzati degli alunni con disabilità. In particolare, tale corpo normativo intende incentivare "l'avviamento all'esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante l'uso di ausili per lo sport"[30], sulla scia dell'articolo 23 della legge n. 104 del 1992.

Sul piano organizzativo, la stessa legge ancora la distribuzione dell'organico di sostegno a criteri oggettivi, prevedendo che il riparto del potenziamento dei posti di sostegno sia effettuato in base al numero degli alunni con disabilità: un meccanismo che abilita le istituzioni scolastiche a programmare anche l'accesso alle attività motorie in chiave inclusiva. La delega contenuta nei commi 180 e 181, lettera c), sfocia poi nel decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66, che sistematizza gli

[28] Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, *Gli aspetti economici, sociali e istituzionali del fenomeno sportivo. Osservazioni e proposte*, Roma, 20 luglio 2004, consultabile in *www.amblav.it*.

[29] A. SANTERO, *La scuola come attore del "welfare"*, in *Minorigiustizia*, 2018, 71 ss.

[30] Art. 1, comma 369, lett. a), legge n. 107 del 2015.

strumenti dell'inclusione scolastica: il rinvio conferma che, dopo il 2015, lo sport rientra a pieno titolo nel perimetro dell'inclusione, non in un ambito distinto.

La legge 7 agosto 2015, n. 124 interviene sull'ordinamento sportivo nella prospettiva dell'inclusione fuori dalla scuola. L'articolo 8, comma 1, lettera f), riconosce la specificità dello sport praticato da persone con disabilità e dispone lo scorporo del Comitato Italiano Paralimpico (CIP) dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), con trasformazione del primo in ente autonomo di diritto pubblico. La delega è attuata dal decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, che costituisce il Comitato Italiano Paralimpico come soggetto di diritto pubblico, dotato di autonomia organizzativa e contabile e posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri[31]. L'assetto pubblico e autonomo, distinto da quello del movimento olimpico, mira a garantire rappresentanza e capacità regolatoria specificamente orientate allo sport delle persone con disabilità.

Nel complesso, la lettura congiunta delle due riforme conduce ad un risultato che sembra articolato. È positivo perché, da un lato, la legge del 2015 sulla scuola integra lo sport nella trama dell'inclusione, spostando la partecipazione alle attività motorie per le persone con disabilità dall'eccezione alla regola dell'offerta formativa, rendendo lo sport un momento di educazione in grado di contribuire alla promozione del "dialogo interculturale"[32] tra lo sport e inclusione scolastica, e dall'altro, l'istituzione del Comitato Italiano Paralimpico come ente pubblico rafforza la responsabilità istituzionale e la capacità di indirizzo per lo sport delle persone con disabilità. È tuttavia parziale perché il disegno della legge scolastica resta in gran parte programmatico: non tipizza obblighi puntuali su dotazioni, ausili e adattamenti sportivi nelle scuole né prevede una linea di finanziamento dedicata stabile; sul versante ordinamentale, la separazione organizzativa tra mondo olimpico e paralimpico, pur giustificata, può produrre sovrapposizioni e disomogeneità attuative se non sostenuta da coordinamento interistituzionale e da

[31] Per un approfondimento su tale profilo, si rimanda ai paragrafi 3 e 3.1. del presente contributo.

[32] S. BASTIANON, *La funzione sociale dello sport e il dialogo interculturale nel sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, 391 ss.

standard tecnici condivisi per l'accessibilità delle pratiche sportive nei diversi contesti educativi e territoriali[33].

2.5. La fase sistemico-attuativa. L'impatto del PNRR e della riforma dello Sport

La quinta fase è sistemico-attuativa, con le disposizioni contenute nel PNRR e la riforma del sistema sportivo. Il PNRR, pur non riferendosi espressamente alla centralità delle attività sportive per le persone con disabilità, fa rientrare lo sport all'interno di una strategia finalizzata ad interventi di rigenerazione urbana e sociale[34], ritenendo la *riqualificazione e l'adeguamento degli impianti sportivi esistenti* – includendo esplicitamente la *"rimozione delle barriere architettoniche"*[35] – possa risultare un ulteriore tassello affinché venga concretamente assicurata l'inclusione delle persone con disabilità all'interno dei vari contesti sociali. La stessa traiettoria è rafforzata dalle istruzioni amministrative rivolte ai soggetti attuatori dei progetti sportivi finanziati dal Piano, che fissano obblighi, controlli e richiamano i principi trasversali di progettazione inclusiva. È in questo quadro che la *Direttiva del Ministro per le Disabilità*, richiamando la Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030, impone alle amministrazioni che beneficiano di finanziamenti PNRR di adottare misure volte a garantire la protezione delle persone con disabilità da qualsiasi forma di discriminazione, assicurando – nel novero delle pari opportunità – accesso pieno ed effettivo alle attività sportive.

La riforma dello sport, che si deve ai d.lgs. nn. da 36 a 40, del 28 febbraio 2021, è ispirata a finalità diverse ed eterogenee, che vanno dal riconoscimento degli enti sportivi paralimpici fino al tema del lavoro sportivo paralimpico, con riferimenti (ancora) ai tempi delle infrastrutture funzionali a rendere effettive le attività sportive per i disabili. Il d.lgs. n. 36 del 2021 si segnala in primo luogo per aver stabilito che il

[33] Aspetto sul quale si rimanda al par. 4.

[34] C. SAGONE, *La costituzionalizzazione dell'attività sportiva: alla ricerca di nuovi traguardi (di tutela)*, in *Dir. Reg.*, 2023, 404.

[35] Italiadomani, *Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per lo Sport. Attuazione delle misure del PNRR*, dicembre 2021.

CIP debba essere considerato, in conformità ai principi dell'ordinamento sportivo paralimpico internazionale, "autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive paralimpiche afferenti tutte le tipologie di disabilità"[36]; in secondo luogo, si conferma come la pratica sportiva per i soggetti con disabilità debba essere resa effettiva "quale misura volta ad assicurarne [ai soggetti con disabilità] il pieno inserimento nella società civile"[37]; in terzo luogo, per aver previsto, anche grazie al correttivo del 2023, una specifica tutela giuslavoristica per gli atleti paralimpici dipendenti[38]. Nel d.lgs. n. 38 del 2021, dedicato sostanzialmente agli impianti sportivi, non si usa la parola "disabilità", ma l'accessibilità a tutti i soggetti (con e senza disabilità) diviene sostanzialmente parametro normativo: si impone, in primo luogo, l'adozione di un Regolamento unico che definisca anche le norme tecniche l'accessibilità e la fruibilità degli impianti nella costruzione, modifica ed esercizio degli impianti[39], ed in secondo luogo si sancisce l'uso degli impianti degli enti locali "aperto a tutti i cittadini" con la previsione di criteri obiettivi[40]. Inoltre, il d.lgs. n. 39 del 2021 incardina nel Registro nazionale anche le componenti paralimpiche, con effetti organizzativi e di vigilanza, mentre il decreto legislativo n. 40 del 2021, nel dettare misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, dedica un intero capo (il IV) alle previsioni a favore delle persone con disabilità.

Nel complesso il giudizio è positivo, ma la riforma dello sport non costituisce certamente una rivoluzione copernicana: il legislatore ha rafforzato il ruolo del Comitato Italiano Paralimpico come cerniera tra promozione e regolazione e ha reso tutelabili l'accesso allo sport pubblico e alcune condizioni lavoristiche, ma l'impatto concreto resta condizionato dall'implementazione amministrativa e dalla capacità del CIP di trasformare il proprio mandato in criteri uniformi di accreditamento, monitoraggio degli esiti e stimolo all'investimento locale.

[36] Art. 2, lett. h), d.lgs. n. 36 del 2021.

[37] Art. 3, lett. f), d.lgs. n. 36 del 2021.

[38] Art. 28-*bis*, d.lgs. n. 36 del 2021. In dottrina, si ritiene che tale provvedimento più che rivisitare la nozione di 'lavoratore sportivo', intenda in concreto accogliere le diversità: cfr. A. Zilli, *Il nuovo lavoro sportivo per l'inclusione delle diversità*, in *Il lav. giur.*, 2022, 230 ss.

[39] Art. 8, d.lgs. n. 38 del 2021.

[40] Art. 6, d.lgs. n. 38 del 2021.

3. *Il Comitato Italiano Paralimpico: funzioni, poteri e finalità istituzionali nel prisma dell'effettività delle attività sportive per le persone con disabilità*

La parabola istituzionale del CIP[41], che è culminata nell'adozione della legge n. 124 del 2015 e nel successivo provvedimento attuativo, il d.lgs. n. 43 del 2017, ha seguito una traiettoria che ha trasformato lo stesso da arteria del sistema sportivo a vero e proprio ente pubblico chiamato a esercitare funzioni di disciplina, regolazione, promozione e gestione del movimento paralimpico, con una capacità d'indirizzo che incide trasversalmente su scuola, sanità e *welfare* locale. Non si tratta di un semplice mutamento nominalistico, ma dell'esito di un andamento normativo che ha finito per riconoscere al CIP autonomia organizzativa e finanziaria, nonché poteri regolatori interni; in altri termini, il legislatore, con quello che è stato definito "un passaggio storico"[42], sembra aver istituzionalizzato un doppio pilastro dello sport italiano, in cui CONI e CIP non si sovrappongono, ma si affiancano per competenze e finalità, facendo emergere la specificità dell'inclusione sportiva per i disabili come interesse socialmente rilevante da realizzare anche attraverso la leva privatistica della gestione[43].

A ben vedere, dalla lettura congiunta dello Statuto del CONI e dello Statuto del CIP emerge come numerose disposizioni siano tra loro simmetriche, e per la maggior parte addirittura analoghe[44], imponendo a chi scrive – nelle conclusioni di questo lavoro – di svolgere qualche considerazione in ordine alla possibile frammentazione sul piano p.c.d. amministrativo che sarebbe inferibile al cospetto di disposizioni che, come quelle accennate, sottendono una sorta di duplicazione delle funzioni affidate alle due soggettività, e di conseguenza in ordine alla utilità di una simile operazione[45].

[41] Istituito con la legge n. 189 del 2003.

[42] S. GIANFALDONI, *La cornice legislativa dello sport inclusivo in Italia: una questione di diritti*, in S. GIANFALDONI, G. TOSCANO (a cura di), *op. cit.*, 69.

[43] Una critica rispetto al CONI – e, dunque, rispetto all'analogo CIP – come ente pubblico non economico viene mossa da L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 436.

[44] Sono parole del Dossier n. 350 del 10 novembre 2016, ad opera del Servizio Studi della Camera dei deputati.

[45] Si rimanda al par. 4.

Nel sistema sportivo italiano, il CONI e il CIP sono entrambi configurati dagli Statuti come confederazioni degli organismi sportivi di riferimento e sono sottoposti alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, nel quadro di una autonomia organizzativa e regolamentare dell'ordinamento sportivo[46]. In entrambi gli ordinamenti è istituito un sistema di giustizia sportiva culminante nel Collegio di Garanzia quale giudice di ultimo grado e nella Procura generale dello sport, istituiti presso i rispettivi Comitati in posizione di autonomia e indipendenza e disciplinati nei tratti essenziali dagli Statuti[47]. Con riguardo alle federazioni sportive, entrambi gli Statuti prevedono requisiti oggettivi per il riconoscimento ai fini sportivi e la possibilità di revoca in caso di perdita dei presupposti, rimettendo le determinazioni agli organi centrali di ciascun Comitato[48]. Gli Statuti federali devono conformarsi a principi fondamentali determinati a livello centrale e sono soggetti ad approvazione ai fini sportivi da parte della Giunta nazionale, la quale può nominare, nei casi e con le modalità previste, un commissario ad acta per assicurare l'adeguamento alle norme inderogabili dell'ordinamento sportivo[49].

In entrambi i sistemi, una parte dell'attività federale è qualificata a "valenza pubblicistica" ed è pertanto assoggettata agli indirizzi e ai controlli del rispettivo Comitato, ferma restando la natura privatistica degli atti, della personalità giuridica delle federazioni[50] e delle situazioni giuridiche connesse al di fuori di tali ambiti[51]. Infine, le federazioni riconosciute sono inoltre tenute a operare in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale pertinente, rispettivamente con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale e del Comitato Paralimpico Internazionale e delle federazioni internazionali competenti, nei limiti di compatibilità con gli indirizzi dei due Comitati nazionali[52].

L'assetto delineato dal decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43 ha inciso in senso migliorativo sull'inclusione delle persone con disabilità

[46] Art. 1 Statuto del CONI, e art. 1 Statuto del CIP.

[47] Artt. 12, 12-*bis*, 12-*ter* e 12-*quater* Statuto del CONI; artt. 12, 13 e 14 Statuto del CIP.

[48] Art. 21 Statuto del CONI, articolo 21; art. 25 Statuto del CIP.

[49] Art. 22 Statuto del CONI, anche quanto alla nomina del commissario ad acta; artt. 24 e 25 Statuto del CIP, con espressa previsione della nomina del commissario ad acta.

[50] Art. 21, comma 2-*bis*, Statuto del CONI; art. 24, Statuto del CIP.

[51] Art. 23 Statuto del CONI; art. 26, Statuto del CIP.

[52] Art. 20 Statuto del CONI; art. 23 Statuto del CIP.

nello sport, perché ha trasformato in obbligo giuridico – e non più in mera finalità programmatica – la garanzia del "diritto di partecipazione all'attività sportiva in condizioni di uguaglianza e pari opportunità", attribuendo al Comitato Italiano Paralimpico la titolarità di funzioni di promozione, disciplina, regolazione e gestione sull'intero ciclo dell'attività paralimpica, dall'agonismo all'attività di base (decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, art. 2). Questa finalizzazione è ribadita e sviluppata nello Statuto del Comitato Italiano Paralimpico, che, oltre a riprodurre il vincolo di uguaglianza e pari opportunità, impone all'ente di promuovere la "massima diffusione" della pratica sportiva per ogni tipologia di disabilità, con particolare riguardo allo sport giovanile, e gli assegna strumenti operativi di inclusione: convenzioni con scuola e comparto socio-sanitario, nonché il riconoscimento dei Centri di Avviamento allo Sport Paralimpico, accanto a iniziative contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport (Statuto del Comitato Italiano Paralimpico, art. 2, commi 1 e 4, lett. b), d) ed f)). L'inclusione è poi presidiata sul piano procedimentale: il regime di "valenza pubblicistica" degli atti federali in materia di ammissione e affiliazione di società, associazioni e singoli tesserati – soggetti, perciò, a indirizzi e controlli dell'ente – consente di far valere in concreto i principi di eguaglianza e accesso, riducendo margini di discrezionalità escludente nelle fasi di ingresso e permanenza nel sistema (Statuto del Comitato Italiano Paralimpico, art. 26, comma 1). In termini sistemici, dunque, il passaggio da un "riconoscimento" politico-amministrativo del movimento a una soggettività pubblica autonoma, munita di poteri regolatori e para-amministrativi lungo la filiera dell'affiliazione e del tesseramento, ha elevato la tutela inclusiva a livello di garanzia organizzativa e sostanziale, con effetti positivi verificabili sull'effettività del diritto allo sport delle persone con disabilità.

Resta, come profilo critico da monitorare sul terreno dell'inclusione, il limite della "anti-sovrapposizione" che preclude il riconoscimento di nuove federazioni o discipline paralimpiche per attività già rientranti tra quelle delle federazioni e discipline dell'area olimpica: tale clausola evita duplicazioni, ma può generare dipendenze funzionali in settori emergenti dell'offerta paralimpica, con potenziale effetto frenante sull'espansione capillare. Si tratta tuttavia di un vincolo esterno all'accesso individuale che non elide l'avanzamento complessivo in termini di eguaglianza sostanziale (Statuto del Comitato Italiano Paralimpico, art. 25,

in collegamento con il decreto legislativo 27 febbraio 2017, n. 43, art. 15).

3.1. Pubblici poteri e attori privati nell'attività sportiva per le persone con disabilità: cenni

La scelta di diritto positivo che ha consolidato l'autonomia del Comitato Italiano Paralimpico (CIP) rispetto al CONI ha ricollocato, come detto, il movimento paralimpico entro l'orbita degli enti pubblici non economici, attivando l'applicazione del reticolo di garanzie in punto di legalità, trasparenza, prevenzione della corruzione e misurazione della performance ma, al contempo, ha preservato la dimensione privatistica dell'ordinamento sportivo[53], in coerenza con la quale l'art. 13, co. 2, dello Statuto qualifica le Federazioni Sportive Paralimpiche (FSP) come associazioni con personalità giuridica di diritto privato[54].

Lungi dal relegare il tema della natura giuridica delle federazioni sportive (sebbene nazionali, ma analogicamente applicabile a quelle paralimpiche) a discussioni che attengono alla "mera etichettatura"[55] delle stesse, dalla riproposizione di un meccanismo ibrido (quello appunto del rapporto tra CIP e FSP) scaturisce una dialettica pubblico-privato sempre più labile che si spinge finanche ad una aspirazione alla giuspubblicizzazione[56], come confermato dall'art. 22 dello Statuto, che

[53] Aspetto che fonda le proprie radici nel d.lgs. n. 242 del 1999, art. 15, il quale per la prima volta stabiliva la natura giuridica privatistica delle federazioni sportive e delle discipline associate. Basti pensare come in passato era granitico l'orientamento per il quale le federazioni sportive nazionali – per la loro disciplina cui erano sottoposte e per le finalità che perseguivano – avevano natura giuridica pubblicistica ed erano inquadrate nel CONI come suoi organi, non possedendo un'autonomia giuridica soggettiva di carattere privatistico. In termini, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 11 gennaio 1982, n. 36, in *Riv. dir. sport.*, 1982, 324.

[54] Sulla natura giuridica delle federazioni sportive, *ex multis*, cfr. A. AVERARDI, *Tra Stato e società: le federazioni sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 39 ss.

[55] Si tratta della nota espressione di F.P. LUISO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questione di giurisdizione*, in *Giur. civ.*, 1980, 2545.

[56] Contestata aspramente da G. NAPOLITANO, *Contro lo spettro del neo-pubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 102.

attribuisce valenza pubblicistica alla maggior parte delle attività funzionali a garantire l'effettività delle pratiche sportive delle persone con disabilità. Dallo Statuto del CIP emerge come quest'ultimo operi, da un lato, come autorità di governo dell'interesse pubblico allo sport paralimpico e, dall'altro, come infrastruttura stabile di cooperazione con soggetti associativi (FSP, Federazioni nazionali con settore paralimpico, Discipline associate, Enti di promozione), la cui capacità regolatoria viene incardinata e misurata rispetto a obiettivi di inclusione.

La scelta legislativa, che si muove evidentemente in un senso favorevole alla funzionalizzazione delle attività poste in essere dalle federazioni sportive, è stata del resto avallata in un primo momento dalla Corte costituzionale[57], e in un secondo momento dalla giurisprudenza amministrativa[58], che in buona sostanza hanno ritenuto come quello delle federazioni sportive sia un fenomeno organizzativo non sconosciuto al nostro ordinamento – quello, cioè, dell'esercizio di funzioni pubbliche da parte di soggetti privati[59] – in forza della quale la valenza pubblicistica delle attività svolte non fa venir meno la natura associativa privata delle federazioni sportive nazionali. In altre parole, da queste indicazioni emerge come sia necessario non rinunciare a quel "genetico garantismo"[60] del diritto amministrativo, reso tanto più necessario dalle relazioni, ormai ordinarie, tra pubblico e privato nell'esercizio di funzioni e nell'erogazione di servizi[61], che nell'ordinamento sportivo si traduce nella derivazione del rilievo pubblicistico delle federazioni sportive dalle attività svolte e dagli interessi perseguiti, piuttosto che dal profilo formale che esse assumono[62].

[57] Da ultimo, cfr. Corte cost., 29 settembre 2023, n. 184, ma già prima, seppur a margine, Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160.

[58] Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[59] Tema approfondito dal recente lavoro monografico di L. PARONA, *L'esercizio privato di funzioni pubbliche: limiti e regime nel diritto italiano e statunitense*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, al quale si rimanda anche per la ricostruzione dell'apparato bibliografico sull'argomento.

[60] Il termine è di G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2009, 17.

[61] Su cui si veda F. LIGUORI, *La funzione amministrativa, l'autoritatività e il diritto privato*, in F. LIGUORI, *Liberalizzazione, diritto comune, responsabilità. Tre saggi del cambiamento amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, 69 ss.

[62] G. NAPOLITANO, *Sport*, in S. Cassese (diretto da), *Diz. Dir. pubbl.*, vol. VI,

Un secondo aspetto che si inserisce nella dialettica pubblico-privato nell'ambito delle attività sportive da assicurare alle persone con disabilità, emerge dalla possibilità di ricorrere, da parte delle pubbliche amministrazioni, a strumenti di "amministrazione condivisa"[63]. Sembra utile, in questa prospettiva, ricordare come il "privato" di cui si discorre all'interno delle riflessioni sull'amministrazione condivisa sia sostanzialmente differente rispetto al "privato" in precedenza analizzato nelle riflessioni sulle federazioni sportive. In queste circostanze, infatti, allo scopo di realizzare i principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale, il riferimento va a quello che la Corte costituzionale ha definito come "privato sociale"[64], che consente alle pubbliche amministrazioni, tramite il dialogo con gli Enti del terzo settore, di ridurre le asimmetrie informative per la mappatura dei bisogni da realizzare attraverso gli atti di co-programmazione[65].

In tale prospettiva, è stato sostenuto che le pubbliche amministrazioni, ricorrendo alla teoria dell'autovincolo, spendono la propria discrezionalità a monte attraverso l'individuazione delle necessità da assicurare alla comunità, mediante la pubblicazione di un avviso pubblico[66]. Quanto detto sembra essere confermato, sul piano normativo, dall'articolo 55, commi 2 e 4, del d.lgs. n. 117 del 2017 (Codice del Terzo Settore) e dal d.m. n. 72 del 2021 (Linee Guida sui rapporti tra pubbliche amministrazioni ed Enti del terzo settore), dai quali emerge come la pubblicazione di un avviso pubblico costituisca una "buona pratica" per l'emersione, in una logica incrementale, dei bisogni da garantire alla collettività nella prospettiva del *Welfare Society*.

Un esempio recente è quello di un avviso pubblico, pubblicato da Comune di Roma il 24 luglio 2025, per Enti del Terzo Settore interessati

Milano, Giuffrè, 2006, 5683.

[63] Locuzione coniata, come è noto, da G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol.*, 1997, 29 ss. Sul tema, cfr., su tutti, E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021.

[64] Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131.

[65] In termini, A. BERRETTINI, *La co-programmazione: tra pubblica amministrazione e terzo settore*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2025, 71 ss.

[66] Sul rapporto tra autovincolo e co-programmazione, cfr. ancora A. BERRETTINI, *op. cit.*, spec. 80 ss.

alla co-programmazione per la promozione del benessere e della qualità della vita delle persone con disabilità attraverso attività sportive inclusive.

Nel caso concreto, Roma Capitale – Dipartimento Politiche Sociali e Salute – ha avviato un'istruttoria pubblica per individuare Enti del Terzo settore disponibili alla co-programmazione, ai sensi dell' art. 55, comma 2, d.lgs. n. 117 del 2017, finalizzata a definire un modello progettuale per la promozione del benessere e della qualità della vita delle persone con disabilità tramite attività sportive inclusive, nel solco della sussidiarietà orizzontale e delle Linee guida di cui al d.m. n. 72/2021. L'avviso istituisce un tavolo di co-programmazione composto da Roma Capitale e dagli Enti del terzo settore ammessi, con possibilità di coinvolgere osservatori e altre istituzioni; il focus operativo del Tavolo comprende analisi dei fabbisogni e della normativa, mappatura dell'offerta, individuazione di progettualità e modelli integrati, definizione di cronoprogramma e di risorse pubbliche e private da attivare in modo complementare.

Sembra molto utile, in una prospettiva funzionale all'emersione delle necessità della collettività, sottolineare come la procedura non si concluda con l'affidamento di servizi: l'esito è, infatti, esclusivamente di tipo programmatorio, mentre la realizzazione degli interventi avverrà successivamente tramite evidenza pubblica e/o co-progettazione, secondo il quadro delineato dal Codice dei contratti e dall'articolo 55 del d.lgs. n. 117 del 2021. In sintesi, il caso evidenzia un'impostazione fortemente collaborativa in cui gli Enti del terzo settore sono chiamati a co-diagnosticare bisogni, co-disegnare modelli di intervento e ancorare programmazione, tempi e risorse a un *output* istruttorio vincolante per le successive scelte attuative, rafforzando l'effettività dello sport inclusivo sul territorio per le persone con disabilità.

4. *L'autonomizzazione del Comitato Italiano Paralimpico e gli effetti di una semplificazione organizzativa 'anomala'*

Giunti a questo punto del lavoro, sembra opportuno anzitutto svolgere qualche breve considerazione sulla scelta del legislatore di autonomizzare il CIP. Com'è noto, il d.lgs. n. 43 del 2017, che ha attuato lo smembramento del CIP dal CONI, è uno dei provvedimenti attuativi

della legge n. 124 del 2015 (c.d. Legge Madia), che, tra i vari aspetti, conteneva anche una delega di semplificazione organizzativa[67], sul presupposto – teorizzato da Mario Nigro – per cui organizzazione e azione amministrativa non devono essere trattati come compartimenti stagni ma, al contrario, rappresentano l'una "il momento astratto della prefigurazione dell'attività" e l'altra "la traduzione dell'organizzazione in atti"[68].

Quello che sorprende, però, è che l'ordinamento sportivo ha seguito un percorso finalizzato alla semplificazione organizzativa che è sfuggito alla logica della soppressione e dell'accorpamento di funzioni, ritenuta, in linea di massima, la strada maestra per una riallocazione razionale delle competenze amministrative[69]. Nel caso di specie, nonostante la legge Madia abbia inteso agire principalmente nella prospettiva della razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa[70], la disciplina dello sport mette in luce l'idea che semplificare non equivalga, necessariamente, ad eliminare organi deputati all'esercizio delle funzioni; in particolare, muovendo dall'assunto generale secondo il quale ogni politica di semplificazione aspira alla valorizzazione dell'interesse pubblico cui è sotteso l'intervento normativo, nel settore che involge le attività sportive delle persone con disabilità la semplificazione è consistita nella ridistribuzione e nella riallocazione, da un punto di vista organizzativo, di compiti e funzioni.

Come è stato già detto – in ragione non solo del fatto che il CONI ed il CIP condividono la medesima natura giuridica di ente pubblico non economico, ma anche della circostanza che le federazioni sportive, in entrambi i casi, hanno invece una natura privatistica – sarebbe stato sufficiente confermare l'architettura istituzionale nel quadro della quale il CIP costituiva una costola del CONI, tuttalpiù rafforzando i poteri e le funzioni che quest'ultimo avrebbe dovuto esercitare anche per

[67] Su questi aspetti, cfr. F. LIGUORI, *L'azione amministrativa. Argomenti e questioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, spec. 49.

[68] M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1996, 126.

[69] Cfr. in questi termini M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. ed.*, 2008. 56.

[70] Basti pensare al tema delle società a partecipazione pubblica, il cui processo di razionalizzazione è culminato nel d.lg. n. 175 del 2016.

rendere maggiormente effettiva l'attività sportiva delle persone con disabilità.

Sembra, invece, che l'idea di riallocare in capo ad un soggetto diverso funzioni e poteri per la tutela delle persone con disabilità risponda ad una equazione per cui alla semplificazione organizzativa, realizzata attraverso l'autonomizzazione del CIP, corrisponda la massimizzazione dell'interesse pubblico, e cioè la tutela dell'attività sportiva per le persone con disabilità. L'anomalia di questa tipologia di semplificazione emerge dal fatto che, al fine di manifestare l'intenzione politica di voler agire sul settore dello sport per i disabili, il legislatore abbia disposto uno sdoppiamento delle funzioni amministrative e un corrispondente incremento dei soggetti cui affidarle, oltre che delle funzioni, laddove la logica è sempre stata quella della semplificazione "per sottrazione" (non solo procedimentale, ma anche organizzativa)[71]. Il legislatore, dunque, ha inteso approcciare al tema dell'effettività dell'attività sportiva per le persone con disabilità anzitutto muovendo dalla nuova centralità – da un punto di vista organizzativo[72] – affidata al CIP nell'ecosistema dello sport per i disabili, con l'auspicio che la creazione di un centro di poteri e funzioni autonomo rispetto al CONI rappresenti uno stimolo indiretto per le amministrazioni pubbliche alla rimozione delle barriere architettoniche che impediscono di guardare lo sport per i disabili come un vero e proprio diritto.

[71] F. LIGUORI, *Il problema amministrativo in trent'anni di fermento normativo: dalla legge sul procedimento del 1990 al decreto semplificazioni del 2020. Una introduzione*, in F. LIGUORI (a cura di), *Il problema amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 24.

[72] Modifiche che, invero, hanno riguardato anche l'attività sportiva delle persone "non diversamente abili" – basti alla legge delega n. 86 del 2019 – e che invero, come qualcuno ha sostenuto, hanno inciso sul rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Sul punto, cfr. A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la "disciplina" statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *Federalismi.it*, 2020, 26 ss.

5. *Dalla costituzionalizzazione dello sport all'effettività delle attività sportive per le persone con disabilità: considerazioni conclusive*

Al fine di fornire una risposta in ordine alla qualità della tutela fornita alle attività sportive per le persone con disabilità, sembra utile, in questo spazio conclusivo, verificare l'impatto che può avere su tale comparto la recente modifica dell'articolo 33 Cost., secondo il quale "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme".

Le critiche della dottrina all'indomani della modifica dell'articolo 33 Cost. risultano alquanto eterogenee, poiché attengono sia a considerazioni sul merito della soluzione prescelta, che al metodo con cui la riforma è stata attuata. Con riguardo al primo ordine di considerazioni, vi è chi ritiene che si tratti di una norma sostanzialmente inutile[73], e ciò fondamentalmente per due ragioni: anzitutto, perchè la disposizione, assumendo una funzione programmatica e non già precettiva[74], non riconosce un diritto costituzionalmente garantito all'attività sportiva[75]; in secondo luogo perchè, pur volendo accogliere l'interpretazione di chi ritiene che la revisione costituzionale abbia costituito una posizione di diritto nei confronti di chi esercita attività sportive, si tratterebbe di una inutile ripetizione di un precetto già ricavabile da altre disposizioni costituzionali[76].

Alle critiche sul merito della riforma si accompagnano, inoltre, quelle relative al metodo con la quale la stessa ha trovato cittadinanza all'interno della carta costituzionale. In prima battuta, è stato sostenuto come l'attività sportiva complessivamente intesa sarebbe stata maggiormente valorizzata per il tramite della collocazione all'interno dell'articolo 32 Cost., mettendo in luce il legame tra sport e salute, e non circoscrivendo, come è stato sostenuto, lo sport ad un diritto e ad una formazione sociale ben specifici all'interno dell'articolo 33 Cost.[77]. Ancor

[73] T.E. FROSINI, *Alla ricerca di una interpretazione costituzionale sportivamente orientata*, in questo Volume.

[74] L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in Costituzione: i prodromi e la portata della novella costituzionale*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 50, che sostiene come la costituzionalizzazione dello sport abbia degradato quest'ultimo da diritto a valore di natura programmatica.

[75] T.E. FROSINI, *op. cit*.

[76] L. FERRARA, *op. cit.*, 437.

[77] A.E. BASILICO, *Il riconoscimento costituzionale del valore dello sport*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 62.

prima della modifica dell'articolo 33 Cost., vi erano inoltre interpretazioni volte a far rientrare lo sport tra i principi fondamentali dell'ordinamento, e segnatamente all'articolo 9 Cost., poiché tale opzione avrebbe conferito allo sport una dimensione costituzionale completa senza trattare il medesimo come un "mero corollario oppure succedaneo di altri diritti individuali"[78]. Una terza critica, non meno rilevante delle altre da un punto di vista sistemico, riguarda la tendenza a modificare la Costituzione per l'introduzione di nuove fattispecie giuridiche, diventata, recuperando un gioco di parole, un vero e proprio sport[79]: la preoccupazione espressa riguarda, in buona sostanza, la trasformazione della natura della Costituzione, che alla luce delle ultime riforme che hanno interessato la stessa – come, ad esempio, avvenuto con l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione – sembra essere diventata flessibile e non più rigida.

Ad avviso di chi scrive, e segnatamente con riguardo alle attività sportive delle persone con disabilità, la modifica costituzionale sembra invece meritevole di apprezzamento sia nel merito, che nel metodo.

Partendo da quest'ultimo aspetto, il riconoscimento in Costituzione del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico delle attività sportive "in tutte le sue forme" vincolerà, con riguardo alle persone con disabilità, il legislatore ordinario, nella predisposizione di un quadro normativo funzionale a garantire le stesse, i pubblici poteri in senso stretto, nella realizzazione di infrastrutture adeguate a superare le barriere architettoniche che impediscono l'attività sportiva alle persone con disabilità, ed infine i giudici ad utilizzare la natura sociale, educativa e psicofisica dello sport come parametro interpretativo delle disposizioni di legge ordinaria di volta in volta rilevanti nelle controversie che si trovino a maneggiare, ed eventualmente parametro utile nei giudizi di legittimità costituzionale di previsioni normative che neghino il rilievo primario dello sport[80]. Sempre sul piano del metodo, si condivide, inoltre, la scelta di voler inserire la tutela dello sport in

[78] M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2022, 156.

[79] T.E. FROSINI, *op. cit.*

[80] G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, 2024, 130, nonché M. D'AMICO, *op. cit.*, 153-154.

Costituzione attraverso la revisione dell'articolo 33, nella misura in cui ciò enfatizza il valore dell'attività sportiva sia nella sua dimensione individualista, sia nella sua dimensione sociale[81], favorendone una "perfetta sintesi"[82] anche (e soprattutto) per le persone con disabilità.

Quanto al merito della riforma, la modifica dell'articolo 33 Cost. sembra condivisibile anzitutto in quanto il riconoscimento espresso in Costituzione dell'attività sportiva "in tutte le sue forme" costituisce una locuzione felice per estendere la portata delle stesse anche alle persone con disabilità[83]. In altre parole, la prospettiva a maglie larghe all'interno della quale è ricompresa l'attività sportiva, rafforza ancora di più il carattere di universalità dello sport, che deve essere accessibile per tutti ed in modo paritario[84], e, dunque, anche per le persone con disabilità.

Con riguardo alla pratica sportiva per le persone con disabilità, la modifica dell'articolo 33 Cost. – e alle stesse persone la modifica, evidentemente, si rivolge – lungi dal riconoscere un diritto *ex se* configurabile, va certamente salutata con favore, perchè costituisce un ulteriore passo in avanti verso un accrescimento del livello di tutela che si muove nel senso di rafforzare la tutela antidiscriminatoria, nella misura in cui prassi escludenti o irragionevoli diventano più agevolmente censurabili alla luce del nuovo parametro costituzionale, con effetti tanto sull'azione amministrativa (programmazione, finanziamenti e *standard* di servizio), quanto sull'attività dei soggetti privati che offrono servizi sportivi al pubblico[85].

Oltre settanta anni fa, Giannini osservava che "l'ordinamento sportivo è un ordinamento in evoluzione e non ancora perfetto"[86]: il presente

[81] A. VUOLO, *Lo sport e la modifica dell'art. 33 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, 2024, 77.

[82] E. CATELANI, *Valori e diritti in Costituzione: alla luce del riconoscimento del valore dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Oss. Fonti*, 2024, 86.

[83] A. VUOLO, *op. cit.*, 76.

[84] E. CATELANI, *op. cit.*, 106.

[85] E. CATELANI, *op. cit.*, 95, secondo la quale non è sufficiente l'introduzione in Costituzione di un valore leghi l'attività sportiva all'istruzione, ma è necessario che il valore si traduca in pratica effettiva attraverso processi di efficientamento degli edifici scolastici.

[86] M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949.

lavoro ha provato ad evidenziare che, con riguardo all'attività sportiva per le persone con disabilità, l'evoluzione ha condotto a risultati certamente positivi.

LA LOTTA DELL'UNIONE EUROPEA CONTRO IL RAZZISMO NELLO SPORT

di FABIO FERRARO e ROSSELLA BENASSAI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto dell'Unione e il divieto di discriminazioni razziali nello sport: il quadro normativo di riferimento e l'assenza di un modello sportivo europeo. – 3. Il diritto derivato e le lotte contro la discriminazione. – 4. Il ruolo della Corte di giustizia come "arbitro" dello sport europeo. – 5. Federazioni, attori sociali e antirazzismo in campo. – 6. Prospettive future alla luce dei più recenti accadimenti.

1. *Introduzione*

Lo sport può favorire processi di inclusione sociale, integrazione interculturale e pari opportunità, in quanto è in grado di unire persone di culture, etnie, genere e abilità differenti sotto il segno del gioco, della competizione leale e del rispetto reciproco.

In questa prospettiva, la sua funzione unificante assume un valore sul piano dei diritti fondamentali, come efficacemente ricordava Nelson Mandela in occasione della cerimonia di apertura dei Laureus World Sports Awards del 25 maggio 2000: "lo sport ha il potere di cambiare il mondo, di ispirare e di unire le persone come poche altre cose riescono a fare". Un messaggio che trova una formulazione esemplare anche nel sesto principio fondamentale dell'Olimpismo, secondo cui ogni individuo deve poter godere dei diritti e delle libertà previsti dalla Carta Olimpica senza alcuna distinzione di razza, sesso, religione, orientamento sessuale, lingua, opinioni politiche, origine sociale o altre condizioni personali[1].

Pur assolvendo una funzione di coesione e di uguaglianza, lo sport cela un paradosso: la stessa forza che lo rende veicolo di inclusione può

* Il prof. Ferraro è autore dei paragrafi 1, 2 e 4, mentre la dott.ssa Benassai dei paragrafi 3, 5 e 6.

[1] Charte Olympique, Comité International Olympique, 9 settembre 2013, 12.

trasformarsi in un meccanismo di esclusione, riproducendo le disuguaglianze sociali e culturali.

Le distinzioni basate su sesso, età, peso e abilità, pur potendo apparire discriminatorie, perseguono in realtà la finalità legittima di garantire l'equità competitiva. In tale prospettiva, la separazione tra campionati maschili e femminili, la previsione di categorie anagrafiche e di classi di peso, come avviene, ad esempio, nella boxe o nelle arti marziali, rispondono all'esigenza di assicurare un confronto equilibrato tra atleti.

Analogamente, le competizioni riservate agli sportivi con disabilità, come le Paralimpiadi, rappresentano un'espressione coerente della medesima logica di parità sostanziale. Tali distinzioni, pertanto, non integrano una forma di discriminazione vietata, ma configurano differenziazioni ragionevoli e proporzionate, fondate su criteri oggettivi e funzionali ad assicurare pari opportunità di partecipazione e corrette condizioni di confronto.

Tale impostazione trova riscontro anche nelle Linee guida del Comitato Olimpico Internazionale (CIO)[2], le quali riconoscono la necessità di bilanciare il principio di non discriminazione con l'equità competitiva, attraverso regole che consentano una partecipazione inclusiva, ma rispettosa dell'integrità sportiva.

Diverso è il concetto di discriminazione, che si configura quando una distinzione non trova giustificazione in ragioni oggettive, risultando, pertanto, arbitraria o sproporzionata. La storia dello sport offre numerosi esempi di esclusione e marginalizzazione di individui o gruppi, in alcuni casi, tali fenomeni si sono manifestati in forma diretta e intenzionale, come l'antisemitismo nello sport tedesco durante il regime nazista, l'apartheid in Sudafrica o la segregazione razziale nel baseball statunitense, in altri con modalità meno evidenti, ma non per questo meno discriminatorie.

Regole o prassi apparentemente neutre, infatti, hanno talvolta prodotto effetti pregiudizievoli nei confronti di categorie già svantaggiate, contribuendo a perpetuare disuguaglianze strutturali, ad esempio, in molti sistemi sportivi giovanili, l'accesso a programmi di alto livello è subordinato al possesso di voti scolastici elevati. Questa regola può

[2] Comitato olimpico internazionale, Linee guida sulla rappresentazione nello sport parità di genere, equità e inclusione, 2024.

sembrare neutra e meritocratica, ma in pratica penalizza i giovani provenienti da contesti socio-economici svantaggiati, dove le difficoltà familiari o la mancanza di supporto educativo incidono sul rendimento scolastico.

Sotto il profilo giuridico, tali condotte contrastano con il divieto di discriminazione previsto dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE), dall'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, in numerose occasioni, ha chiarito che anche le misure apparentemente neutre possono integrare una discriminazione indiretta qualora producano effetti sproporzionati o svantaggiosi nei confronti di determinati gruppi[3].

Tali principi trovano applicazione anche in ambito sportivo, imponendo che ogni distinzione sia sorretta da criteri ragionevoli, proporzionati e coerenti con l'obiettivo di garantire pari opportunità e dignità a tutti gli atleti.

Da sempre la discriminazione razziale rappresenta una delle forme più pervasive di esclusione sociale e il mondo dello sport non ne è rimasto immune, trovandosi più volte al centro di episodi e scandali legati a comportamenti di matrice razzista.

In questa prospettiva, la dimensione sportiva assume una chiara valenza giuridica, politica, culturale e sociale, poiché l'Unione europea, pur non disponendo di una competenza esclusiva o concorrente in materia sportiva, si è progressivamente affermata come promotore di molteplici iniziative volte a rendere lo sport uno strumento di inclusione e di coesione.

Il diritto dell'Unione, tanto nella sua dimensione primaria quanto in quella derivata, ha infatti delineato un quadro articolato di principi e strumenti giuridici orientati alla prevenzione delle discriminazioni e alla promozione della parità di trattamento. In tal senso, lo sport diviene non solo un ambito di applicazione del principio di non discriminazione, ma anche un veicolo attraverso cui l'Unione persegue obiettivi

[3] Corte giust., 18 febbraio 1986, C-170/84, *Bilka*; 17 luglio 2008 C-303/06, *Coleman.*

più ampi di integrazione, cittadinanza attiva e rispetto della dignità umana[4].

2. *Il diritto dell'Unione e il divieto di discriminazioni razziali nello sport: il quadro normativo di riferimento e l'assenza di un modello sportivo europeo*

Il divieto di discriminazione razziale si radica in un complesso sistema di fonti sovranazionali[5] e costituzionali, che nel loro insieme delineano un quadro normativo volto a garantire l'effettività del principio di eguaglianza. Tale principio, riconosciuto come valore fondante degli ordinamenti democratici, trova nella dimensione europea una delle sue espressioni più evolute.

In questo quadro, lo sport assume una rilevanza giuridica non marginale, in quanto diviene, per l'Unione, un luogo di attuazione concreta dei diritti fondamentali.

Nell'Unione europea la discriminazione fondata sull'origine razziale o etnica è vietata a norma del TUE, del TFUE e della CDFUE.

Segnatamente, l'articolo 18 TFUE stabilisce che nell'ambito di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni forma di discriminazione basata sulla nazionalità. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni.

L'articolo 19 TFUE risulta essere complementare al precedente articolo, poiché consente all'UE di adottare misure per combattere anche le discriminazioni basate sul sesso, l'origine razziale o etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. La norma circoscrive il proprio ambito applicativo ai soli motivi di

[4] E. NEILL, H. HIGGINS, *Discrimination in sport*, in A. LEWIS QC, J. TAYLOR, *Sport, law and practice*, Londra, Bloomsbury Professional, 2014, 1575 ss.

[5] A titolo esemplificativo: la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948; Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), adottata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950; la Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965; il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966.

discriminazione tassativamente elencati, con la conseguenza che assume rilievo particolare il riferimento espresso alle discriminazioni basate sulla razza e sull'etnia, che trovano in tale articolo un fondamento giuridico autonomo e specifico all'interno del sistema dei diritti fondamentali dell'Unione[6].

Nondimeno, l'articolo 21 della CDFUE amplia l'elenco dei motivi di discriminazione vietati, includendo anche la lingua, le opinioni politiche, la condizione sociale operando come norma di garanzia, vincolando sia le istituzioni europee sia gli Stati membri quando attuano il diritto dell'Unione. In tal modo, la non discriminazione si configura non soltanto come regola di condotta, ma come principio strutturale dell'ordinamento dell'Unione, destinato a permeare l'interpretazione e l'applicazione dell'intero sistema dei diritti fondamentali. Anche nell'ambito sportivo, tale principio orienta l'elaborazione delle politiche europee, ispirando interventi volti a promuovere l'inclusione, la diversità e le pari opportunità nel rispetto dei valori fondanti dell'uguaglianza, della dignità umana di cui all'articolo 2 del TUE.

L'articolo 165 TFUE segna il riconoscimento, per la prima volta in una fonte primaria, del ruolo dello sport quale fenomeno di rilievo sociale ed educativo nell'ordinamento europeo[7]. Nondimeno, l'art. 165 TFUE non conferisce competenze forti in materia sportiva all'Unione europea, ma consente a quest'ultima di sostenere, coordinare e integrare le politiche sportive degli Stati membri. Ciò implica che l'intervento dell'Unione è debole in questo campo, trattandosi di una competenza finalizzata al completamento dell'azione degli Stati, che non si traduce in una vera e propria politica.

Lo dimostra il contenuto dell'art. 165, par. 4, TFUE, il quale riproduce in relazione allo sport la previsione che è valida per tutte le competenze complementari (art. 2, par. 5, comma 2, TFUE) ed esclude qualsiasi armonizzazione da parte dell'Unione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Dopo la sentenza della Corte di giustizia sulla Superlega[8], e

[6] Corte giust., 20 ottobre 2022, C-301/21, *Curtea de Apel Alba Iulia e a.,* p.to 66.

[7] Corte giust., 21 dicembre 2023, C-680/21, *Royal Antwerp Football Club,* p.to 70.

[8] Corte giust., 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company SL.*

nonostante le conclusioni dell'Avvocato generale[9] nonché le posizioni espresse da diverse istituzioni dell'Unione[10], si può affermare che l'art. 165 TFUE non conferisce valore costituzionale al modello europeo di sport[11]. Invero, tale articolo non è una disposizione trasversale di portata generale[12] né può essere considerato una norma speciale che esenta lo sport da tutte o alcune delle disposizioni di diritto primario dell'Unione[13]. Il Libro bianco sullo sport[14] e le risoluzioni adottate dalle istituzioni UE non sono in grado di incidere su questi principi ricavabili dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, con la conseguenza che non esiste un modello sportivo europeo, la struttura organizzativa è eterogenea e rischia di variare ulteriormente nella direzione di più modelli sportivi[15].

[9] Avvocato generale Rantos, 15 dicembre 2022, C-333/21, *European Superleague Company SL*. Cfr., al riguardo, D. BACH, F. ZIERMANN, *Empowering Monopolists? The Super League Opinion of AG Rantos*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 2022; S. BASTIANON, in *Manuale di diritto europeo dello sport*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 334 ss.

[10] Da ultimo P.E., risoluzione del 7 ottobre 2025: sul ruolo delle politiche dell'UE nel definire il modello europeo dello sport.

[11] S. WEATHERILL, *EU Sports Law: the effect of the Lisbon Treaty*, in *Oxford Legal Studies Research*, 2011, 1-16; R. PARRISH, *The Birth of European Union Sports Law*, in *Entertainment and Sports Law Journal*, 2016, 25; sia consentito rimandare a F. FERRARO, *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superleague?*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, 3-7.

[12] Corte giust., *European Superleague Company SL,* cit., p.to 100. Al riguardo, sia consentito rinviare a F. FERRARO, *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superlega?*, in *Quaderni Aisdue*, 2024, 1.

[13] Corte giust., *European Superleague Company SL*, cit., p.to 101.

[14] Libro bianco sullo sport della Commissione europea, del 11 luglio 2007.

[15] Lo sport non è un settore speciale rispetto ad altri, si tratta di una rivendicazione comune, una questione ricorrente che si pone dinanzi alle autorità antitrust nazionali e alla Commissione europea. Mentre i concessionari del demanio marittimo sostengono di essere speciali, nonostante siano tutti assoggettati al diritto dell'Unione, questa specificità e autonomia non sussiste per lo sport. A trattati invariati, lo sport non beneficia di un trattamento speciale rispetto ad altri settori, senza che possano incidere, al riguardo, l'autonomia giuridica riconosciuta alle federazioni sportive nell'emanare norme concernenti l'organizzazione dello sport e le iniziative adottate da alcune istituzioni dell'Unione per evidenziare l'importanza dello sport al di là della sua dimensione economica; A. ORLANDO, *La "misura" dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel contesto europeo*, in *DPCE online*, 2021, 1387 ss.

Ciò non significa che il diritto dell'Unione abbia fatto da semplice "spettatore" dello sport, in quanto trova applicazione in questo campo la distinzione tradizionale tra titolarità ed esercizio delle competenze. La prima rimane in capo agli Stati membri e non può essere messa in discussione dall'UE senza però escludere che tali Stati nell'esercizio delle proprie competenze debbano rispettare i vincoli stabiliti dall'Unione, segnatamente, per quanto rileva in questa sede, quelli derivanti dal mercato unico europeo, dalla concorrenza, dal divieto di non discriminazione e dalla tutela dei diritti fondamentali. In definitiva, occorre prendere in considerazione le norme dell'Unione che, a vario titolo e con modalità differenti, disciplinano e interferiscono con lo sport, al fine di ricostruire il complesso mosaico del rapporto tra l'ordinamento europeo e il settore sportivo.

3. *Il diritto derivato e le lotte contro la discriminazione*

Negli ultimi anni, la politica dell'Unione europea in materia di sport e diritti fondamentali ha conosciuto un'evoluzione significativa, passando da una logica soft sul piano normativo a un approccio proattivo orientato alla costruzione di un vero e proprio quadro europeo dell'inclusione sportiva.

In tale prospettiva, strumenti normativi vincolanti, iniziative di varia natura e programmi di finanziamento convergono nel promuovere la diversità come valore strutturale del modello europeo di sport, in linea con i principi sanciti dagli articoli 2 TUE e 21 CDFUE.

Sul piano giuridico, la direttiva 2000/43/CE, c.d. Race Equality Directive[16], rappresenta il fulcro della disciplina antidiscriminatoria dell'Unione. Pur non menzionando espressamente il settore sportivo, essa si applica a tutti gli ambiti della vita sociale, in quanto lo sport costituisce, a pieno titolo, spazio di fruizione di beni e servizi e terreno di esercizio di diritti fondamentali.

Fondata sull'articolo 19 TFUE, la direttiva adotta una base giuridica che conferisce alle istituzioni europee il potere di realizzare i

[16] Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, recepita in Italia dal Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 215.

provvedimenti opportuni per l'adozione di misure di contrasto alle discriminazioni sul sesso, sulla razza o sull'origine etnica, sulla religione o sulle convinzioni personali, sugli handicap, sull'età o sulle tendenze sessuali. In questo caso si è utilizzata, quindi, una base giuridica di carattere generale, che consente, ma non obbliga, le istituzioni UE ad adottare misure di contrasto alle discriminazioni.

Tale direttiva è espressione concreta, nei settori sostanziali da essa disciplinati, del principio di non discriminazione fondata sulla razza e l'origine etnica sancito dall'articolo 21 della Carta, collocandosi nell'ambito di un sistema di tutela multilivello che concerne sia la discriminazione diretta sia quella indiretta.

L'articolo 2, paragrafo 2, lettera a) di detta direttiva precisa che sussiste discriminazione diretta quando una persona, per cause di natura razziale o etniche, è trattata meno favorevolmente di un'altra che si trova in una situazione analoga[17]. Inoltre, dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), si evince che sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari. Ad esempio, regolamenti federali o prassi amministrative possono generare forme di esclusione sostanziale difficilmente individuabili come tali, fissando le quote rigide per atleti stranieri o le limitazioni all'accesso ai tesseramenti. Si sottolinea altresì che le regole appena enunciate devono essere interpretate in maniera non restrittiva; ciò implica che la parità di trattamento può giovare anche a coloro che non appartengono alla razza o all'etnia interessata da una discriminazione, ma che subiscono comunque un trattamento meno favorevole o un particolare svantaggio a causa della stessa[18].

Come risulta dal considerando 19 della direttiva 2000/43, le vittime delle sopra citate discriminazioni dovrebbero disporre di mezzi adeguati di tutela legale. Al fine di assicurare un livello più efficace di

[17] Corte giust., 16 luglio 2015, C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD*, p.to 53; id., 25 aprile 2013, C-81/12, *Asociaţia Accept*, p.to 36.

[18] Corte giust., *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD,* cit. p.to 56.

protezione, anche alle associazioni o alle persone giuridiche dovrebbe essere conferito il potere di avviare una procedura, secondo le modalità stabilite dagli Stati membri, per conto o a sostegno delle vittime. Inoltre, ai sensi del considerando 26, gli Stati membri dovrebbero prevedere sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive applicabili in caso di violazione degli obblighi risultanti dalla suddetta direttiva.

A tal riguardo, l'articolo 7, paragrafo 1, prevede che gli Stati membri provvedano affinché tutte le persone che si ritengano lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento sancito da tale direttiva, possano accedere a procedure giurisdizionali e/o amministrative finalizzate al rispetto di detto principio. In tal modo, la succitata disposizione ribadisce il diritto a un ricorso effettivo ex articolo 47 della Carta, attribuendo alle associazioni e organizzazioni rappresentative la legittimazione ad agire in giudizio, rafforzando così la dimensione collettiva e partecipativa della tutela dei diritti. Il rispetto del principio di uguaglianza esige dunque, per quanto riguarda le persone che ritengono di aver subito una discriminazione di quel tipo, che venga garantita una tutela giurisdizionale effettiva del loro diritto alla parità di trattamento, sia che tali persone agiscano direttamente sia che agiscano tramite un'associazione, un'organizzazione o una persona giuridica di cui al punto precedente[19].

Ciò si collega all'art. 15 in cui è previsto che agli Stati membri è imposto l'obbligo di adottare nel loro ordinamento giuridico provvedimenti adeguati, idonei a raggiungere lo scopo della direttiva 2000/43 che possano effettivamente essere invocati dinanzi ai giudici nazionali, anche da un'associazione, da un'organizzazione o da una persona giuridica in modo tale che la tutela giurisdizionale non solo sia effettiva ed efficace, ma gli dia la facoltà di scegliere fra le varie soluzioni atte a conseguire tale obiettivo[20].

Permangono, tuttavia, alcune criticità strutturali. La direttiva, infatti, soffre di un'eccessiva dipendenza dall'attuazione nazionale, con un margine di discrezionalità che genera applicazioni disomogenee tra gli Stati membri. Le sanzioni previste dall'articolo 15 – sebbene debbano

[19] Corte giust., 15 aprile 2021, C- 30/19, *Diskrimineringsombudsmannen*, p.to 34. Si veda per analogia, id., 8 maggio 2019, C-396/17, *Leitner,* p.to 62.

[20] In tal senso vedi Corte giust., 10 luglio 2008, C-54/07, *Feryn*, p.ti 37 e 38.

essere effettive, proporzionate e dissuasive – risultano non uniformi e spesso meramente amministrative, vanificando così l'efficacia del sistema[21].

La decisione quadro 2008/913/GAI[22], dedicata alla repressione penale del razzismo e della xenofobia, tenta di colmare tale lacuna introducendo un profilo di responsabilità penale comune, ma l'assenza di un meccanismo di armonizzazione vincolante lascia ampio spazio a divergenze interpretative e applicative.

Accanto a tali strumenti, l'Unione ha sviluppato una fitta rete di politiche di *soft law* e di *governance* multilivello, che hanno progressivamente integrato la dimensione sportiva nella strategia di promozione dei diritti fondamentali.

Il Libro bianco sullo sport del 2007 ha costituito un punto di svolta, riconoscendo nel settore in questione non solo un fattore economico, ma anche di coesione e inclusione sociale. Su tale base si innestano iniziative più recenti, come il Piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020–2025 e il programma Erasmus+ Sport, che finanziano progetti volti a promuovere la tolleranza, la diversità e la partecipazione giovanile nello sport, consolidando una rete di attori pubblici e privati impegnati nella prevenzione delle discriminazioni.

Nonostante tali progressi, le analisi empiriche dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) mettono in luce che episodi di razzismo e di discriminazione etnica continuano a essere diffusi nello sport europeo, in particolare nel calcio, dove si registrano casi di antisemitismo, anti-zingarismo e violenza verbale tanto a livello professionistico quanto dilettantistico[23]. Solo una minoranza di Stati

[21] European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, *Handbook on European non-discrimination law, 2018*, 20 ss; UNAR, Parità di trattamento e fenomeni di *xenofobia e discriminazione su base etnico-razziale*, in *Parità di trattamento e uguaglianza in Italia un anno di attività contro ogni forma e causa di discriminazione*, Roma, 17-21.

[22] Decisione quadro 2008/913/GAI, del Consiglio, 28 novembre 2008, sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale.

[23] Il boicottaggio simbolico da parte dei calciatori inglesi ai Mondiali e agli Europei, inginocchiandosi prima delle partite per protestare contro il razzismo. Episodi di razzismo nel basket, nell'atletica e in altri sport, spesso amplificati dai social media e la lotta al razzismo si promuove anche dal basso, come quando, nell'ottobre 2021 la tifoseria del Napoli ha appeso all'esterno dello stadio uno striscione di solidarietà "Simme

membri dispone di sistemi di monitoraggio strutturati e le sanzioni disciplinari adottate dalle federazioni risultano spesso inefficaci o meramente simboliche.

Si evidenzia, inoltre, una significativa sottorappresentazione delle minoranze etniche e dei migranti, in particolare delle donne di origine straniera, nei ruoli dirigenziali e tecnici, segno di un'inclusione ancora incompiuta.

Tali criticità rivelano una tensione sistemica del modello europeo: la ricchezza del quadro normativo non sempre si traduce in effettività applicativa, a causa dell'assenza di competenze vincolanti in materia sportiva e della frammentazione delle politiche nazionali. Si configura così un'asimmetria tra principi e strumenti, in cui l'Unione riesce a orientare le strategie ma non sempre a garantirne l'attuazione coerente.

In definitiva, la lotta al razzismo nello sport europeo fa sì che diritto, politica e società civile interagiscono nel tentativo di dare concretezza ai valori fondanti dell'Unione. Tuttavia, finché la competenza europea in materia sportiva resterà confinata al sostegno e al coordinamento, la realizzazione di uno sport pienamente inclusivo continuerà a dipendere dalla volontà politica degli Stati membri più che da vincoli giuridici effettivi, rendendo l'inclusione una promessa in continua costruzione.

L'esperienza dell'Unione può essere letta in parallelo con quella del Consiglio d'Europa, tradizionalmente attivo nella promozione di uno sport etico e rispettoso dei diritti umani. Attraverso il programma "Enlarged Partial Agreement on Sport" (EPAS)[24] e la Convenzione di Macolin del 2014[25], l'organizzazione di Strasburgo ha delineato un modello di responsabilità condivisa tra istituzioni pubbliche e organismi sportivi, volto a coniugare etica sportiva e tutela dei diritti.

A differenza dell'Unione, il Consiglio d'Europa opera in una logica valoriale e deontologica, legando lo sport ai diritti alla dignità, all'educazione e alla partecipazione democratica. Tuttavia, anche le iniziative

tutt'africani nuje napulitan" a sostegno dei calciatori neri Koulibaly, Anguissa e Osimhen, oggetto di cori razzisti a Firenze. In particolare, Koulibaly era stato chiamato "scimmia", dopo che si era ribellato ad altri insulti che arrivavano proprio dagli spalti avversari.

[24] Consiglio d'Europa, 20 giugno 2025, EPAS (2025)38 final.

[25] Convenzione del Consiglio d'Europa sulla manipolazione delle competizioni sportive, 18 settembre 2014.

adottate in questo ambito risentono dell'assenza di vincolatività: le raccomandazioni dell'EPAS, pur autorevoli, non producono effetti incisivi negli ordinamenti nazionali.

La convergenza progressiva tra i due sistemi sta però favorendo l'emergere di un diritto europeo dello sport "a geometria variabile", nel quale strumenti normativi, politiche pubbliche e codici etici concorrono a costruire un paradigma comune dell'inclusione sportiva.

L'Unione europea, con la sua capacità di orientamento politico e di sostegno finanziario, e il Consiglio d'Europa, con la sua autorevolezza in materia di diritti fondamentali, si configurano oggi come i due poli complementari di un processo volto a promuovere un ambiente sportivo fondato su eguaglianza sostanziale, pluralismo e cittadinanza attiva[26].

4. *Il ruolo della Corte di giustizia come "arbitro" dello sport europeo*

Lo sport rappresenta un settore trasversale che interagisce con le altre politiche dell'Unione, cosicché la Corte di giustizia ha definito dei criteri e dei principi che gli Stati membri sono tenuti a rispettare, finendo per circoscrivere la loro discrezionalità e, quindi, per "relativizzare" la loro autonomia.

I giudici europei si sono espressi con due fondamentali pronunce, risalenti nel tempo, in merito alla questione centrale dell'applicabilità del diritto dell'Unione nel settore dello sport, influenzando così la successiva giurisprudenza. Si tratta delle sentenze *Walrave*[27] e *Dona'*[28], che hanno chiarito come l'attività sportiva rientri nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione quando assume una dimensione economica. Hanno così riaffermato il principio secondo cui anche le regole di

[26] European union agency for fundamental rights (FRA), *Racism, ethnic discrimination and exclusion of migrants and minorities in sport: The situation in the European Union Summary Report*, 2010; European union agency for fundamental rights (FRA), *Tackling racism and discrimination in sport Guide of Promising Practices, Initiatives and Activities*, 2013; Risoluzione del Parlamento europeo sulla giustizia razziale, la non discriminazione e la lotta al razzismo nell'UE, 10 novembre 2022, C 161/10.

[27] Corte giust., 12 dicembre 1974, 36/74, *Walrave*.

[28] Corte giust., 14 luglio 1976, 13/76, *Donà*.

origine associativa devono conformarsi ai valori e agli obblighi del diritto dell'Unione. Con la nota sentenza *Bosman*[29], la Corte ha affermato l'applicabilità diretta delle norme del Trattato alle regole sportive che incidono sulla mobilità dei lavoratori, ponendo un limite all'autonomia regolamentare delle associazioni sportive. Tale impostazione è stata ulteriormente precisata nella sentenza *Meca-Medina*[30], nella quale la Corte ha escluso l'esistenza di un'autonoma "zona franca" dello sport, sottolineando che anche le regole di natura propriamente sportiva devono rispettare i principi di proporzionalità e di non discriminazione.

Pur riconoscendo alcune peculiarità proprie dell'attività sportiva – quali la distinzione tra gare maschili e femminili, la limitazione del numero dei partecipanti o la composizione delle rappresentative nazionali – la Corte ha escluso l'esistenza di una "*sport exemption*" generalizzata. Solo in presenza di esigenze obiettive e proporzionate, riconducibili a un interesse generale, possono essere giustificate regolamentazioni restrittive; l'eccezione per le regole "puramente sportive" deve pertanto rimanere circoscritta e funzionale al suo scopo, senza comportare l'esclusione dell'intero settore dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione.

In questa prospettiva, la giurisprudenza ha esteso l'operatività dei principi di libera circolazione e di non discriminazione anche alle attività sportive di natura amatoriale. Emblematica, in tal senso, è la sentenza *TopFit e Biffi*[31], con la quale i giudici di Lussemburgo hanno messo in chiara evidenza che la libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione (art. 21 TFUE) si applica anche alle attività sportive non professionistiche, quando esse contribuiscono all'integrazione sociale dei cittadini che risiedono in uno Stato membro diverso da quello di origine.

[29] Corte giust., 15 dicembre 1995, C-415/93, *Bosman*.

[30] Corte giust., 18 luglio 2006, C-519/04, *Meca-Medina*.

[31] Corte giust., 13 giugno 2019, C-22/18, *Top-Fit e Biffi;* la vicenda riguarda Daniele Biffi, cittadino italiano residente in Germania, che ha incontrato limitazioni nella partecipazione ai campionati tedeschi di atletica leggera a causa delle regole imposte dalla federazione sportiva tedesca (DLV). In particolare, le nuove disposizioni riservavano l'accesso alle finali e al titolo di campione nazionale ai soli cittadini tedeschi, permettendo agli stranieri di gareggiare solo come "esterni" e senza valutazione ufficiale. Il giudice nazionale ha sollevato questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, ipotizzando una discriminazione in base alla nazionalità ai sensi degli artt. 18, 21 e 165 TFUE.

Le organizzazioni sportive hanno sostenuto, per giustificare le restrizioni introdotte, che il pubblico si aspetta che il campione nazionale di uno Stato abbia la cittadinanza dello stesso e che, in quanto tale, rappresenti il suo paese nelle competizioni internazionali. Tuttavia, il giudice di Lussemburgo ha messo sotto la lente di ingrandimento tali restrizioni e non le ha ritenute giustificate, in quanto non fondate su considerazioni oggettive e proporzionate. Al contrario, è stata posta una particolare enfasi sull'esigenza di incentivare maggiormente l'apertura nelle competizioni nonché di promuovere l'integrazione dei residenti, soprattutto quelli di lunga durata, come, nel caso di specie, il sig. Biffi, nello Stato membro ospitante. Ne consegue quindi che l'esclusione totale di un cittadino dell'UE dalla partecipazione alle competizioni nazionali, fondata unicamente sull'assenza della cittadinanza dello Stato ospitante, è sproporzionata e viola la libertà di circolazione.

Sotto il profilo sistemico, la sentenza contribuisce a rafforzare la portata orizzontale dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, imponendo alle federazioni sportive, in quanto soggetti di regolazione privata, ma di rilievo pubblico, di conformare la propria attività ai valori fondanti dell'Unione. La Corte disegna così un modello di sport inclusivo, nel quale l'appartenenza giuridica cede il passo alla partecipazione effettiva, e la libertà di circolazione si traduce in strumento di integrazione e coesione sociale.

Le richiamate sentenze rappresentano le tappe centrali di un percorso giurisprudenziale attraverso il quale la Corte ha cercato di realizzare un equilibrio tra l'autonomia delle organizzazioni sportive e l'imperatività dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, pur essendo stata chiamata a pronunciarsi principalmente sulle discriminazioni legate alla nazionalità anziché su quelle strettamente razziali. In queste e in altre pronunce, la Corte di giustizia non ha riservato a questo settore un trattamento speciale, interpretando in modo estensivo il divieto di discriminazioni e gli ostacoli alla libera circolazione degli sportivi, e correlativamente in modo restrittivo le deroghe all'esercizio di questa libertà fondamentale.

Nel suo complesso, tale evoluzione giurisprudenziale ha determinato il superamento di una concezione puramente economica dello sport, sostituendola con una visione valoriale e sistemica, in cui la dignità della persona, l'eguaglianza sostanziale e il rispetto della diversità costituiscono parametri di legittimità delle regole sportive, anche di

fonte privata. Lo sport è inteso come spazio giuridico di attuazione dei diritti fondamentali, idoneo a realizzare, attraverso la pratica i valori di eguaglianza, solidarietà e inclusione sanciti dagli articoli 2 TUE e 21 CDFUE.

In questa prospettiva, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha fornito le basi per la valorizzazione e lo sviluppo di alcuni principi fondamentali in materia di sport, orientati a promuovere un ambiente competitivo equo, inclusivo e rispettoso delle differenze, in linea con la funzione sociale attribuita allo sport dall'articolo 165 TFUE[32].

5. *Federazioni, attori sociali e antirazzismo in campo*

Gli organismi, le federazioni e le associazioni sportive ricoprono una funzione determinante nell'attuare il divieto di discriminazione fondata sulla razza o sull'etnia. Questo compito si lega anche alla costante pressione normativa e politica esercitata dall'Unione europea, che monitora l'evoluzione del settore tramite relazioni periodiche e piani d'azione specifici (tra cui il Piano UE contro il razzismo 2020–2025).

Un caso paradigmatico è rappresentato dalla vicenda italiana della TamTam Basket, un'associazione sportiva dilettantistica nata nel 2016 a Castel Volturno, che comprende ragazzi dai 13 ai 15 anni, figli di cittadini extracomunitari, in prevalenza di origine africana. Pur essendo cresciuti in Italia, questi giovani non dispongono della cittadinanza, a causa della vigente normativa che si basa sullo *ius sanguinis* e non sullo *ius soli*.

Nel 2017, alla squadra fu preclusa l'iscrizione al campionato giovanile della Federazione Italiana Pallacanestro (FIP), poiché il regolamento federale ammetteva la presenza massima di due stranieri per squadra. Tale disposizione ha determinato una discriminazione indiretta, suscitando un vasto dibattito pubblico. Solo in seguito a interrogazioni parlamentari, comunicati stampa, mobilitazione di personalità dello sport e della società civile, interventi della stampa internazionale, nonché ricorsi e spese legali, si è giunti a una soluzione positiva. La

[32] S. BASTIANON, M. COLUCCI, *The European Union and sport*, Handbook, Nocera Inferiore, *Sports law and policy centre*, 2024, 19 ss.

mobilitazione, efficace e trasversale, ha condotto all'approvazione della cosiddetta norma "salva Tam Tam", che consente il tesseramento annuale anche di giovani stranieri privi di regolare permesso di soggiorno, purché frequentino la scuola da almeno quattro mesi.

Nel 2021 la squadra ha ottenuto una deroga federale che ne ha consentito la partecipazione al campionato di eccellenza Under 17[33].

Questo caso mostra una discriminazione multilivello: legata alla cittadinanza per effetto della normativa italiana, e correlata all'origine etnica e razziale, per la prevalente origine africana dei soggetti coinvolti. Tali dinamiche rientrano nel perimetro di applicazione del diritto dell'Unione europea, in particolare degli articoli 21 e 14 CDFUE, che sanciscono rispettivamente il divieto di discriminazione e la tutela del diritto all'istruzione, strettamente connessa al percorso sportivo-educativo e alle norme del diritto derivato come la direttiva 2000/43/CE.

La vicenda TamTam Basket costituisce così un precedente rilevante per la tutela dei diritti dei minori stranieri, mostrando chiaramente come lo sport possa essere veicolo di integrazione, ma al tempo stesso campo di esclusioni. Il superamento di simili barriere grazie all'intervento congiunto di istituzioni e società civile rappresenta un passo significativo verso una maggiore inclusione, nel rispetto dei principi fondamentali e dei valori promossi dall'UE.

Le federazioni sportive, in questo scenario, assumono un ruolo centrale. Pur sostenendo l'autonomia e l'autogoverno sportivo, esse sono tenute all'osservanza dei principi cardine dell'ordinamento europeo, tra cui il divieto di discriminazione sancito dalla CDFUE e dalle direttive ad essa collegate, oltre che dai precetti costituzionali nazionali. Ciò implica l'obbligo di adeguare i regolamenti interni ai principi di non discriminazione, proporzionalità, trasparenza e diritto alla difesa, vietando disparità razziali nell'accesso al tesseramento, selezione, competizioni e strutture. Sono state adottate procedure rapide per la segnalazione e la gestione di episodi di razzismo, con una collaborazione costante con le autorità competenti e organismi di monitoraggio dedicati.

[33] *Il monitoraggio delle discriminazioni e del razzismo nello sport: il caso dell'Italia*, 2023, 34-35; M. ZURLO, *Tesseramento sportivo e cittadinanza*, in *Diritto dello sport*, 2020, 1.

Esemplificativo è il caso di federazioni quali UEFA e calcistiche nazionali (come FIGC, DFB, RFEF), che hanno modificato i propri regolamenti disciplinari introducendo sanzioni severe per comportamenti razzisti.

Federazioni e club possono anche implementare codici di condotta specifici, che prevedono sanzioni per episodi di natura xenofoba, quali espulsioni, sospensioni, multe.

Gli atleti e i dirigenti che si rendono responsabili di atti discriminatori rischiano sanzioni disciplinari, quali la squalifica temporanea o definitiva, così come i professionisti possono essere destinatari di sanzioni economiche rilevanti. A tali misure si affiancano gli strumenti di prevenzione e repressione, come il Daspo, ossia il divieto di accedere alle manifestazioni sportive, applicabile nei confronti dei tifosi che pongano in essere comportamenti discriminatori, come cori, gesti o l'esposizione di striscioni a contenuto razzista o offensivo.

Le società sportive, a loro volta, possono essere ritenute oggettivamente responsabili per i comportamenti tenuti dai propri tesserati o dai loro sostenitori, con conseguente applicazione di sanzioni amministrative e/o sportive, tra cui ammende, obbligo di disputare gare a porte chiuse, chiusura di settori dello stadio o, nei casi più gravi, penalizzazioni in classifica o esclusione dalle competizioni.

La lotta contro il razzismo nello sport è diventata così una priorità condivisa, laddove il diritto dell'Unione funge da cornice vincolante e orientativa per l'azione delle federazioni.

Tra le buone pratiche si segnala l'attività della UEFA, che collabora attivamente con reti come Football Against Racism in Europe (FARE) e Football Supporters Europe (FSE), promuovendo campagne educative e l'inasprimento delle sanzioni, strumenti purtroppo ancora poco diffusi negli altri sport.

La docuserie "Outraged", lanciata dalla UEFA nel 2020, ha saputo denunciare in modo incisivo le discriminazioni nel calcio europeo e sensibilizzare oltre 10 milioni di spettatori in 112 Paesi, contribuendo in modo concreto all'applicazione delle norme antidiscriminatorie e alla promozione di un calcio basato su inclusione e rispetto.

L'evoluzione della *governance* sportiva europea testimonia, quindi, una "europeizzazione dal basso", con federazioni anche nazionali che

assumono il ruolo di agente nell'attuazione dei principi dell'Unione e nella traduzione pratica della non discriminazione[34].

6. *Prospettive future alla luce dei più recenti accadimenti*

Tirando le fila del discorso sin qui condotto, la lotta al razzismo nello sport europeo evidenzia l'esigenza di un diritto sportivo comune europeo, in grado di bilanciare adeguatamente l'autonomia delle organizzazioni sportive con la loro responsabilità e il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione, nonché di coniugare il principio di neutralità con la salvaguardia effettiva dei diritti (fondamentali e di altra natura). In tale prospettiva, la costruzione di un *framework* normativo europeo contribuirebbe a riaffermare il ruolo dei valori fondanti dell'Unione europea (dignità della persona, uguaglianza, rispetto dei diritti umani e dello Stato di diritto) quali criteri guida non solo per le politiche interne, ma anche per l'elaborazione di standard di *governance* nello sport a livello internazionale.

Difatti, nell'ambito della *governance* sportiva internazionale sono emerse talune criticità, che si sono manifestate con particolare evidenza in occasione di due recenti crisi geopolitiche: l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e l'occupazione israeliana nei territori palestinesi. A partire dal 2022, in seguito all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, le principali federazioni sportive internazionali, tra cui FIFA e UEFA, hanno disposto l'esclusione di squadre e selezioni russe da tutte le competizioni internazionali di calcio. Tale misura è stata giustificata alla luce delle gravi violazioni dei principi fondamentali sanciti dalla Carta Olimpica nonché in base all'esigenza di salvaguardare l'integrità, l'imparzialità e la regolarità delle competizioni sportive internazionali, compromesse dalla presenza di soggetti legati a uno Stato aggressore in un conflitto armato su vasta scala.

Parallelamente, in molte discipline, inclusi i Giochi Olimpici, è stata adottata una soluzione intermedia, consistente nella partecipazione degli atleti russi alle competizioni solo in forma "neutrale", ovvero senza

[34] https://editorial.uefa.com/resources/0282-1841268013dc-20d29d898383-1000/outraged_toolkit.pdf

bandiere, inni o simboli riconducibili alla Federazione Russa, e previa verifica di una loro estraneità a condotte di sostegno al regime o alle operazioni militari[35].

Queste misure hanno sollevato un acceso dibattito giuridico e politico, soprattutto alla luce della loro applicazione differenziata in contesti internazionali simili, ma non identici. Il problema si è posto, in particolare, nel caso di Israele a seguito della più recente occupazione della Palestina. Infatti, nel 2024 alcuni esperti delle Nazioni Unite hanno formalmente chiesto alla FIFA e alla UEFA di procedere con l'esclusione di Israele dalle competizioni internazionali, alla luce delle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani nella Striscia di Gaza, arrivate – secondo alcune interpretazioni – a configurare ipotesi di crimini internazionali, tra cui il genocidio.

La richiesta si fonda su un principio analogo a quello invocato nel caso russo: lo sport non dovrebbe offrire una legittimazione a Stati responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale, né contribuire, attraverso la "normalizzazione sportiva", a eludere la responsabilità politica e giuridica per tali azioni.

Tuttavia, la risposta istituzionale è stata diversa. Il presidente UEFA Aleksander Čeferin ha escluso, almeno per il momento, la possibilità di estendere a Israele misure analoghe a quelle adottate contro la Russia, evidenziando che la FIFA e la UEFA non dovrebbero punire atleti e squadre nazionali per decisioni assunte dai rispettivi governi, a meno che non vi siano pressioni o decisioni esplicite da parte delle istituzioni internazionali o dei governi membri. Inoltre, ha sottolineato che nel caso della Russia l'esclusione dalle competizioni internazionali è stata motivata da un consenso istituzionale diffuso e da richieste ufficiali provenienti da governi e organismi internazionali, mentre nel caso di Israele le sollecitazioni a introdurre misure restrittive pervenute

[35] Anche se nella recente decisione del 27 settembre 2025 il Comitato internazionale paralimpico ha deciso che gli atleti russi e bielorussi potranno partecipare alle Paralimpiadi di Milano Cortina 2026 non come neutrali, ma sotto le bandiere nazionali e con i propri inni. Le singole federazioni nazionali decideranno poi chi potrà partecipare a Milano Cortina 2026, molte delle quali attualmente escludono gli atleti di Mosca e Minsk. Il ministro ucraino dello Sport ha criticato coloro che hanno votato a favore della decisione poiché avrebbero violato così i valori olimpici.

prevalentemente da soggetti della società civile e da organismi indipendenti, come relatori speciali dell'ONU.

Dal punto di vista del diritto internazionale e della *governance* sportiva, questa differenziazione solleva questioni complesse. Le federazioni sportive internazionali si fondano su un principio di neutralità e autonomia rispetto alle dinamiche geopolitiche (principio di neutralità nello sport). Tale principio viene derogato quando la presenza di determinati soggetti è ritenuta lesiva dei valori fondamentali dell'ordinamento sportivo, come la pace, la cooperazione tra popoli e il rispetto dei diritti umani. Tuttavia, vi è il rischio di compromettere l'uniformità nell'applicazione delle sanzioni, in quanto l'imposizione selettiva di misure di esclusione nei confronti di determinati soggetti o Stati può sollevare fondati dubbi circa la legittimità e l'imparzialità dei procedimenti decisionali.

A prescindere dalla fondatezza o meno delle giustificazioni addotte per il diverso trattamento riservato ai due casi, il confronto tra l'esclusione della Russia dalle competizioni sportive e la mancata adozione di misure analoghe nei confronti di Israele mette in luce un vuoto normativo e procedurale nella gestione delle crisi internazionali da parte degli organismi sportivi. In assenza di un sistema strutturato, coerente e trasparente per la valutazione giuridica e politico-istituzionale delle condotte poste in essere dagli Stati, le decisioni assunte dalle organizzazioni sportive possono apparire arbitrarie o suscettibili di influenze geopolitiche, compromettendo così la credibilità e l'imparzialità delle istituzioni sportive stesse.

Per risolvere tali criticità, è auspicabile l'adozione di linee guida sovranazionali condivise o di criteri vincolanti, idonei a disciplinare in maniera chiara e predeterminata le condizioni e le soglie di gravità oltre le quali possa legittimamente configurarsi l'esclusione di uno Stato dalle competizioni sportive internazionali. In tale prospettiva, l'Unione europea può svolgere un ruolo di impulso e coordinamento, promuovendo l'elaborazione di standard comuni che, oltre a garantire coerenza con i principi di proporzionalità e non discriminazione, assicurino anche un'adeguata tutela dei diritti fondamentali degli atleti, in particolare nei

casi in cui questi ultimi non risultino direttamente coinvolti rispetto alle condotte statali oggetto di contestazione, evitando qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o su altri motivi[36].

[36] C. KASSIMERIS, *Europe Supranational political and policy responses to racism and discrimination in football*, in U. MERKEL, *Racism, Xenophobia, Antisemitism, and Islamophobian in European football,* 2025, Londra, Routledge, 206-241; J. A.R. NAFZIGER et al., *Handbook on International Sports Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2022; S.M. CARBONE, *Lo sport ed il diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 598.

LA DIFFICILE INCLUSIONE DELLE ATLETE TRANS E INTERSEX NELLE COMPETIZIONI SPORTIVE AGONISTICHE

di ANDREA MAGLIARI

SOMMARIO: 1. Sport e binarismo di genere. – 2. Il binarismo sportivo e la sfida dei corpi non conformi: una storia di "discriminazione". – 3. La disciplina del CIO in merito ai requisiti di ammissione delle atlete trans e intersex. – 4. Oltre il modello CIO: la disciplina di alcune federazioni sportive internazionali. – 5. La difficile inclusione delle atlete trans e intersex nelle competizioni agonistiche: una sfida (prima di tutto) culturale.

1. *Sport e binarismo di genere*

Ha fatto recentemente molto discutere la sentenza della Corte Suprema del Regno Unito nella causa *For Women Scotland Ltd v The Scottish Ministers*[1]. In tale pronuncia la Corte ha precisato, con valore di precedente vincolante, il significato da attribuire alle nozioni di "donna", di "uomo" e di "sesso" contenuti nell'*Equality Act* del 2010. La vicenda prende le mosse da una legge scozzese che si proponeva di incrementare la presenza femminile nei Consigli di amministrazione delle società pubbliche e che considerava come "donna" non solo gli individui di sesso femminile, ma anche le persone in possesso di un certificato di riconoscimento di genere femminile. Secondo la Corte britannica, invece, il termine "sesso" deve essere interpretato in senso tradizionale e naturalistico, come "sesso biologico", e non come "sesso certificato", con la conseguenza che, nell'interpretare le nozioni di "uomo" e di "donna", occorre riferirsi esclusivamente al sesso biologico. Il che

[1] UK Supreme Court, *For Women Scotland Ltd v The Scottish Ministers*, 16 April 2025, [2025] UKSC 16. In commento, *ex multis*, I. BERTINI, *The UKSC decision For Women Scotland Ltd v. The Scottish Ministers: women (and men) are now defined by their biological sex*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2025, 69; A. SPERTI, *La sentenza "For Women Scotland v. the Scottish Ministers" della Corte Suprema del Regno Unito: una pronuncia contraddittoria e dai molti silenzi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2025, 323.

significa che, qualora una persona riconosciuta alla nascita di sesso maschile ottenga poi, a seguito di un procedimento legale di riassegnazione di genere, un documento che la identifichi nel genere femminile, essa non potrà rientrare nella definizione giuridica di "donna".

La sentenza, come noto, è stata oggetto di molte critiche, tanto sul piano strettamente giuridico, quanto per il suo impatto politico-culturale. Ci interessa in questa sede richiamarla perché, pur investendo un settore ben diverso da quello di cui stiamo qui discutendo, fornisce alcuni spunti critici estremamente rilevanti ai fini della nostra riflessione. Invero, anche nel caso inglese il nodo fondamentale attiene ai limiti entro i quali si può ammettere che il diritto di autodeterminazione sessuale o, più correttamente, il diritto all'identità di genere possa incidere sul trattamento giuridico di una persona là dove quest'ultimo dipenda dal sesso attribuito al momento della nascita. Se, cioè, in taluni casi per il diritto assume specifico rilievo l'essere "donna", piuttosto che "uomo", si pone allora il problema di verificare se la condizione biologica sia in assoluto insuperabile ovvero se vi siano spazi per conferire rilievo giuridico, a fianco del dato sessuale, anche a quello dell'identità di genere. Ciò specie là dove la persona abbia positivamente concluso un procedimento di affermazione di genere che abbia portato alla rettifica anagrafica del nome e del sesso, ossia nei casi in cui la persona trans sia in possesso di un documento che certifichi ufficialmente che essa debba essere considerata a tutti gli effetti appartenente al genere di identificazione.

La sentenza tocca, del resto, una questione di sistema, che sta già impegnando i legislatori e le corti di molti paesi, e che assumerà probabilmente un rilievo via via crescente negli anni a venire: quella del binarismo di genere, come categoria ordinante la società e lo stesso ordinamento giuridico[2].

Se, infatti, si riconosce solamente l'esistenza (giuridica) di uomini e donne, di maschi e femmine, l'ordinamento finisce per lasciare in un cono d'ombra tutti quegli individui che non rientrano (o non ritengono

[2] Per l'ordinamento italiano, cfr. più di recente Corte Cost., 23 luglio 2024, n. 143. Sul punto, si leggano i contributi raccolti in N. POSTERARO, B. LIBERALI (a cura di), *Sul non binarismo di genere e sull'autorizzazione giudiziale a effettuare gli interventi chirurgici di affermazione di genere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

di rientrare) interamente ed esclusivamente in una delle due categorie. Ci si riferisce tanto alle persone intersessuali, ossia a quegli individui che biologicamente, alla nascita, presentano caratteri sessuali primari e/o secondari non definibili come esclusivamente maschili o femminili[3], quanto alle persone transgender, ossia agli individui che non si riconoscono nel sesso loro assegnato alla nascita[4]. All'interno di questa categoria "ombrello" occorre poi ulteriormente distinguere tra coloro che effettivamente intraprendono un percorso di affermazione di genere, ottenendo legalmente il riconoscimento del genere di identificazione, e coloro che invece non intendono avviare tale percorso, non identificandosi pienamente né nell'uno, né nell'altro sesso.

E se è pur vero che in taluni settori dell'ordinamento (come il diritto di famiglia) la distinzione di genere appare destinata al superamento (in nome di una effettiva eguaglianza di genere e del pieno riconoscimento della libertà sessuale) o sembra ammettere con maggiore facilità un accomodamento nella pratica (ad esempio, la costituzione di sezioni penitenziare riservate alle persone trans o la predisposizione di liste elettorali uniche, non più suddivise in base al sesso), non altrettanto può dirsi per altri ambiti disciplinari in cui, per ragioni di vario tipo, il sistema delle regole continua a poggiare su un rigido binarismo di genere.

È probabilmente in ambito sportivo che la distinzione di genere in termini strettamente binari conserva a tutt'oggi il massimo valore precettivo e ordinante[5]. È noto infatti che, all'interno dell'ordinamento sportivo, oltre che per disciplina e/o specialità, le competizioni sono suddivise tra gare maschili e gare femminili. *Tertium non datur*, così che la partecipazione di atlet* intersex o trans continua a essere oggetto di

[3] Secondo l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, le persone intersessuali hanno un corpo che "non corrisponde alla definizione tipica dei corpi maschili o femminili", https://www.unfe.org/wp-content/uploads/2017/05/UNFE-Intersex.pdf

[4] Per una ampia panoramica delle principali questioni che interessano il trattamento giuridico delle persone trans in diversi ambiti disciplinari, cfr. i contributi raccolti in N. POSTERARO, L. BUSATTA, A. MAGLIARI (a cura di), *Identità di genere e diritto: percorsi di ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025.

[5] Sul punto, cfr. A. BOHUON, G. QUIN, *Sport*, in J. RENNES (a cura di), *Encyclopédie critique du genre*, Paris, La Découverte, 2021, 715 ss.

ampio e acceso dibattito tanto nell'opinione pubblica e all'interno delle federazioni sportive, quanto nelle corti nazionali e sovranazionali[6].

Su tale questione si scontrano, del resto, due "pesi massimi" dell'ordinamento sportivo: d'un lato il principio di non discriminazione e di inclusione; dall'altro quello di parità competitiva. Entrambi risvolti del principio di eguaglianza, il primo postula la massima apertura delle competizioni; il secondo implica che la partecipazione alle gare avvenga in condizioni di equità e, dunque, di sostanziale parità circa i rispettivi punti di partenza. E se nel suo primo significato il principio ha trovato applicazione essenzialmente per prevenire e combattere fenomeni di discriminazione su base razziale, di provenienza geografica o di credo religioso; nell'altra accezione il principio ha, tra i suoi principali corollari, quello della distinzione netta degli atleti in maschi e femmine.

D'altronde, l'assunto di partenza è chiaro, e difficilmente controvertibile nel suo dato di fondo e nella sua *ratio* originaria: trattandosi di attività fisica che coinvolge in grande misura la dimensione corporale, e rispetto alla quale sul piano biologico si osservano generalmente importanti differenze tra il genere maschile e quello femminile, allora, per assicurare la parità competitiva tra tutti gli atleti, si rende necessario prevedere una distinzione netta tra gare maschili e gare femminili.

Sennonché, tale assunto di partenza si scontra con un dato di fatto, altrettanto incontrovertibile. Ossia che gli esseri umani presentano un gran numero di variazioni biologiche, tra le quali vanno evidentemente ricomprese quelle attinenti ai caratteri sessuali primari e secondari. Come l'altezza, la lunghezza degli arti, la densità ossea o la massa muscolare, così anche il livello di testosterone nel sangue e il livello di sviluppo dei caratteri sessuali primari e secondari possono variare sensibilmente da individuo a individuo. Così, se è la centralità del corpo, della fisicità, e del correlato dato biologico, a giustificare in premessa il rigido binarismo di genere negli sport agonistici, per altro verso è proprio

[6] Si pensi, tra tutte, alla vicenda giudiziaria che ha interessato l'atleta sudafricana Caster Semenya. Sul punto, con particolare riguardo alla pronuncia resa nel 2023 dalla Corte edu, cfr. C.M. REALE, *"Only the beginning"? L'impatto della sentenza della Corte Edu Semenya v. Switzerland sui diritti umani in prospettiva di genere nella governance sportiva*, in *GenIUS*, novembre 2023; E. FALLETTI, *Il riconoscimento dell'identità di genere tra sport e non discriminazione: la vicenda di Caster Semenya*, in *GenIUS*, luglio 2020.

l'emersione e il riconoscimento di nuove soggettività, non immediatamente inquadrabili nell'una o nell'altra categoria, a sfidare tale premessa e a sollevare interrogativi di non facile soluzione rispetto alla questione della inclusione di atlet* dai corpi o dai generi, per così dire, non conformi.

In queste poche pagine la riflessione si appunterà esclusivamente sullo sport agonistico, dal momento che quest'ultimo, a differenza dello sport dilettantistico o amatoriale, si fonda – anch'esso – su una logica binaria: vincere o perdere. Ed è proprio tale caratteristica, unitamente all'indubbia (e talvolta preponderante) rilevanza economica dello sport agonistico, ad attribuire rilievo preminente al principio di equità competitiva; e ciò anche a scapito del "concorrente" principio di massima inclusione e di non discriminazione.

2. *Il binarismo sportivo e la sfida dei corpi non conformi: una storia di "discriminazione"*

In quanto istituzione sociale, anche lo sport può essere rappresentato come un insieme di norme, principi e consuetudini che regolano i rapporti tra gli individui e i comportamenti all'interno di una comunità organizzata. Tali regole, e i valori a esse sottostanti, mutano nel tempo per rispondere all'emersione di nuove istanze sociali e culturali o all'evoluzione della scienza medica. Del resto, lo sport non è affatto uno spazio neutro rispetto alle categorie di sesso, di identità di genere o di etnia; al contrario, esso rappresenta "una sfera materiale e simbolica, che produce e riproduce certi ordini sociali letti in una prospettiva di genere: le identità delle atlete rimangono un terreno ideologico conteso, che spesso trova, in opposizione, una determinata immagine di maschilità sportiva"[7].

[7] C.M. Reale – A. Tusselli, *Generi dissidenti: corpi non conformi nello spazio dello sport*, in AaVv., *Genere e R-esistenze in Movimento: Soggettività, Azioni, Prospettive*, Centro Studi Interdisciplinari di Genere UniTrento, 31 gennaio e 1 febbraio 2020, 349. Sul punto, diffusamente J. Hargreaves, *Sporting females. Critical issues in the history and sociology of women's sport*, London – New York, Routledge, 1994.

Non si può dimenticare, infatti, che lo sport è stato per millenni uno spazio unicamente maschile; le donne entrano a farne parte solamente nei primi anni del Novecento e limitatamente ad alcune discipline, considerate allora più consone al genere femminile[8]. La suddivisione binaria delle competizioni sulla base del sesso rispondeva, dunque, sin dalle origini, all'obiettivo di assicurare il principio fondamentale di giustizia competitiva in ambito agonistico: le atlete, separate dagli atleti, potevano gareggiare in condizioni di parità, essendo poste tutte su una eguale posizione di partenza.

Tale rigido binarismo (e l'assunto su cui poggiava) è, peraltro, messo sin da subito alla prova dalla partecipazione alle gare femminili di soggettività che, pur registrate anagraficamente come appartenenti al sesso femminile, presentavano delle caratteristiche fisiche peculiari, che in qualche modo sfidavano le costruzioni di genere e le rappresentazioni tradizionali di maschile e femminile.

Emblematica, in tal senso, è la storia di Stella Walsh, campionessa olimpica dei 100 metri piani alle Olimpiadi di Los Angeles 1932 e oggetto di accese contestazioni a causa di una corporeità considerata eccessivamente "mascolina". Solo la sua autopsia, a distanza di quasi cinquant'anni, ha dimostrato la presenza di caratteristiche genetiche di entrambi i sessi, avendo l'atleta cromosomi sia maschili che femminili.

Qualche anno dopo fu invece la vicenda della saltatrice tedesca Dora Ratjen a portare alla luce il problema delle c.d. frodi di genere (o *gender masquerades*), ossia la partecipazione alle gare femminili di atleti uomini che si fingevano donne. Nel 1936, l'atleta partecipò alle Olimpiadi di Berlino e nel 1938 vinse i campionati europei con un salto da record mondiale; in quello stesso anno si scoprì però che Ratjen, probabilmente costretto dal regime nazista, si era finto donna per partecipare nella categoria femminile e far vincere più medaglie alla Germania.

Le due vicende, sebbene molto diverse tra loro, sono all'origine di una diffusa richiesta di introdurre una verifica del sesso delle atlete. Ha così inizio una lunga, problematica, e tuttora in fieri, ricerca di un criterio atto a "differenziare" atleti e atlete sulla base del sesso. È questa, inevitabilmente, una storia di discriminazioni, nel senso etimologico del termine,

[8] L. SMITH, *Nike is a Goddess. The History of Women in Sports*, New York, Atlantic Monthly Pr, 1999.

poiché si assiste al tentativo di individuare un criterio (un *discrimen*, appunto) atto a distinguere univocamente i "maschi" dalle "femmine". E la difficoltà nell'individuare un parametro tecnico soddisfacente, e al contempo rispettoso dei diritti fondamentali di ogni atleta, ben dimostra come la realtà dei corpi e delle identità di genere sia assai più variegata della matrice binaria sottesa alle categorie del maschile e del femminile.

Non è questa la sede per ripercorrere nel dettaglio questa storia di "discriminazione"[9]. Basti a tal proposito ricordare come si sia passati dall'ispezione corporale delle c.d. *nude parades* degli anni Sessanta al test cromosomico (c.d. test del corpo di Barr) abbracciato dalla fine degli anni Sessanta all'inizio degli anni Novanta, fino all'attuale criterio fondato sul livello di testosterone. In tutti i casi, all'adozione di un parametro discretivo da parte del CIO o delle diverse federazioni sportive sono seguite tanto critiche da parte della scienza medica, quanto contestazioni da parte delle atlete interessate.

Così, ad esempio, il test del corpo di Barr mirava a intercettare la presenza di un secondo cromosoma X, al fine di verificare sul piano genetico l'appartenenza di un'atleta al genere femminile. Sennonché, il test mostrava forti limiti proprio rispetto alle persone intersex: ad esempio, chi presenta una condizione nota in ambito medico come sindrome di Turner – caratterizzata dall'assenza di un intero cromosoma – non supererebbe il test, pur avendo un assetto cromosomico non XY, e tratti fisici tipicamente femminili; al contrario, una persona intersex con una variazione cromosomica XXY (nota come sindrome di Klinefelter) risulterebbe positiva al test, e quindi idonea a partecipare alle competizioni femminili, nonostante la presenza del cromosoma Y e di caratteristiche fisiche generalmente associate al sesso maschile[10].

È però a partire dagli anni Novanta che la questione si complica ulteriormente. Se infatti fino a quel momento la sfida al binarismo sportivo proveniva essenzialmente dalle atlete con iperandrogenismo congenito (o atlete intersex), alla fine degli anni Novanta lo sport agonistico

[9] S. MONTANOLBA, *Gender Testing in Sport: ethics, cased and controversies*, London, Routledge, 2016.

[10] S. ERIKAINEN, *Gender Verification and the Making of the Female Body in Sport. A History of the Present*, London, Routledge, 2019; J. HARPER, *Sporting gender. The history, science and stories of transgender and intersex athletes*, London, Rowman & Littlefield Publishers, 2020.

si trova dinanzi alla questione della partecipazione alle gare femminili di atlete trans, ossia di atlete la cui identità di genere non coincide con il sesso (maschile) assegnato alla nascita. Nell'ambito che qui interessa, la questione si pone, soprattutto, per quelle atlete che, a seguito di un percorso legale di affermazione di genere, hanno ottenuto di essere riconosciute nel proprio genere di identificazione e registrate, a ogni effetto di legge, come appartenenti al genere femminile[11].

Rispetto a queste atlete si pongono nuovi (e in parte diversi) interrogativi[12]. Ci si riferisce in particolare al fatto che, d'un lato, i procedimenti di affermazione di genere, là dove previsti, sono disciplinati in modo assai diverso da ordinamento a ordinamento e, dall'altro, che non necessariamente la persona trans si è voluta e/o dovuta sottoporre a un intervento chirurgico di affermazione di genere e/o a trattamenti ormonali ai fini dell'ottenimento della "rettificazione" anagrafica e di genere. Il che significa che l'atleta trans, pur risultando anagraficamente assegnata al genere femminile, ben potrebbe conservare inalterati i propri originari caratteri sessuali primari (e financo secondari) maschili.

Più di recente, una ulteriore sfida al binarismo sportivo proviene da quegli ordinamenti che hanno riconosciuto la possibilità di attribuire agli individui un marcatore di genere diverso dal maschile e femminile, consentendo – come avviene ad esempio in Germania – alle persone non binarie di registrare il proprio genere sui documenti ufficiali con l'opzione "diverso" (*divers*) o senza indicazione del genere attraverso una semplice dichiarazione all'ufficio di stato civile.

In tutti questi casi – in cui il binarismo sportivo si scontra con il riconoscimento giuridico di un'identità di genere transgender o non

[11] È evidente che la questione si pone essenzialmente per le atlete trans; viceversa, nessun ipotetico "vantaggio competitivo" presentano gli atleti trans, rispetto ai quali non viene introdotta alcuna particolare restrizione.

[12] Sul punto, nell'indagine giuridica, si v. più di recente i contributi di O. CLARIZIA, *Il diritto all'identità di genere nello sport. L'attività sportiva delle persone transgender ed intersessuali tra non discriminazione e lealtà*, in *Rass. dir. eco. dello sport*, 2022, 302; A. VESTO, *Coordinate civilistiche in tema di identità di genere e agonismo sportivo: processo di «sessuazione», transessualismo, transgenderismo e intersessualità, in Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, 640; A. MARCHESI, *Competizioni sportive e principio di non discriminazione. Profili civilistici dell'identità di genere*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2024, 880.

binaria – diviene, allora, assai difficile individuare un criterio atto a incasellare nell'uno o nell'altro genere questi corpi "antagonisti", e a contemperare in modo soddisfacente il postulato della parità competitiva con il principio di massima inclusione e di non discriminazione.

3. *La disciplina del CIO in merito ai requisiti di ammissione delle atlete trans e intersex*

Nell'ordinamento sportivo, la definizione dei requisiti di partecipazione alle gare sportive di livello internazionale spetta, in linea generale, al Comitato Internazionale Olimpico (CIO), fatta salva la capacità di ciascuna federazione sportiva di dettare regole specifiche per la propria disciplina, seppur entro i limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento sportivo e dei diritti fondamentali della persona. Conviene, dunque, avviare la nostra analisi dalla disciplina dettata dal CIO, salvo poi passare brevemente in rassegna, nel prossimo paragrafo, le regole specifiche introdotte da alcune federazioni sportive internazionali.

Quanto alla disciplina generale del CIO, giova ricordare che in un primo momento, e segnatamente nel 2003, una commissione medica del CIO aveva redatto un protocollo contenente alcune raccomandazioni sulla partecipazione allo sport agonistico delle persone trans (il c.d. *Statement of the Stockholm Consensus on Sex Reassignment in Sports*)[13]. Questo documento affermava, per un verso, che "*individuals undergoing sex reassignment of male to female before puberty should be regarded as girls and women (female)*"; per altro verso, stabiliva invece condizioni assai restrittive e lesive della dignità e dell'integrità personale per la partecipazione alle gare sportive delle persone che avevano ultimato il percorso di affermazione di genere dopo la pubertà. In particolare, a queste ultime era richiesto: a) di aver completato da almeno due anni un intervento chirurgico di riassegnazione del sesso, compreso quello dei genitali e la rimozione delle gonadi; b) di aver effettuato la transizione anche a livello legale; c) di aver seguito una terapia ormonale per un periodo sufficiente a ridurre eventuali vantaggi atletici derivanti dalla

[13] CIO, *Statement of the Stockholm consensus on sex reassignment in sports*, 28 October 2003.

precedente condizione fisica. Il protocollo attribuiva infine al delegato medico dell'ente sportivo competente il potere di adottare tutte le misure necessarie a determinare il sesso di un* concorrente nel caso in cui questo venga messo in discussione.

Sulla scia delle forti critiche e dei mutamenti socio-culturali intervenuti *medio tempore*, nel 2015 il CIO ha adottato nuove linee guida (*Consensus Meeting on Sex Reassignment and Hyperandrogenism*) che, anche sulla scorta di molte legislazioni nazionali[14], hanno eliminato tanto l'obbligo di sottoporsi a interventi chirurgici di affermazione di genere, quanto il requisito del previo riconoscimento legale del genere di identificazione nel proprio Paese d'origine. Si è trattato di un importante passo in avanti dal momento che, per un verso, la necessaria sottoposizione a intervento chirurgico ai fini della riassegnazione di genere è stata ritenuta, anche dalle corti internazionali, una condizione lesiva del diritto all'integrità personale e dell'identità sessuale, là dove non addirittura un trattamento inumano e degradante; per altro verso, si prende opportunamente atto del fatto che moltissimi ordinamenti non ammettono (e anzi addirittura impediscono o criminalizzano) la riassegnazione del nome e del marcatore di genere ovvero la subordinano, appunto, a condizioni ritenute non rispettose dei diritti fondamentali della persona. Seguendo l'esempio del regolamento introdotto dalla Federazione internazionale dell'atletica leggera (IAAF) nel 2011[15], la partecipazione delle atlete trans viene nondimeno subordinata a due nuove condizioni: a) la presentazione di una dichiarazione formale di identità di genere femminile che non può essere modificata per almeno quattro anni; b) il mantenimento di livelli di testosterone nel sangue inferiori a 10 nmol/L a partire da almeno 12 mesi prima della competizione e per tutta la sua durata. Così, se per un verso si riconosceva l'idoneità di una semplice autodichiarazione ai fini dell'attestazione del proprio genere, per altro verso si introduceva, come nuovo criterio discriminante, quello del

[14] Come afferma il documento "*Since the 2003 Stockholm Consensus on Sex Reassignment in Sports, there has been a growing recognition of the importance of autonomy of gender identity in society, as reflected in the laws of many jurisdictions worldwide*".

[15] IAAF, *Eligibility of Females with Hyperandrogenism to compete in Women's Competition*, 2011, applicabile (in tutte le competizioni internazionali e, a discrezione delle federazioni locali, anche in ambito nazionale) a donne con diagnosi medica accertata o sospetta di iperandrogenismo, con livelli di testosterone superiori ai 10 nmol/L.

livello di testosterone. E ciò tanto per le atlete trans, quanto per le atlete con iperandrogenismo congenito.

Da ultimo, il CIO è intervenuto a disciplinare i criteri di ammissione alle gare femminili nel 2021, con il *Framework on Fairness, Inclusion and Non-discrimination on the basis of Gender Identity and Sex Variations*. Il documento riconosce la necessità di assicurare il diritto di ogni persona a partecipare alle gare sportive senza subire discriminazioni e nel rispetto della propria salute, sicurezza e dignità personale, chiarendo al contempo che la "credibilità" dello sport agonistico "*relies on a level playing field, where no athlete has an unfair and disproportionate advantage over the rest*". Il nuovo Framework dichiara, con maggiore chiarezza rispetto ai precedenti, di informarsi allo spirito della Carta Olimpica, di rispettare i diritti fondamentali e di promuovere la parità di genere, l'inclusione, la salute e il benessere di ogni atleta.

L'aspetto più interessante e innovativo del documento risiede nel mutamento di approccio e di tecnica regolatoria. Si tratta, infatti, di una disciplina *principle-based*, che fissa in via generale le coordinate essenziali entro le quali gli organi di governo delle singole discipline sportive sono poi chiamate a definire le regole puntuali e di dettaglio. In questi termini, appare senz'altro positiva la decisione di non definire, seppur in modo non vincolante, dei parametri generali e valevoli per ogni federazione, riconoscendo espressamente la necessità di ritagliare le singole regolamentazioni sulla base delle specificità e delle caratteristiche di ciascuna disciplina. Ciò riflette, d'altronde, un approccio più aderente al principio di proporzionalità e di non discriminazione.

Sempre sul piano metodologico è poi da salutare positivamente la scelta di effettuare una previa consultazione dei diversi *stakeholders* (in particolare, delle federazioni internazionali, di medici, di giuristi ed esperti in tutela dei diritti umani, di atlet* appartenenti alle comunità interessate) e di raccomandare una simile prassi anche alle singole federazioni in sede di definizione dei propri criteri.

Anche sul piano contenutistico il nuovo documento sembra fare importanti passi in avanti rispetto al passato. Esso racchiude, infatti, una serie di principi generali che meritano di essere qui sinteticamente richiamati. In particolare, il documento sancisce: il diritto di ogni individuo di partecipare alle gare sportive, a prescindere dalla propria identità di genere o delle variazioni delle caratteristiche sessuali in modo sicuro e senza pregiudizi (par.

1.1); che i requisiti di ammissione devono essere elaborati in modo equo e in maniera tale da non escludere sistematicamente dalle gare un individuo sulla sola base dell'identità di genere, dell'apparenza fisica o delle variazioni sessuali (par. 3.1); che qualora soddisfi i requisiti di ammissione ciascun* atlet* deve essere ammess* a competere nella categoria che meglio corrisponde alla propria autodeterminazione di genere (par. 3.3).

Nella definizione dei requisiti di ammissione, inoltre, ciascuna federazione deve: assicurare che nessuno goda di un vantaggio competitivo ingiusto e sproporzionato ("*unfair and disproportionate competitive advantage*"); prevenire eventuali rischi per la incolumità fisica degli altri atleti; evitare possibili abusi risultanti da dichiarazioni mendaci circa la propria identità di genere (par. 4). Inoltre, salvo specifica prova contraria, non è possibile presumere la sussistenza di un vantaggio competitivo esclusivamente in ragione dell'aspetto fisico, di variazioni sessuali o del fatto di essere atleta transgender (par. 5.2).

Particolare rilevanza è poi attribuita alla necessità che tali discipline siano basate su solide evidenze scientifiche (*evidence-based approach*), che comprovino la sussistenza di un vantaggio sproporzionato o del rischio concreto per l'incolumità fisica degli avversari (par. 6). Opportunamente, inoltre, si specifica che tali valutazioni debbano essere svolte prendendo in considerazione gruppi demografici omogenei per genere e grado di impegno atletico, avendo pieno riguardo alle caratteristiche specifiche della disciplina sportiva oggetto di disciplina. Il Framework si preoccupa, infine, di chiarire che i principi ivi contenuti si applicano in particolar modo alle competizioni sportive di massimo livello, lasciando così intuire che, negli altri casi, il principio di parità competitiva potrebbe trovare maggiori temperamenti in nome dei principi di inclusione e di non discriminazione.

Nel complesso il nuovo testo sembra tracciare un più corretto equilibrio tra i diversi interessi in gioco, ammettendo regolazioni flessibili, diversificate e cucite su misura sulle caratteristiche di ciascuna disciplina sportiva. Maggiore attenzione è posta alla necessità di definire la disciplina regolamentare sulla scorta delle evidenze scientifiche e del rispetto dei diritti fondamentali della persona. Ne emerge anche una maggiore sensibilità verso l'adozione di misure di contrasto a qualsiasi forma di discriminazione e di promozione dell'inclusione e delle diversità (1.3 e 1.4).

Il criterio generale, che viene a sostituirsi a quello "secco" del livello di testosterone di cui alle linee guida del 2015, è ora individuato nel canone del "vantaggio ingiusto e sproporzionato". Quest'ultimo, pur apprezzabile per le ragioni che si sono appena evidenziate, appare nondimeno alquanto vago, generico e suscettibile di diverse interpretazioni. In quest'ottica, sarebbe stato forse più opportuno indicare, seppur a mero titolo esemplificativo, alcuni parametri che, sulla scorta delle evidenze scientifiche più accreditate e delle opinioni emerse nel corso delle consultazioni preliminari, possono costituire fattori rilevanti da prendere in considerazione per stabilire l'esistenza e l'entità del vantaggio competitivo.

Del resto, una regolazione per principi come quella appena descritta, che rimette in buona sostanza alle singole federazioni la determinazione dei requisiti di partecipazione, reca con sé un duplice ordine di rischi, poi puntualmente verificatisi in concreto. Il primo è che il Framework del CIO venga percepito come una mera dichiarazione di principio, inidonea – come tale – a orientare le soluzioni adottate dalle singole federazioni, le quali potrebbero così ritenersi libere di introdurre regole e criteri fortemente restrittivi, disomogenei e discriminatori, e senza che tali criteri possano essere poi effettivamente contestati dinanzi agli organi di giustizia sportiva. Il secondo è rappresentato dalla eccessiva frammentazione e diversificazione tra le varie discipline, con conseguenti disparità di trattamento delle atlete trans e intersex a seconda dello sport volta per volta praticato.

4. *Oltre il modello CIO: la disciplina di alcune federazioni sportive internazionali*

Come appena osservato, il Framework del CIO lascia alle federazioni sportive un'amplissima autonomia regolamentare. Al fine di comprendere l'effettivo grado di inclusione delle atlete trans e intersex all'interno delle competizioni agonistiche di livello internazionale occorre, pertanto, guardare oltre i principi del CIO ed esaminare le regole e i criteri di ammissione dettati dalle singole federazioni sportive. Il quadro che ne emerge appare, invero, ben distante dallo spirito e dall'impianto del Framework CIO, ed evidenzia piuttosto una sorta di ritorno

al passato quanto a rigore delle condizioni di partecipazione imposte alle atlete trans e intersex.

Il dato positivo è che scompaiono definitivamente i riferimenti alla previa sottoposizione a intervento chirurgico di affermazione di genere, così come l'obbligo di aver portato a termine un percorso legale di riassegnazione di genere nel proprio paese. Al contempo, si osserva però un generale irrigidimento delle condizioni di ammissione alle gare, specie per le atlete transgender, le quali vengono – di fatto – escluse da quasi tutte le competizioni internazionali.

Per il prestigio della disciplina e l'autorevolezza del relativo organo federale, pare opportuno cominciare dall'atletica leggera. La World Athletics (in precedenza IAAF) continua infatti a essere il principale punto di riferimento per molte altre federazioni sportive. Del resto, si è già ricordato che il criterio del testosterone è stato da principio introdotto proprio dall'IAAF, e poi recepito dalle linee guida del CIO del 2015.

Le regole dell'atletica sono oggi stabilite da due regolamenti, entrambi del 2023, dedicati – rispettivamente – alla partecipazione alle gare di atlet* – rispettivamente – intersex (il c.d. *Eligibility Regulations for the Female Classification – Athletes with Differences of Sex Development*, the "*DSD Regulations*") e transgender (*Eligibility Regulations for Transgender Athletes*, the "*Transgender Regulations*").

Sin dalle premesse dei due regolamenti risaltano importanti differenze rispetto al Framework adottato dal CIO appena due anni prima. Nei due regolamenti della WA si afferma, invero, che la Federazione "*wants to give equal opportunities to all athletes to participate in and excel at the sport, and to provide them with fair and meaningful competition conditions*", e che "*the substantial sex difference in sports performance that emerges from puberty onwards means that the only way to achieve the objectives set out above is to maintain separate classifications (competition categories) for male and female athletes. That difference is due to the physical advantages conferred on male athletes by the testes producing much higher levels of circulating testosterone than ovaries produce from puberty onwards in female athletes*". La disciplina della World Athletics si apre, perciò, con l'espressa indicazione della necessità di mantenere due categorie nettamente distinte e di adottare quale criterio discriminante quello del livello di testosterone. Per il regolamento DSD, infatti,

alcuni individui presentano condizioni congenite che causano uno "sviluppo sessuale atipico" (le c.d. "Differenze dello Sviluppo Sessuale" o DSD): ciò può comportare in alcuni casi l'attribuzione alla nascita del sesso femminile e/o l'autodeterminazione dell'identità di genere come donna, nonostante la presenza di testicoli (interni) pienamente funzionanti, anziché di ovaie. Per l'altro regolamento, invece, "*Transgender*" indica una persona la cui identità di genere è diversa dal proprio sesso biologico (sia che si trovi prima o dopo la pubertà, e indipendentemente dal fatto che abbia o meno intrapreso interventi medici di qualsiasi tipo). In particolare, il regolamento abbraccia una visione binaria delle identità trans, stabilendo che un atleta "transgender uomo" è una persona il cui sesso biologico è femminile e la cui identità di genere è maschile, mentre un'atleta "transgender donna" è una persona il cui sesso biologico è maschile e la cui identità di genere è femminile.

E se per un verso la Federazione riconosce la legittima aspirazione di atlet* intersex e transgender a competere in una categoria coerente con il proprio sesso legale e/o identità di genere, per altro verso ritiene di introdurre alcune specifiche condizioni (*Eligibility Conditions)* rispetto a tale possibilità, e ciò – dichiara – nella misura strettamente necessaria a garantire una effettiva parità competitiva.

Le *Eligibility Conditions* sono differenziate per atlet* DSD e atlet* transgender.

Rispetto alle prime, le condizioni sono: 1) l'atleta deve essere legalmente riconosciuta (ad esempio, tramite certificato di nascita o passaporto) come di sesso femminile o intersex; 2) l'atleta deve aver mantenuto in modo continuativo la concentrazione di testosterone nel siero al di sotto di 2,5 nmol/L per un periodo di almeno 24 mesi; 3) l'atleta deve continuare a mantenere tale livello di testosterone in ogni momento (cioè, sia durante che al di fuori delle competizioni), per tutto il tempo in cui desidera conservare l'idoneità a competere nella categoria femminile.

Si tratta, a ben vedere, delle medesime condizioni già richieste dalla IAAF nel 2011 e dalle linee guida del CIO del 2015.

Il criterio discriminante è, cioè, ancora il livello di testosterone nel sangue. Oggi però, rispetto al passato, il parametro è indicato in modo assai più ristrettivo (2,5 nmol/L, anziché 10; e per un periodo minimo di 24 mesi, anziché 12). Chi non rispetta i requisiti sopra indicati o rifiuta di fornirne prova non potrà competere nella categoria femminile

nelle competizioni valide per il Ranking Mondiale, né a vedersi riconosciuta alcuna prestazione come Record del Mondo nella categoria femminile. Ciò nondimeno – specifica il Regolamento – quell'atleta potrà comunque competere: a) nella categoria femminile in competizioni che non siano valide per il Ranking Mondiale, se le regole dell'organizzatore della competizione lo consentono; b) nella categoria maschile in tutte le competizioni valide per il Ranking Mondiale; c) in qualsiasi categoria aperta o mista eventualmente prevista in una competizione valida per il Ranking Mondiale.

Una disciplina molto diversa è stata prevista per la partecipazione alle gare di atlet* transgender. Qui si distingue ulteriormente tra atleti transgender uomini (atleti trans) e atlete transgender donne (atlete trans). Rispetto ai primi, rispetto ai quali non si pone – a rigore – una questione di "vantaggio", è sufficiente fornire una dichiarazione, in una forma ritenuta soddisfacente dal medico responsabile, attestante che la propria identità di genere è maschile. Decisamente più restrittive sono, invece, le condizioni poste alle atlete trans; per poter partecipare alle gare nella categoria femminile, queste ultime dovranno: 1) fornire una dichiarazione, in una forma ritenuta soddisfacente dal medico responsabile, attestante che la propria identità di genere è femminile; 2) dimostrare di non aver vissuto alcuna fase della pubertà maschile oltre lo stadio 2 di Tanner (inizio della pubertà) o dopo i 12 anni di età, a seconda di quale condizione si verifichi per prima; 3) dimostrare di aver mantenuto dalla pubertà in poi in modo continuativo la concentrazione di testosterone nel siero al di sotto di 2,5 nmol/L.; 4) continuare a mantenere tale livello di testosterone nel siero al di sotto di 2,5 nmol/L in ogni momento (cioè, sia durante che al di fuori delle competizioni), per tutto il tempo in cui desiderano conservare l'idoneità a competere nella categoria femminile nelle competizioni valide per il Ranking Mondiale[16].

Il regolamento, dunque, vieta *tout court* l'accesso alle gare alle atlete transgender che abbiano attraversato la pubertà maschile e introduce per le altre atlete requisiti analoghi a quelli previsti per le atlete intersex.

[16] In ogni caso – specifica opportunamente il regolamento – non potrà essere richiesto, come requisiti di partecipazione, né l'avvenuto perfezionamento di un percorso legale di affermazione di genere, né l'effettuazione di interventi chirurgici modificativi degli organi sessuali.

Trattasi, nondimeno, di una disciplina assai restrittiva, che rende quasi impossibile la partecipazione delle atlete trans alle competizioni valide per il Ranking Mondiale. Occorre, infatti, ricordare che in pochissimi ordinamenti è possibile avviare il percorso di affermazione di genere con assunzione di farmaci inibitori della pubertà prima dei 12 anni; il che a ben vedere significa che una siffatta condizione viene a costituire un divieto generale e mascherato di partecipazione alle gare sportive per le atlete trans. A queste atlete non resterebbe che partecipare nelle gare maschili, non essendo in tal caso nemmeno menzionata la possibilità di gareggiare in una eventuale categoria mista o "open".

Come anticipato, le regole della World Athletics hanno ispirato quelle di molte altre federazioni sportive. Negli ultimi anni queste ultime hanno introdotto regole via via più stringenti in merito alla partecipazione alle gare femminili di atlete intersex o transgender. Ne è un esempio la World Aquatics (in precedenza FINA) e la sua *Policy on Eligibility for the Men's and Women's Competition Categories*. Il documento si apre con il riconoscimento del fatto che, a causa del divario di prestazioni che emerge durante la pubertà tra "maschi biologici" e "femmine biologiche", la competizione separata per sesso risulta necessaria ad assicurare la sicurezza, la parità, l'inclusione e la non discriminazione di atlete e atleti. Senza criteri di eleggibilità basati sul sesso biologico o su caratteristiche legate al sesso – continua il documento – sarebbe assai improbabile che le "femmine biologiche" possano accedere a finali, podi o posizioni da campionesse; inoltre, negli sport o eventi che comportano contatto fisico, le atlete "biologicamente femmine" sarebbero esposte a un rischio maggiore di infortuni.

I medici esperti chiamati a redigere il documento hanno, del resto, evidenziato che il sesso biologico rappresenta un fattore determinante nella performance atletica, dal momento che gli individui di sesso maschile godono di un netto vantaggio dato dalle funzioni neuromuscolari, cardiovascolari e respiratorie, nonché da fattori antropometrici come la dimensione del corpo e degli arti. Questo divario, pur variabile in base allo sport e al livello di competizione, emergerebbe universalmente a partire dall'inizio della pubertà, e sarebbe riconducibile ai livelli sostanzialmente più elevati di testosterone a cui i maschi sono esposti dalla pubertà in poi. È stato rilevato, infatti, che prima della pubertà i livelli di testosterone sono simili tra femmine e maschi; durante la pubertà,

invece, la concentrazione di testosterone derivato dai testicoli aumenta di circa 20 volte nei maschi, mentre rimane bassa nelle femmine, con il risultato che i maschi post-pubere presentano concentrazioni circolanti di testosterone almeno 15 volte superiori rispetto alle femmine post-pubere (15–20 nmol/L nei maschi adulti contro circa 1 nmol/L nelle femmine di qualsiasi età). Ne consegue che, se il percorso di affermazione di genere viene avviato dopo l'inizio della pubertà, ciò attenuerà solo alcuni degli effetti del testosterone sulla struttura corporea, sulla funzione muscolare e su altri fattori determinanti della prestazione; permarranno invece alcuni importanti effetti residui (*legacy effects*) che conferiscono alle atlete transgender un vantaggio prestazionale apprezzabile rispetto alle "femmine biologiche".

Sulla scorta di tali evidenze, la World Aquatics ha introdotto condizioni di partecipazione alle gare assai rigorose. Innanzitutto, fa obbligo a tutt* coloro che hanno intenzione di partecipar alle competizioni di certificare il proprio sesso cromosomico presso la propria Federazione. In secondo luogo, prevede alcune cautele per la partecipazione di atleti trans nelle competizioni di pallanuoto e di tuffi dalle grandi altezze (in cui gli uomini saltano da un'altezza maggiore rispetto alle donne), e richiede che tutti gli atleti che stanno seguendo un trattamento a base di testosterone o altre sostanze anabolizzanti come parte della terapia ormonale di affermazione di genere ottengano una esenzione per uso terapeutico rispetto a tale trattamento, in conformità con le norme sul controllo antidoping. La partecipazione alle gare femminili delle atlete trans e intersex è invece consentita a condizione che esse riescano a dimostrare di non aver vissuto alcuna fase della pubertà maschile oltre lo Stadio 2 di Tanner o prima dei 12 anni. In particolare, l'atleta deve fornire prove che dimostrino o un'insensibilità completa agli androgeni e, di conseguenza, di non aver potuto vivere la pubertà maschile, oppure di aver soppresso tramite trattamenti idonei lo sviluppo della pubertà maschile a partire dallo Stadio 2 di Tanner o prima dei 12 anni (a seconda di quale avvenga più tardi), e di aver mantenuto da allora e in modo continuativo i livelli di testosterone nel siero (o nel plasma) al di sotto di 2,5 nmol/L.

Alle critiche piovute su tale regolamentazione, la World Aquatics ha risposto creando una categoria "open" in occasione della Coppa del Mondo a Berlino nel 2023; la nuova categoria era aperta a "tutte le

identità di sesso e di genere", e includeva gare sui 50 e 100 metri in tutti gli stili. Il problema è che, in quell'occasione, non si è presentato nessuno, e la categoria è stata subito chiusa.

Regole analoghe sono state adottate da altre federazioni internazionali, come ad esempio la Union Cycliste Internationale (UCI) o la World Rugby, che ha vietato alle atlete transgender che hanno completato il percorso di affermazione di genere dopo la pubertà di competere nel rugby femminile.

Dopo le polemiche scatenate dall'oro della pugile algerina Imane Khelif alle Olimpiadi di Parigi 2024, anche la World Boxing ha proceduto a una profonda revisione delle proprie regole in materia di partecipazione. La *Sex Eligibility Policy* adottata nell'agosto 2025 stabilisce in modo netto che, date le peculiari caratteristiche del pugilato, l'obiettivo prioritario è quello di garantire condizioni di parità tra uomini e donne e di assicurare la sicurezza di tutti i partecipanti. Per tali ragioni, il sesso biologico è assunto come fattore determinante per garantire l'equità competitiva e tutelare la salute e il benessere di ciascun atleta. A tal fine, la World Boxing ha annunciato di voler introdurre, per ogni concorrente, un test obbligatorio per la determinazione del sesso. Ciò significa che chi intenda partecipare a una competizione organizzata o autorizzata da World Boxing dovrà sottoporsi a un test PCR (reazione a catena della polimerasi) o a un test genetico funzionalmente equivalente dal punto di vista medico, per determinare il sesso alla nascita. In base a tale esito, potranno partecipare nella categoria maschile solamente i concorrenti che sono maschi dalla nascita; viceversa, per competere nella categoria femminile, le atlete devono essere femmine dalla nascita. Così formulato, il criterio è però foriero di ambiguità, giacché "alla nascita" molte atlete intersex sono, appunto, riconosciute come appartenenti al genere femminile. Il criterio adottato è, dunque, piuttosto, quello del sesso cromosomico, così come risultante dal test PRC. In questo modo, il regolamento introduce una rigida e insuperabile preclusione alla partecipazione nella categoria femminile delle atlete trans (le quali potranno partecipare solamente nella categoria maschile); per le atlete intersex, invece, è ammessa la partecipazione solamente in presenza di cromosomi XX, o in assenza di materiale genetico del cromosoma Y (cioè del gene SRY) oppure in presenza di una differenza dello sviluppo sessuale (DSD) in cui non si verifica androgenizzazione maschile (insensibilità completa agli androgeni).

In direzione opposta si attesta, invece, la disciplina della International Shooting Sport Federation (ISSF). Negli *ISSF Criteria for Eligibility of Transgender Athletes in International Competition* si dà evidenza del fatto che uomini e donne ottengono generalmente punteggi molto simili nel tiro sportivo. I dati statistici e scientifici dimostrano infatti che, poiché il tiro sportivo non implica una componente significativa di forza fisica, quanto piuttosto una elevata coordinazione visuospaziale, un controllo della respirazione e lunghi periodi di concentrazione, non vi è alcuna differenza rilevabile tra tiratori cisgender maschi e tiratrici cisgender femmine; analogamente, non vi è alcuna evidenza del fatto che le donne transgender che hanno seguito una soppressione del testosterone presentino un vantaggio di tipo biologico rispetto alle donne cisgender. Sebbene si intenda mantenere la distinzione tra gare maschili e femminili, la categoria femminile non necessita perciò di essere "protetta" in sé e per sé, né in nome dell'equità, né per ragioni legate alla sicurezza delle atlete. Così, fermo restando il rispetto di tutte le altre condizioni di ammissibilità, si stabilisce che nelle competizioni internazionali gli uomini transgender possono competere nella categoria maschile e le donne transgender possono competere nella categoria femminile. L'unica condizione posta ad atleti e atlete trans risiede nell'obbligo di presentare una prova di aver completato almeno tre mesi di terapia ormonale di affermazione di genere e/o una autodichiarazione che attesti la condizione di persona transgender e/o una diagnosi di disforia di genere.

Parzialmente diversa (sebbene comunque piuttosto restrittiva) è poi la disciplina dettata dalla federazione internazionale di tiro con l'arco (World Archery). In tal caso, le atlete trans sono ammesse a partecipare alle competizioni femminili se: a) forniscono una dichiarazione scritta e firmata in cui si attesta che la propria identità di genere è femminile; b) dimostrano che la concentrazione di testosterone nel siero è stata continuamente inferiore a 2,5 nmol/L per un periodo di almeno 24 mesi. Nessun riferimento viene fatto, invece, all'attraversamento dell'età puberale come condizione ostativa alla partecipazione delle atlete trans.

Per quanto riguarda il calcio, infine, la federazione internazionale (FIFA) attualmente non pare disporre di una disciplina specifica per la partecipazione delle persone transgender, affidandone integralmente la regolamentazione alle federazioni nazionali. Così, alcune federazioni, come quella statunitense (US FA), hanno vietato *tout court* alle donne

transgender di partecipare al calcio femminile, mentre altre lo consentono sulla base di valutazioni caso per caso e requisiti relativi ai livelli ormonali. Particolarmente interessante appare, a tal riguardo, il caso inglese. La Football Association (FA) inglese permetteva, infatti, alle donne trans di competere nel calcio femminile in presenza di una serie di criteri piuttosto rigidi; subito dopo la citata sentenza della Corte Suprema nella causa *For Women Scotland Ltd*, anche la FA ha invece annunciato che, a partire dal 1° giugno 2025, le donne transgender non potranno più partecipare al calcio femminile, essendo ciò possibile, conformemente a quanto dichiarato dalla corte inglese, solamente per le donne biologiche ("*biological women*").

5. *La difficile inclusione delle atlete trans e intersex nelle competizioni agonistiche: una sfida (prima di tutto) culturale*

Negli ultimi anni, specie a seguito delle polemiche suscitate nel dibattito pubblico e nei media più conservatori dai successi sportivi di atlet* trans o con differenze dello sviluppo sessuale (dalla mezzofondista sudafricana Caster Semenya alla nuotatrice statunitense Lia Thomas, dalla pugile algerina Imane Khelif alla sollevatrice di pesi neozelandese Laurel Hubbard), le federazioni sportive hanno cominciato a introdurre regole via via più restrittive rispetto alla partecipazione alle competizioni agonistiche di atlet* intersex e, soprattutto, di atlete transgender.

Tali discipline appaiono, oggi, molto lontane dallo "spirito olimpico" del Framework adottato dal CIO nel 2021 e dai suoi principi ispiratori. Se quest'ultimo suggeriva di bilanciare in modo equo il principio di parità competitiva con il principio di inclusione, e di adottare regole proporzionate e flessibili, ritagliate sulle specificità di ciascuna disciplina e di ciascun* atleta, le regole introdotte da molte federazioni appaiono d'altro canto tutte orientate ad assicurare un "*level playing field*" attraverso l'adozione di parametri fissi e/o requisiti d'accesso talmente rigidi da costituire, di fatto, un vero e proprio divieto mascherato di partecipazione alle gare di massimo livello per le atlete trans.

Così, dopo alcune importanti aperture registratesi negli anni passati, si assiste –non solo in ambito sportivo, come dimostra la pronuncia della Corte suprema inglese citata in apertura – a una restaurazione della

concezione rigida e binaria delle categorie del "maschile" e del "femminile". Né sembra, a tal proposito, opportuno riferirsi alla riemersione di una concezione naturalistica o biologica del "femminile" e del "maschile", come da taluno invocato, posto che, come abbiamo osservato, è proprio la naturale varietà dei corpi a sfidare il binarismo di genere come criterio ordinante le competizioni agonistiche. Al contrario, l'analisi sin qui condotta dimostra come anche lo sport e le sue regole siano infrastrutture sociali, che risentono profondamente dei mutamenti politici e socio-culturali. In quest'ottica, non deve affatto stupire che le più recenti chiusure coincidano con l'emersione di una nuova propaganda fortemente conservatrice che, specie negli Stati Uniti, ha preso di mira i corpi delle persone transgender e intersex[17].

Di questa inversione globale di rotta sono evidenti manifestazioni le ultimissime dichiarazioni rese dalla nuova presidente del CIO, Kirsty Coventry, che sin dal suo discorso di insediamento nel giugno 2025 ha dichiarato che l'equità nelle competizioni femminili e la protezione della categoria femminile costituiscono le priorità del suo mandato. Nel settembre 2025, il CIO ha dato così il via ai lavori di un "*Protection of the Female Category Working Group*", con lo scopo di sviluppare nuovi criteri comuni per l'ammissione alle categorie femminili, destinati a

[17] Cfr., per tutti, l'Executive order adottato nel gennaio 2025 dal Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump, "*Defending Women from Gender Ideology Extremism and Restoring Biological Truth to the Federal Government*", in cui si afferma che: «[*i*]*t is the policy of the United States to recognize two sexes, male and female. These sexes are not changeable and are grounded in fundamental and incontrovertible reality. Under my direction, the Executive Branch will enforce all sex-protective laws to promote this reality, and the following definitions shall govern all Executive interpretation of and application of Federal law and administration policy:*
(a) "Sex" shall refer to an individual's immutable biological classification as either male or female. "Sex" is not a synonym for and does not include the concept of "gender identity."
(b) "Women" or "woman" and "girls" or "girl" shall mean adult and juvenile human females, respectively.
(c) "Men" or "man" and "boys" or "boy" shall mean adult and juvenile human males, respectively.
(d) "Female" means a person belonging, at conception, to the sex that produces the large reproductive cell.
(e) "Male" means a person belonging, at conception, to the sex that produces the small reproductive cell».

superare il precedente Framework e a rimettere al centro il principio di parità competitiva e la protezione delle atlete "biologicamente" femmine[18]. Il tutto guardando, evidentemente, ai prossimi giochi olimpici che si terranno a Los Angeles (USA) nel 2028.

Non deve perciò sorprendere, in quest'ottica, che la recente direzione intrapresa da alcune federazioni e, soprattutto, dalla World Athletics[19], sia quella di introdurre un test genetico generalizzato volto a rilevare la presenza del gene SRY (associato alla presenza del cromosoma maschile Y) e di vietare *tout court* la partecipazione nella categoria femminile agli individui risultati positivi a tale test, anche prescindendo da altri parametri utilizzati sinora, come ad esempio il livello di testosterone nel sangue o il momento di avvio del percorso di affermazione di genere.

Trovare un giusto equilibrio tra parità competitiva, tutela della salute e sicurezza di ogni atleta, massima inclusione, non discriminazione e tutela dei diritti fondamentali appare sicuramente una missione assai ardua. Come in ogni operazione di bilanciamento, tuttavia, occorre evitare che un interesse si faccia "tiranno" e finisca per schiacciare gli altri. Nell'effettuare il bilanciamento appare, in altri termini, necessario evitare di assolutizzare un interesse, elevandolo a unico criterio regolatore della materia. Il rischio è quello di ignorare uno dei molti lati che ciascuna questione complessa offre al suo interprete.

Al giurista spetta perciò il difficile compito (spesso trascurato dalla scienza medica) di comprendere la naturale relatività delle cose e di interpretare le categorie giuridiche insieme alle sovrastrutture che le accompagnano. Solo in tal modo, ci si può rendere conto che non esiste una "*biological truth*"[20] fissa e immutabile, e che anche le categorie di maschile e femminile non sono altro che il frutto della complessa e mutevole interazione tra alcuni fattori biologici (a loro volta variabili) e le diverse costruzioni socio-culturali che dominano ciascun gruppo umano organizzato.

[18] I. WANG, J. CAMPBELL, "*Coventry wants consensus among sports on protecting women's category*", Reuters, 13 settembre 2025.

[19] S. INGLE, "*World Athletics plans cheek-swab tests for elite athletes in female category*", The Guardian, 10 febbraio 2025.

[20] L'espressione è contenuta nel citato Executive order "*Defending Women from Gender Ideology Extremism and Restoring Biological Truth to the Federal Government*".

E in quest'ottica, anche il concetto di parità o equità competitiva (e del suo corollario del "vantaggio ingiusto") merita di essere sottoposto a revisione critica.

Ciò perché, in ipotesi, un vantaggio "ingiusto" può essere dato anche dal fatto che taluni individui nascono in determinati paesi e possono beneficiare della presenza di infrastrutture sportive adeguate, di competenze professionali all'avanguardia, di cibo e nutrimento adatto alle esigenze dell'atleta; ma anche volendo rimanere sul terreno delle variazioni biologiche – e, dunque, sul piano genetico – si potrebbe ritenere che le differenze tra gli atleti non siano causate solamente dal sesso biologico, ma anche da numerosi altri fattori quali, ad esempio l'altezza, la lunghezza degli arti, la densità o la struttura ossea. E a tale stregua ben si potrebbe ritenere, prendendo atto della relatività delle categorie biologiche del femminile e del maschile, che alcune caratteristiche fisiche capaci di influenzare positivamente le prestazioni sportive risultano, a ben vedere, un dono di natura, al pari del piede di 48,5 cm e della "apertura alare" di 198 cm del nuotatore statunitense Michael Phelps. E così ragionando si potrebbe giungere a ritenere che sarebbe ingiusto e discriminatorio escludere dalle competizioni le atlete iperandrogine sulla base del livello di testosterone nel sangue, essendo quest'ultimo, al pari dell'altezza per un saltatore o delle dimensioni di mani e piedi per un nuotatore, una caratteristica congenita, capace di attribuire loro un vantaggio "naturale" e, perciò, non lesivo del principio della parità competitiva[21].

Il che non significa affatto negare che talune caratteristiche fisiche, generalmente riconducibili al maschile e femminile, giochino un ruolo rilevante nella performance sportiva, quanto semmai prendere atto del fatto che ciascun individuo presenta caratteristiche uniche e che, nel disciplinare le condizioni di ammissione alle competizioni agonistiche, è opportuno rifuggire dall'adozione di criteri statici, rigidi e universali,

[21] Per un simile ordine di considerazioni, cfr. *ex multis* S. CAMPORESI, P. MAUGERI, *Caster Semenya: sports, categories and the creative role of ethics*, in *Journal of Medical Ethics*, 2020, 378 s.; C.M. REALE, A. TUSELLI, *Corpi (in)disciplinati: intra-azioni di sesso, genere e razza nello spazio sportivo*, in *About Gender. International Journal of Gender Studies*, 2022, 513.

specie là dove questi siano in grado di determinare una esclusione sistematica di atlet* dai corpi non conformi.

Si tratta, del resto, di bilanciare in modo equo, ragionevole e proporzionato i molteplici interessi già riconosciuti come meritevoli di tutela nell'ordinamento sportivo dal Comitato olimpico internazionale nel suo Framework del 2021, come ha peraltro di recente suggerito la Special Rapporteur delle Nazioni Unite per i diritti culturali, Alexandra Xanthaki, la quale, nel suo report dedicato a "*The right to participate in sports*"[22], ha chiaramente censurato quelle regolamentazioni che contengono un "*blanket ban on transgender athletes, regardless of their particular circumstances*"[23], ricordando, al contempo, che «*international law protects all women, including intersex and trans women; that protection includes their right to participate in sport. Distinctions among women must be determined by law, comply with the strict criteria of necessity and proportionality, and represent the least restrictive measure that may be taken to reach a legitimate aim*».

Un monito importante, che ci ricorda come, in fondo, la difficile inclusione delle atlete trans e intersex non sia (solo) un problema tecnico, ma (prima di tutto) una sfida culturale. Sfidando le categorie tradizionali di sesso e di genere, infatti, i corpi delle atlete trans e intersex sollevano interrogativi di ben più ampia portata attorno al modo in cui concepiamo, insieme allo sport e alle sue regole, anche la società e i suoi fondamenti.

[22] UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Alexandra Xanthaki: "*The right to participate in sports*", 7 agosto 2024.

[23] Il report evidenzia inoltre che "*Athletic performance is the result of numerous factors, including genetic differences; nutrition; access to coaches, training and adequate sports facilities; access to adequate resources; and belonging to a family and community that are committed to sporting excellence. In addition, different sports require different physical abilities. Indiscriminate bans excluding women based on presumed physical advantage do not comply with current standards of international human rights law, and any organization seeking to restrict participation in the women's category through medical or other interventions must justify such interventions on a case-by-case basis as both necessary and the least restrictive measures that may be taken to achieve a legitimate aim*".

LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE E LAVORO SPORTIVO DILETTANTISTICO: UN BINOMIO POSSIBILE?

di PASQUALE MONDA

SOMMARIO: 1. Le relazioni collettive nello sport dilettantistico: brevi note "metodologiche". – 2. I "punti fermi" del rapporto tra ordinamento statuale e ordinamento sportivo. – 3. La partecipazione nel quadro costituzionale. – 4. Le forme partecipative della l. 76/25… – 5. …E il suo impianto. – 6. Il difficile coordinamento tra disciplina della partecipazione e lavoro sportivo dilettantistico: la presunzione di lavoro autonomo. – 7. *Segue*. Il modello aziendale presupposto da alcuni degli istituti partecipativi. – 8. Rinvio legale, criteri selettivi e lavoro sportivo dilettantistico: le difficoltà proseguono.

1. *Le relazioni collettive nello sport dilettantistico: brevi note "metodologiche"*

Tra le principali novità del "nuovo" diritto sportivo rientra senz'altro il superamento – già più volte sollecitato dalla Corte di Giustizia[1] – della sua limitata apertura alle regole lavoristiche: comprese, per quanto qui più interessa, quelle collettive. Il rilievo, valido per gli sportivi professionisti, lo è ancor più per gli sportivi dilettanti[2]: estromessi dall'ambito applicativo della l. 91/81[3], solo con il d.lgs. 36/21 vengono qualificati

[1] Significativi sono il caso Bosman, sentenza del 15 dicembre 1995, procedimento C-415/93, e, più di recente, la c.d. vicenda Superlega, sentenza del 21 dicembre 2023, C-333/21 (European Superleague Company), C-124/21 P (International Skating Union) e C-680/21 (SA Royal Antwerp Football Club). Su ambedue v. A. BOSCATI, *Introduzione*, in *LDE*, 2024, 3, 1 ss.

[2] T. VETTOR, *La riforma dello sport. Valori, principi e diritti nella prospettiva del lavoro*, in *VTDL*, 2024, 293 ss.

[3] P. TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2006, 717 ss.

lavoratori[4], ponendosi le basi per estendere loro tutele a lungo escluse[5].

Sullo sfondo di tale cruciale passaggio riformatore, non è peregrino declinare il concetto di inclusione – architrave del convegno dal quale la presente riflessione trae origine[6] – adottando una prospettiva diversa da quella tipica del giuslavorista. Inclusione, dunque, per evocare non il contrasto alla povertà[7], l'integrazione del disabile[8] o le pari opportunità nell'accesso al lavoro e ai percorsi di carriera[9], ma la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale: nelle pagine seguenti, quindi, ci si chiederà se la legge 76/25 (di seguito l. 76), incrociando il d.lgs. 36/21, permetta l'"inclusione" (*rectius* la partecipazione) degli sportivi dilettanti nelle decisioni organizzative degli enti dove prestano la propria attività. D'altronde, dopo decenni di insuccessi, la menzionata legge – che, con significative modifiche, approva la proposta di iniziativa popolare della CISL[10] – per la prima volta attua l'art. 46 Cost. e, riaccendendo l'attenzione su un tema ciclicamente

[4] A testimoniarlo con eloquenza è l'art. 28 d.lgs. 36/21, su cui v. P. LAMBERTUCCI, *Il lavoro sportivo subordinato tra disciplina speciale e normativa generale di tutela: prime considerazioni sulla riforma del 2021*, in *ADL*, 2024, 1 ss.

[5] Analogamente M. FALSONE, *Relazioni sindacali e autonomia collettiva nel settore sportivo*, in *LDE*, 2025, 2.

[6] Il testo, infatti, riprende e sviluppa la relazione dal titolo *L'inclusione dei lavoratori e degli atleti nella gestione delle società sportive dilettantistiche*, presentata al Convegno *Inclusione e contrasto alle discriminazioni nella disciplina del fenomeno sportivo* (Università di Napoli Federico II, 8 ottobre 2025).

[7] Su questa accezione di inclusione v., per tutti, M.G. GRECO, *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure a sostegno del reddito*, Torino, Giappichelli, 2021.

[8] Da ultimo D. TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Torino, Giappichelli, 2024.

[9] In argomento v. *Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro*, XXI Congresso Nazionale AIDLaSS, Messina 23-25 maggio 2024, Piacenza, LaTribuna, 2025.

[10] Sulla proposta CISL hanno espresso generali consensi E. ALES, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in *DRI*, 2023, 913; M. CORTI, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, *ibidem*, 939; M. GIACCAGLIA, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla luce della recente proposta di legge CISL*, in *VTDL*, 2024, 1054. Più caute e critiche, invece, le valutazioni di L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *DRI*, 2023, 958.

al centro del dibattito[11], rende il quesito posto di indubbia attualità.

Prima di entrare nel vivo della riflessione, a siffatta premessa "di scenario" ne va affiancata un'altra: diversa per natura e contenuto. Anche solo per indagare l'applicabilità della l. 76 agli sportivi dilettanti, infatti, imprescindibile è un delicato aspetto, per così dire, metodologico.

Secondo gli autori che più hanno esplorato le relazioni sindacali "sportive" – invero assai limitati[12] – esse incrociano una "duplice prospettiva ordinamentale", "collocandosi nel crocevia fra tre (attuali o potenziali) ordinamenti: quello statale, quello sportivo e quello intersindacale". Muovendo da tale assunto, senza negare "l'*autonomia* dell'ordinamento c.d. intersindacale sia da quello statale sia da quello sportivo", alle dinamiche collettive in parola si riconosce una marcata peculiarità[13]. Pur determinandosi liberamente nell'effettività, in particolare, queste "riflettono le specificità" di un "gruppo sociale a formazione spontanea – quello sportivo – organizzativamente non subordinato ad altri gruppi e nemmeno all'organizzazione della comunità generale, in quanto comunità statale"[14]. Con effetti che, dalla prospettiva del "classico" diritto sindacale, risulterebbero se non altro discutibili: ne costituisce valido esempio la proposta[15] di selezionare il sindacato comparativamente più rappresentativo mediante il *solo* riferimento al numero di iscritti[16].

[11] Tra i tanti v. A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *DLM,* 2014, 295; M. CORTI, *op. cit.*, 940 ss.

[12] A. BELLAVISTA, *Lavoro sportivo e azione collettiva*, in *DML*, 2008, 61; M. FALSONE, *op. cit.*; D. MEZZACAPO, *Il diritto sindacale*, in S. BELLOMO, G. CAPILLI, M.A. LIVI, D. MEZZACAPO, P. SANDULLI (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, Giappichelli, 2024, 175 ss.

[13] Le citazioni riportate nel testo sono di M. FALSONE, *op. cit*.

[14] F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *ED*, XXXIV, 1985, 34.

[15] La proposta indicata nel testo – su cui v. M. FALSONE, *op. cit.* – muove dal rilievo che la FIGC, per sciogliere il nodo delle rappresentanze degli atleti, autorizzate a partecipare agli organi federali (le c.d. componenti tecniche), fa riferimento alle associazioni comparativamente più rappresentative per numero di iscritti.

[16] In assenza di criteri normativamente formalizzati, invece, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha valorizzato diversi indici. Oltre al numero di iscritti, tali indici considerano pure: l'equilibrata presenza in un ampio ventaglio di categorie professionali; la diffusione sull'intero territorio nazionale; l'esercizio costante dell'attività

Occorre chiarirlo subito, sulla questione pluriordinamentale in sé andrebbe detto tanto, ma essa è troppo ampia per essere qui organicamente sviluppata. Nondimeno, nell'indagare l'applicabilità della l. 76 agli sportivi dilettanti, talune osservazioni in proposito, purché funzionali all'analisi, sono inevitabili; per articolare una riflessione lineare e solida, del resto, non ci si può esimere dal puntualizzare se l'ordinamento sportivo influenzi, o meglio, condizioni l'operare della legge in esame. Aspetto di innegabile importanza sistemica, dalle ricadute sia sui singoli istituti partecipativi della legge sia sul suo impianto volontaristico[17]: sul punto si tornerà, ma è utile rilevare subito che la legge 76, senza annullare l'iniziativa datoriale[18], conferisce un ruolo chiave al contratto collettivo stipulato anche dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative. Pertanto, sulla scia dei rilievi fatti dai citati autori, andrà precisato se le peculiarità della "comunità sportiva", come autonomo "gruppo sociale a formazione spontanea", influenzano l'operare del suddetto criterio selettivo: domanda, lo si vedrà, non da poco.

2. *I "punti fermi" del rapporto tra ordinamento statuale e ordinamento sportivo*

La complessità dei temi posti consiglia di procedere gradualmente, iniziando dal dibattuto rapporto tra ordinamento giuridico e ordinamento sportivo: il tema è assai ampio, ma la presenza di innegabili punti fermi permette di procedere in modo schematico e sintetico.

Anzitutto, nessuno nega l'*autonomia* dell'ordinamento sportivo, che, come rileva la stessa Corte costituzionale, presenta "i tradizionali

sindacale nel suo insieme (contrattazione, governo del conflitto, dialogo con le istituzioni).

[17] Tra i tanti v. le puntuali osservazioni di T. TREU, *Ancora sulla partecipazione*, in *LDE*, 2025. Sulle implicazioni dell'impianto adottato dalla legge, R. SANTAGATA DE CASTRO, *La partecipazione dei lavoratori nel sistema delle relazioni industriali italiane: una riflessione su alcuni esperimenti innovativi alla luce della nuova normativa di legge*, in *LDE*, 2025, 1-7. In argomento v. anche M. TIRABOSCHI, *Finalità e oggetto*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, Adapt University Press, 2025, 5 ss.

[18] Ad avviso di molti, si tratta di un indiscusso punto di debolezza della l. 76: per tutti v. A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze Costituzionali e compromessi legislativi: legge 76/2025, Anatomia di una riforma mancata*, in *RIDL*, 2025, 123 ss.

caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria"[19]. A costituirne il fondamento – prosegue il giudice delle leggi[20] – sono gli artt. 2 e 18 Cost.: l'autonomia dell'ordinamento in parola, dunque, deriva da una limitazione che quello statuale pone alla propria competenza regolativa, per assicurare, al contempo, lo sviluppo della persona nelle formazioni sociali e il diritto di associarsi liberamente.

Le osservazioni della Consulta riflettono, in termini assai nitidi, la nota "struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti"[21]. Sia chiaro, tale apertura non è piena, perché, oltre a individuarne il fondamento (negli artt. 2 e 18), la Carta costituzionale fissa pure il suo invalicabile limite: il riferimento è alla tutela dei diritti fondamentali, che permette al potere regolativo statuale di riespandersi[22]. Di qui la tesi che "poggia il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo su una reciproca rinuncia": il primo si astiene dal "porsi come ordine totalizzante e totalitario della convivenza associata"; il secondo non deve "contenere norme che si sovrappongono" alle regole statuali sui "diritti fondamentali"[23]. Questa "reciproca rinuncia", tuttavia, è difficile da inverarsi; inesorabile è la tensione tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e la tutela dei menzionati diritti, che impone un complesso e delicato bilanciamento: di esso, non c'è dubbio, deve farsi carico il legislatore, rendendo ragionevoli le proprie norme[24]. In termini concreti – precisa la Corte

[19] Corte costituzionale n. 169/2019. In termini analoghi v. Corte costituzionale n. 49/2011, secondo cui l'ordinamento sportivo è "uno dei più significativi ordinamenti autonomi".

[20] Il riferimento è sempre a Corte costituzionale n. 169/2019, ma significativa è anche Cass. 28 settembre 2005, n. 18919.

[21] A. GRAGNANI, *I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale»*, in *Consulta OnLine*, 2020, 85.

[22] Sul punto il dibattito è ampio, ma, non potendolo ricostruire integralmente, per i dovuti approfondimenti v. D. MARTIRE, *Ordinamento e fonti del diritto sportivo*, in S. BELLOMO, G. CAPILLI, M.A. LIVI, D. MEZZACAPO, P. SANDULLI, *op. cit*., 3 ss.

[23] F. MODUGNO, *op. cit*., 58, ma, più diffusamente, v. *Legge. Ordinamento giuridico. Pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, Giuffrè, 1985.

[24] Sul bilanciamento, come tecnica di composizione di interessi o diritti in conflitto, cfr., per tutti, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, in

costituzionale – "la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione dei diritti, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere siffatta protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa non armoniche"[25].

Quanto detto non esaurisce la complessità del tema trattato. Oltre a risultare necessario, l'intervento statale in ambito sportivo deve astenersi dal "far violenza alla realtà socio-economica" di riferimento[26]: pure su tale aspetto il dibattito è stato ampio e dai relativi esiti non può prescindersi. Le tecniche di protezione dei diritti fondamentali – si è detto – vanno adattate alle "peculiarità del referente empirico"[27], ma nei limiti in cui lo esige l'effettivo conseguimento di valori dall'eguale rango costituzionale: nel caso dello sport, quelli individuati dall'art. 33, co. 7, Cost.[28].

Questo denso quadro concettuale, nel quale è racchiusa l'essenza del delicato equilibrio tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, confluisce nel d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, che disciplina la giustizia sportiva, ossia "la principale spia dell'esistenza di più ordinamenti". L'art. 1 del citato decreto, nello specifico, dispone che "i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo": norma dal profondo rilievo sistemico, che la giurisprudenza ha prontamente colto e valorizzato. Se "l'ordinamento sportivo è *autonomo* nel

www.cortecostituzionale.it; A. MORONE, *Bilanciamento (giust. cost.)*, in *ED, Annali*, II, 196; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2000; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 109.

[25] Questa la conclusione cui giunge la Corte costituzionale nella sentenza n. 169/2019.

[26] P. ICHINO, *Il lavoro subordinato: definizione e inquadramento*, Milano, Giuffrè, 1992, 99. Del medesimo avviso M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, Giappichelli, 2012, 51 ss.

[27] G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, Zanichelli, 1987, 36.

[28] C. ZOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra dubbi e nodi irrisolti: un cantiere ancora aperto*, in *RIDL*, 2024, 457. In argomento, v. anche G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, in *federalismi.it*, 2024, 110 ss.

regolamentare lo svolgimento della pratica sportiva" – rilevano i giudici – l'ordinamento statuale "interviene su tutto quanto necessario a tutelare i diritti in cui si esplica la personalità dell'individuo anche nell'ambito delle formazioni sociali, siano esse di diritto privato o di diritto pubblico"[29]: come a dire, le "situazioni giuridiche rilevanti" per l'ordinamento statale sono quelle "fondanti la persona umana", tratto comune, non è un caso, a ciascun diritto fondamentale.

Proseguendo con la sintesi, gli assetti ripercorsi vengono interiorizzati pure dal d.lgs. 36/21[30], che non riguarda solo il tesseramento degli atleti alle società sportive, l'affiliazione delle stesse alle federazioni, il riconoscimento federale delle leghe e delle associazioni di sportivi: la trama di legami associativi, insomma, costituente il "formante" dell'ordinamento sportivo[31]. Al contrario, siffatto decreto conferma la *necessità* dell'intervento *regolativo* statuale quando diretto a tutelare la persona: chiaro esempio è la disciplina del rapporto di lavoro.

Nell'individuarne gli obiettivi, infatti, si insiste sull'esigenza di: "introdurre una disciplina organica del rapporto di lavoro sportivo, a tutela della dignità dei lavoratori e rispettosa della specificità dello sport" (lett. h); "valorizzare la formazione dei lavoratori sportivi, in particolare dei giovani atleti, al fine di garantire loro una crescita non solo sportiva" (lett. i). La disciplina dell'impiego sportivo, dunque, mira a rendere anch'esso espressione reale della persona, modulando le comuni tecniche di protezione lavoristica alla singolarità della realtà di riferimento: di qui una normativa dai marcati tratti di specialità.

[29] In tali termini T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 24 gennaio 2018, n. 889; analoga è la posizione di Cassazione, S.U., 7 maggio 2021, n. 12149.

[30] Pur con accenti diversi, cfr., *ex multis*, P. LAMBERTUCCI, *Il lavoro sportivo subordinato tra disciplina speciale e normativa generale di tutela: prime considerazioni sulla riforma del 2021*, in *ADL*, 2024, 1 ss.; A. FRAIOLI, *La riforma del lavoro sportivo di cui al d.lgs. n. 36/2021*, in *MGL*, 2023, 55 ss.; T. VETTOR, *La nuova riforma del lavoro sportivo: prime analisi alle disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 36/2021 (d.lgs. n. 163/2022)*, *ibidem*, 129 ss.; P. RUFFO, *Il lavoro sportivo tra teoria della subordinazione e ambigue novità legislative*, in *RGL*, 2023, 127 ss.; C. ZOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, in *RGL,* 2022, 41 ss.; D. SIMEOLI, *Lavoro sportivo*, AA.VV., *Il lavoro privato*, Milano, Giuffrè, 2022, 781 ss.; E. GRAGNOLI, *I profili di specialità del rapporto di lavoro degli sportivi professionisti*, in *RDES*, 2021, 263 ss.

[31] Su cui v. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva tra* performance *e attività quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2022, 1-165.

3. *La partecipazione nel quadro costituzionale*

A differenza di quanto appare *prima facie*, le riflessioni fatte non distolgono l'indagine dal proprio fuoco – la l. 76 e la sua applicazione al lavoro sportivo dilettantistico – ma permettono di fugare ogni dubbio su un punto di primario rilievo. Nei termini di cui si dirà, la legge in parola condiziona l'organizzazione degli enti che "svolgono l'attività sportiva"[32]: arduo, allora, escludere l'ingerenza nell'autonomia dell'ordinamento sportivo, il quale, potrebbe eccepirsi, ne impedisce inesorabilmente l'operare. Sebbene non peregrina, l'obiezione risulterebbe infondata, perché simili interferenze, stando alle osservazioni poc'anzi fatte, sono consentite "allorché la regola statuale sia *necessaria* a tutelare situazioni giuridiche soggettive *rilevanti* per l'ordinamento giuridico della Repubblica"[33]. Né può negarsi che l'estensione della l. 76 al lavoro sportivo soddisfi ambedue i requisiti: la *necessità* della norma statuale, cioè, e la *rilevanza* della situazione giuridica normata.

Iniziando da quest'ultimo riferimento, è indiscutibile che la l. 76 regolamenti diritti *significativi*, meglio ancora, *fondamentali* per l'ordinamento statale. Per rendersene conto, basta osservare che siffatta legge, al netto dei tanti dubbi, attua l'art. 46 Cost.: a precisarlo è il suo art. 1, operando una scelta di innegabile importanza sistemica. Senza ripercorrere il corposo dibattito sulla norma costituzionale, si concorda con chi ne individua il fondamento assiologico non nella democrazia politica e nemmeno in quella economica[34], bensì nel suo essere strumento di "democrazia industriale": pure la partecipazione, quindi, contribuisce "alla formazione e alla costruzione di poteri controbilancianti il management", tramite cui "realizzare l'influenza dei lavoratori e delle loro organizzazioni sulla conduzione dell'impresa". Letto in tali termini, l'art. 46 cost. "trova il suo riferimento generico nel principio della libertà sindacale", rientrando "nell'ambito degli strumenti organizzatori che il lavoratore presceglie per tutelare i propri interessi di lavoro, essendo in

[32] V. art. 1, lett. a), d.lgs. 36/21.

[33] Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5514.

[34] L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *ED*, *Annali IV*, 2011, 909-910 e, più diffusamente, *Lavoro, impresa e Unione europea. La tutela dei lavoratori nell'Europa in trasformazione*, Milano, FrancoAngeli, 2006.

ciò sostenuto dalla garanzia dell'art. 39"[35]. Anche la disposizione in esame, dunque, riflette l'anima sociale della Costituzione, la cui principale "manifestazione"[36] va rinvenuta nell'investire il lavoro del fondamentale principio di eguaglianza sostanziale: mediante i diritti sociali[37], pertanto, l'ordinamento impone di rimuovere tutti gli ostacoli alla possibilità di renderlo espressione tangibile della persona nonché veicolo di partecipazione alla vita e allo sviluppo del Paese[38].

Se si condivide l'impostazione, è difficile negare che la partecipazione costituisce uno dei "diritti sociali fondamentali"[39] tramite cui realizzare una concezione di lavoro dalla dimensione sia individuale (il lavoro come essenziale momento di espressione della persona) sia relazionale (il lavoro come cardine del funzionamento della società). Si spiega, così, la *rilevanza* della situazione giuridica normata e, a ben riflettere, pure la *necessità* di estendere la l. 76 al lavoro sportivo. A chi lo esegue, infatti, vanno assicurate *tutte* le situazioni soggettive attraverso cui lo Stato, attuando "la sua funzione equilibratrice e moderatrice delle disparità sociali"[40], realizza la prospettata concezione di lavoro: inclusa,

[35] Le citazioni virgolettate sono di M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, in *Digesto*, *Discipl. Priv. – Sez. Comm.*, Vol. IV, Torino, Utet, 1989, 241 ss. e, del medesimo autore, v. *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, Giuffrè, 1985.

[36] E. GHERA, *op, cit.*, 16-17.

[37] È giusto il caso di precisare che i diritti sociali sono riconosciuti non in una logica di tensione – secondo la classica ispirazione liberale – bensì "di integrazione strumentale" con i diritti di libertà (L. MENGONI, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, I, 8); come dire, la garanzia dei diritti sociali "è condizione per il buon funzionamento della democrazia, quindi per un effettivo godimento delle libertà civili e politiche" (M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *ED*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, 805).

[38] Simile impostazione, presente già nella produzione di C. MORTATI (*Il lavoro nella Costituzione,* in L. GAETA (a cura di)*, Costantino Mortati e Il lavoro nella Costituzione: una rilettura: atti della Giornata di studio, Siena, 31 gennaio 2003*, Milano, Giuffrè, 2005, 11-15), ha costituito il *leitmotiv* di una corposa letteratura, venendo ripresa, tra i tanti, da R. DEL PUNTA, *Diritti della persona e contratto di lavoro*, in *DLRI*, 2006, 70-74; M. NAPOLI, *La filosofia del Diritto del lavoro*, in ID., *Lavoro Diritto Valori*, Torino, Giappichelli, 2010, 33; L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1998, 45.

[39] M. PEDRAZZOLI, *Crisi economica da pandemia e costituzione economica e del lavoro: il caso dell'art. 46 Cost.*, in *Labor*, 2020, 489-505

[40] M. MAZZIOTTI, *op. cit.*, 804.

non può essere altrimenti, la partecipazione, perché ogni diverso approdo risulterebbe irragionevole. Né l'applicazione della l. 76 all'impiego sportivo va limitata solo ad alcuni dei suoi istituti partecipativi, rientrando tutti nel perimetro della *collaborazione* ammessa dall'art. 46 Cost.

In estrema sintesi – ancora una volta inevitabile – è risaputo che, pur essendo stata ampia la discussione in sede costituente[41], la formulazione dell'art. 46 Cost. riflette la volontà di non imporre alcun modello partecipativo, rimettendo ogni valutazione in proposito alla legge[42]. Sulla scia di autorevole letteratura, perciò, nulla impedisce di declinare l'espressione "collaborare" in articolazioni variegate[43]. A confermare la conclusione, in aggiunta al dato "storico", è l'argomento letterale-sistematico; quando demanda alla legge modi e forme della collaborazione, l'art. 46 Cost. pone un unico limite, ossia l'"armonia con le esigenze della produzione": riferimento, questo, che rimanda alla fisiologica necessità di un virtuoso bilanciamento tra "diritto a collaborare" e libertà di iniziativa economica. Di conseguenza, purché non si adottino "pratiche di autogestione o collettivizzazione dell'azienda, che annullerebbero il nucleo essenziale della libertà protetta dall'art. 41 Cost."[44], ogni modello partecipativo è ammissibile.

Per concludere, sebbene dibattuta, si condivide l'opinione che reputa l'art. 46 Cost. una norma aperta; incline ad ammettere forme deboli o forti di coinvolgimento dei lavoratori e propensa finanche a comprendere l'azionariato dei dipendenti[45]. Il che conferma l'astratta estendibilità di tutti i modelli partecipativi della l. 76 al settore sportivo: senza alcuna distinzione tra partecipazione gestionale, organizzativa, consultiva ed economico-finanziaria, perché tutte rientrano nell'alveo dell'art.

[41] Su cui, da ultimo, A. MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2024, 114-118.

[42] M. CORTI, *Art. 46*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI, (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, 243.

[43] A. AMORTH, *La Costituzione italiana: commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, 80.

[44] A. MICHIELI, *op. cit.,* 116-117.

[45] Cfr., tra gli altri, A. ALAIMO, *La partecipazione azionaria dei lavoratori. Retribuzione, rischio e controllo*, Milano, Giuffrè, 1988; T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *GComm*, 1988, 785 ss.; P. OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *DRI*, 2010, 57.

46 Cost. e, attuando il disposto costituzionale, tutte vengono disciplinate e incentivate dalla legge in parola.

4. *Le forme partecipative della l. 76/25 …*

Superato questo fondamentale snodo teorico, l'indagine può concentrarsi sugli sportivi dilettanti. Prima di coordinarne la "disciplina speciale" con la l. 76, però, vanno affrontati due imprescindibili aspetti "propedeutici": l'analisi dei singoli istituti partecipativi, per comprenderne le potenzialità, chiarirne gli equilibri strutturali e individuare gli ostacoli che ne impediscono l'operare nei confronti dei menzionati soggetti; l'impianto della l. 76, la cui applicabilità all'impiego sportivo non professionistico, condizionando l'effettività della partecipazione, va attentamente ponderata.

Rispetto alla prima questione, tra le forme partecipative introdotte dalla l. 76, la più pregnante è senz'altro quella gestionale. Una forma di partecipazione *interna* o, come pure è stata definita, *organica*, perché consente l'ingresso di "particolari soggetti" negli organi societari: i rappresentati dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza, qualora l'azienda adotti il modello dualistico; gli amministratori che rappresentano i lavoratori nel consiglio di amministrazione, laddove l'azienda opti per il modello monistico. Tali soggetti vengono coinvolti nelle determinazioni strategiche dell'azienda; per dirla con autorevole letteratura[46], nelle "scelte "politiche" delle imprese (investimenti, localizzazione, tecnologie, tipi di prodotti, ecc.) e nella sorte dell'impresa (proprietà, controllo, cessioni e acquisizioni, alleanze e fusioni, successioni)", riconoscendo loro il diritto di voto negli organi di indirizzo strategico e di governo: si intende, così, "superare l'estraneità della rappresentanza dei lavoratori nei confronti del destino dell'impresa"[47].

Alla partecipazione *interna*, la l. 76 affianca due forme di partecipazione *esterna*: realizzata non mediante l'ingresso dei lavoratori (*rectius*

[46] G. BAGLIONI, *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Bologna, Il Mulino, 2001, 21.

[47] G. BAGLIONI, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Bologna, Il Mulino, 281.

dei loro rappresentanti) in organi societari, bensì costituendo commissioni paritetiche estranee alla *governance* aziendale.

Tra esse rientra, anzitutto, la partecipazione organizzativa, ossia "il complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa". Stando a questa "nozione", il legislatore pare accogliere, come auspicato da molti, una forma di partecipazione allo svolgimento organizzativo-gestionale delle strategie imprenditoriali[48]. Passando alle norme di dettaglio, tuttavia, è agevole rendersi conto che essa si sostanzia nel predisporre "piani di miglioramento e innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro": sono escluse, quindi, le scelte "routinarie e strutturate nella gestione organizzativa dell'impresa"[49]. Di qui i dubbi dei primi commentatori[50], che reputano la mancanza "un'opportunità persa"; dubbi, tra l'altro, destinati ad accentuarsi quando si considera l'*intensità* della partecipazione in esame, che si esaurisce in proposte non vincolanti.

Venendo alla partecipazione consultiva – l'altra forma di partecipazione *esterna* – la l. 76 ne individua l'essenza nella costituzione di una commissione dove le rappresentanze sindacali unitarie o, in mancanza, le rappresentanze sindacali aziendali, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore *possono* essere preventivamente consultati in ordine alle scelte aziendali. A differenza della partecipazione organizzativa, quella consultiva non riguarda specifici *processi* o *ambiti*: potenzialmente, dunque, il suo perimetro applicativo è più ampio. Rispetto all'*intensità*, invece, non ricorrono differenze; l'ordinamento prefigura una consultazione che, esaurendosi in pareri e proposte non vincolati, condiziona l'esercizio del potere decisionale al previo esperimento di una sequenza di passaggi procedurali: manca, insomma, un obbligo a negoziare (e tanto meno a contrarre).

Discorso a sé merita la "partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa anche tramite forme di partecipazione al capitale,

[48] Il dibattito è da ultimo ripercorso in I. ARMAROLI, G. PIGLIALARMI, *Definizioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal parlamento il 14 maggio 2025)*, ADAPT University Press, 2025, 79 ss.

[49] I. ARMAROLI, G. PIGLIALARMI, *op. cit*.

[50] Per tutti v. A. INGRAO, *op. cit*.

tra cui l'azionariato": gli artt. 5 e 6 della l. 76, in particolare, contemplano sia la distribuzione degli utili (*profit sharing*) sia la partecipazione finanziaria e azionaria (*share ownership*). Come dimostra il noto dibattito in argomento, si tratta di una tematica assai controversa e sovente circoscritta alla partecipazione meramente economica; dopotutto, diversamente delle altre tipologie partecipative, questa non necessariamente coinvolge il momento decisionale: anche qualora fossero assegnate azioni, infatti, gli statuti societari potrebbero escludere o limitare il diritto di voto in assemblea[51].

Pertanto, non stupisce che, sulla scia di significative esperienze negoziali[52], è avvertita da tempo la necessità di interventi legislativi volti a superare l'impostazione individualistica della normativa societaria in materia[53], per accordare una specifica forma di (etero)tutela e di rappresentanza all'interesse collettivo dei lavoratori aderenti alla distribuzione di utili o ai piani finanziari di cui al citato art. 6 della l. 76: solo così – si osserva – possono valorizzarsi appieno le potenzialità di siffatta articolazione partecipativa. Tuttavia, a questa esigenza la l. 76 resta sorda, giacché, pur individuando nell'azionariato dei lavoratori un canale di accesso alla *governance* dell'impresa tramite un loro rappresentante[54], si conferma l'interesse verso la sola dimensione individuale del fenomeno. Si tutelano, cioè, gli interessi (dei lavoratori) attinenti alla sfera economica, ma non si irrobustisce il peso di tale canale né si rende effettivo il suo coinvolgimento nella dialettica societaria.

5. *…E il suo impianto*

Ripercorse le principali forme partecipative, occorre passare all'impianto della l. 76. Affrontare suddetto aspetto – si accennava – significa

[51] A prevederlo è l'art. 2351 c.c.

[52] In diverse occasioni si è tentato di valorizzare, seguendo la strada della contrattazione collettiva, il coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori azionisti, per lo più di diretta emanazione sindacale, negli organi societari. Tra le principali esperienze v.: Alitalia (1998), Dalmine (2000), Gucci (2000), Luxottica (2015), Umbria Cuscinetti (2007-2008). A causa delle criticità menzionate nel testo, però, tali contratti hanno avuto una limitata effettività.

[53] Cfr. in particolare gli artt. 2349 e 2441 c.c. e l'art. 141 d.lgs. 58/98.

[54] V. art. 3, co. 3, l. 76/2025.

confrontarsi con le tecniche legislative per *assicurare* la partecipazione, se si preferisce, per renderla *effettiva*. Non a caso, il dibattito sul punto è prontamente divampato[55], rimarcando la netta distanza tra la legge italiana e le principali esperienze mitteleuropee.

Diversamente da queste esperienze, che a un'intensa disciplina legale affiancano un rigoroso canale doppio[56], la l. 76 demanda ai contratti collettivi la scelta sia sull'istituzione delle singole forme partecipative sia sulla definizione dei relativi contenuti e modalità. A tali competenze, già in sé centrali, vanno affiancate quelle sui soggetti[57]. Nel riferirsi ai "rappresentanti dei lavoratori", l'ordinamento si astiene dal definirne la natura (sindacale o meno) come i criteri di nomina[58], ma, poiché è il contratto collettivo a *individuarli* e a *regolamentare* la composizione delle commissioni paritetiche, è ragionevole ritenere che lo stesso affronti pure i profili indicati. Spetta al contratto collettivo, quindi, stabilire se la nomina dei rappresentanti sia appannaggio di tutti i dipendenti o dei sindacati, assumendo una decisione di innegabile rilievo: nel primo caso, infatti, il contratto deve anche garantire la genuinità della procedura di nomina, perché da essa discende l'effettività della partecipazione; nella seconda, invece, quest'ultima riflette l'autenticità del soggetto collettivo.

Assodato perché la partecipazione dipende principalmente dal contratto collettivo, non ci si può esimere dall'affrontate talune questioni che siffatta dipendenza riflettono.

Tra esse non più di un rapido cenno, per stare entro il confine dell'indagine, merita la mancanza di presidi normativi volti a rendere tangibile la partecipazione e virtuoso il suo bilanciamento con

[55] Per tutti v. M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, in *LDE*, 2025, 2.

[56] Si punta, più precisamente, su organismi di rappresentanza costituti a livello aziendale, privi di natura sindacale e dalla legittimazione elettiva: a rendere tangibile la partecipazione, dunque, è l'eteronomia legislativa, che fa da impulso al suo sviluppo, e una precisa opzione sulla natura del rappresentante, coerentemente e organicamente regolamentata. In argomento v. ancora M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano, cit.*

[57] In argomento E. ALES, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, in *LDE*, 2025, 2.

[58] Approfondiscono il punto E. ALES, I. PURIFICATO, I. SENATORI, *Quale partecipazione? Prime note critiche sulla l. n. 76 del 2025*, in *DLM*, 2025.

l'iniziativa economica. Il percorso seguito dalla l. 76, a ben riflettere, avrebbe consigliato un sistema per monitorare gli esiti delle scelte collettive, realizzando, così, un'applicazione equilibrata e reale della partecipazione. Si tratta di uno snodo importante, che, se letto dal versante del bilanciamento, assume un significato ancora più peculiare, perché permette di appurare l'autentico conseguimento delle finalità normative[59]. Certo, la l. 76 istituisce una commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori, ma i suoi poteri hanno, in prevalenza, natura propositiva, consultiva e promozionale: insomma, non permettono di presidiare l'idoneità del contratto collettivo a mediare partecipazione e iniziativa economica.

Maggiore attenzione, invece, merita la scelta legislativa di ricorre alla tecnica del rinvio legale. Tecnica che, come altrove argomentato[60], rende legge e contratto collettivo strutturalmente comunicanti[61]: la legge, includendo il contratto "nel proprio processo regolativo", realizza una "vera e propria devoluzione di potere normativo" al medesimo contratto, che, in ragione di tale assetto, si impone sul dissenso individuale. Considerato il suo profondo significato ordinamentale, sul punto tanto andrebbe detto; tuttavia, per non ampliare oltremisura la riflessione, ci si limiterà a qualche rapida osservazione sugli esiti di questa imposizione. Il suo rilievo assiologico, in particolare, è innegabile: esige di coinvolgere nella trattativa tutti i sindacati che, nel perimetro di riferimento del contratto, detengono un seguito significativo. Imponendosi sulla

[59] Su questi temi, più in generale, v. G. SCACCIA, *op. cit.,* 43.

[60] P. MONDA, *Potere sindacale, democrazia e rinvio legale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento, anche di natura bibliografica.

[61] Autorevole dottrina ne ha ricavato la possibilità di un contrasto con la libertà sindacale costituzionalmente garantita, ove si riconoscesse che la norma di legge miri a funzionalizzare l'autonomia collettiva al perseguimento del fine pubblico implicito nel rinvio, rendendola non libera nei fini e nei modi: M. PERSIANI, *Contratti collettivi normativi e contratti gestionali, in Studi sul lavoro. Scritti in onore di Gino Giugni*, tomo I, Bari, Cacucci, 1999, 810. Il rischio non sembra concreto, perché come rileva la stessa letteratura, il legislatore "nelle ipotesi di rinvio lascia l'attività contrattuale libera nell'*an*, nei fini e nei modi, si limita a fare proprie le scelte effettuate da quest'ultima, dovendosi così ritenere evitato il contrasto con il dettato costituzionale (almeno sotto il profilo *de quo*, e cioè della lesione della libertà sindacale per via della funzionalizzazione)" (M. PERSIANI, *op. cit.*, 811).

libertà dei singoli, il rinvio proietta il contratto collettivo nell'orbita dell'art. 39 Cost., ai cui valori fondanti la relativa formazione va uniformata; anzitutto, a quello che, nel microsistema delineato dalla citata norma costituzionale, funge da *medium* tra autonomia ed eteronomia, ovvero il principio democratico.

La l. 76, però, imbocca un percorso opposto, perché, nel selezionare i soggetti sindacali, rimanda all'art 51 d.lgs. 81/15: più esattamente, ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro RSA o dalla RSU[62]. Tale assetto ha alimentato, sin dalla sua adozione, seri dubbi di democrazia sindacale; senza entrare in un dibattito che qui può solo menzionarsi, essi rischiano di essere pericolosamente amplificati dall'estensione della norma in parola allo sport dilettantistico. Ancora una volta, tuttavia, meglio procedere gradualmente: ricostruite le singole articolazioni partecipative e le tecniche che ne presidiano l'effettività, tutto è pronto per esaminarne in modo organico il coordinamento con il d.lgs. 36/21.

6. *Il difficile coordinamento tra disciplina della partecipazione e lavoro sportivo dilettantistico: la presunzione di lavoro autonomo*

Rispetto a suddetto coordinamento alcune delucidazioni sono opportune. In primo luogo, pur costituendone l'essenza, esso non si esaurisce nel raffronto tra diversi articolati normativi; anzi, proprio questo raffronto implica un'attenta interazione tra norma ed effettività: ai fini del rinvio legale, d'altronde, la l. 76 ricorre alla maggiore rappresentatività comparata, che nasce come criterio *strutturale* per determinare la soggettività nell'ordinamento intersindacale e *funzionale* di riferimento a tale storica soggettivizzazione da parte dell'ordinamento statuale. Venendo al raffronto legislativo, poi, è importante rimarcarne lo svolgimento mediante i *soli* criteri del giurista/interprete, che, incrociando un quadro ben definito di piani (logico, storico, assiologico, sistematico), permettono di raccordare le discipline sulla partecipazione e sul lavoro

[62] Ad eccezione di alcune ipotesi in cui la legge rimanda ai soli contratti decentrati: tra esse l'art. 5, in materia di partecipazione agli utili.

sportivo non professionistico. Il rilievo è importante, perché le più volte richiamate "peculiarità del referente empirico", alle quali la regola statale va adattata quando interviene in materia sportiva, rilevano nei limiti in cui affiorano dal d.lgs. 36/21: nei limiti in cui, per la precisione, l'ordinamento le "formalizza" allorché regolamenta il lavoro sportivo dilettantistico. Di qui la difficoltà di condividere le opposte tesi, che alle indicate "peculiarità" attribuiscono un peso interpretativo "autonomo", ossia indipendente dalle previsioni del citato d.lgs. 36/21.

Muovendo dalle osservazioni fatte, ragioni logiche prima che giuridiche consigliano di avviare il coordinamento in parola dagli "impedimenti", presenti nelle regole del lavoro sportivo, all'operare della l. 76. Inevitabile, allora, è l'attenzione sulla scelta legislativa di presumere l'impiego sportivo dilettantistico "oggetto di contratto di lavoro autonomo, nella forma della collaborazione coordinata e continuativa", qualora ricorrano i requisiti indicati dall'art. 28 d.lgs. 36/2021. Presunzione che qui non rileva dal versante dell'indisponibilità del tipo[63], bensì da quello dell'accesso alle tutele collettive: come noto, ancora condizionato dal dualismo autonomia-subordinazione. Sui suoi effetti, quindi, occorre riflettere con attenzione, perché, se l'ordinamento ammette la prova contraria, "disposizioni di esclusivo rilievo endoassociativo sportivo da tempo evitano il proliferare di contenziosi sui profili qualificatori del rapporto"[64]. Ancora, se all'ente dilettantistico è consentito ricorrere al contratto di lavoro subordinato, tale evenienza nella realtà è assai rara, se si preferisce, pressoché nulla: dopo la modifica all'art. 28 d.lgs. 36/21[65], pertanto, il "reclutamento" degli sportivi dilettanti avviene tramite collaborazioni, coordinate e continuative.

Insomma, sulla scia di quanto appena detto, non ci si può astenere dal chiedersi se la legge sulla partecipazione possa varcare i confini della

[63] Su cui si rimanda a M. BIASI, *Il gioco delle presunzioni nella recente riforma del lavoro sportivo: rileggendo Mattia Persiani*, in *ADL*, 2024, 713 ss.

[64] A. RICCIO, L. MIRANDA, *Il lavoro oltre la subordinazione in ambito sportivo*, in *LDE*, 3. A mo' di esempio gli autori citano "l'art. 30 dello Statuto FIGC, che subordina il ricorso all'Autorità Giudiziaria Ordinaria solo a fronte di specifica e preventiva autorizzazione federale, comprovata da 'gravi ragioni di opportunità', pena l'applicazione di sanzioni disciplinari interdittive ed economiche di altrettanto grave rilievo, sancendo un sostanziale divieto di ricorso al Giudice Ordinario".

[65] Disposta dal d.lgs. 163/22, prima, e, poi, con il d.lgs. 120/23.

subordinazione; in caso di risposta negativa, a ben vedere, la sua estensione al lavoro sportivo dilettantistico risulterebbe compromessa.

Concentrando l'attenzione sulla l. 76, è agevole riscontrare la mancanza di incontrovertibili dati testuali, che impediscono suddetta estensione. È vero, il legislatore discorre di "lavoratore dipendente" ed è innegabile che la formula rimandi, anzitutto, al lavoro subordinato; di esso, dopotutto, la dipendenza costituisce un tratto tipico: tipico, ma non esclusivo[66]. Ecco perché, ancora una volta, l'apporto fornito dal dettato costituzionale diventa determinate; valorizzando la connessione tra l'art. 46 Cost. e l'art. 39, co. 1, Cost., infatti, non è ardito leggere anche la prima delle due norme dalla nota prospettiva "storico-sistematica": pure il "diritto di partecipare" – come la libertà sindacale e, a dirla tutta, il diritto di sciopero[67] – va senz'altro applicato all'area della subordinazione, compensando l'inferiorità socio-economica di chi lo svolge, ma senza escluderne l'estendibilità al lavoro c.d. parasubordinato, dove parimenti ricorre una condizione di soggezione economica. Se si condivide l'impostazione, è plausibile ipotizzare che la l. 76, attuando l'art. 46 Cost., ne rifletta l'ambito applicativo; sicché, in mancanza di esplicite opzioni di senso contrario, che in ogni caso dovrebbero essere ragionevoli, non è ardito ritenere la legge in esame applicabile altresì alle collaborazioni, coordinate e continuative: dunque, anche al lavoro sportivo dilettantistico.

Le insidie derivanti dalla presunzione di autonomia, tuttavia, sono lontane dal dirsi esaurite; anzi, incrociano ulteriori aspetti.

Per rendersene conto, basta considerare il duplice richiamo, operato dalla legge 76, alle rappresentanze sindacali aziendali (di seguito RSA) e alle rappresentanze sindacali unitarie (di seguito RSU): quando viene definito il sintagma "contratti collettivi", rinviando all'art. 51 d.lgs. 81/15; quando si individuano i soggetti della partecipazione consultiva, precisando che "nell'ambito di commissioni paritetiche, le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali o, in

[66] Il tema è troppo ampio per essere qui ripreso organicamente: si rimanda, pertanto, all'accurata analisi sviluppata in M. ESPOSITO, L. GAETA, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, *Diritto del lavoro e sindacale*, Quinta edizione, Torino, Giappichelli, 2025, 116-120.

[67] Per tutti v. A. ZOPPOLI, *La titolarità sindacale del diritto di sciopero*, Napoli, Jovene, 2006, *passim*.

mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore possono essere preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali".

Lasciato sullo sfondo l'art. 51 – vi si tornerà in seguito – è innegabile che la presunzione di autonomia renda la strada della partecipazione consultiva difficile da intraprendere, perché la costituzione delle RSA e delle RSU è saldamente ancorata alla subordinazione[68]: a mancare, quindi, sono i suoi principali protagonisti.

È vero, uno spiraglio affiora dalla stessa l. 76, che, alle rappresentanze sindacali in azienda, affianca i rappresentati dei lavoratori e gli enti bilaterali. Sui primi, tuttavia, il dato testuale omette di chiarirne la natura; giustapponendoli alle rappresentanze sindacali in azienda, l'ordinamento parrebbe avvalorare l'interpretazione che li considera privi di natura sindacale: resta indefinita, invece, la modalità di nomina, rendendo imprescindibile l'intervento del contratto collettivo. Venendo agli enti bilaterali, il loro contributo allo sviluppo della partecipazione consultiva è innegabile[69]; il problema, sul quale si tornerà, è come applicare al settore sportivo il criterio del sindacato comparativamente più rappresentativo.

7. Segue. *Il modello aziendale presupposto da alcuni istituti partecipativi*

A ostacolare il coordinamento tra d.lgs. 36/21 e l. 76 è, altresì, la forma giuridica del modello aziendale presupposto dagli istituti

[68] Riprendendo posizioni note, la disciplina su RSA e RSU non lede il principio di libertà sindacale; essa, infatti, non impedisce la possibilità di "organizzare" altre e diverse forme di rappresentanze collettive in azienda, ma circoscrive – compiendo una scelta *definitoria* e non *permissiva* – i soggetti cui riconoscere la titolarità dei "diritti sindacali". Sulla scia di tali rilievi, la giurisprudenza riprende l'orientamento della Consulta – inaugurato dalla sentenza del 17 dicembre 1975, n. 241 – che reputa la limitazione di alcune norme statutarie ai lavoratori subordinati ragionevole "in funzione del fatto che essi prestano con continuità la loro opera all'interno di una comunità organizzata di lavoro, caratterizzata da vincoli di dipendenza e subordinazione". Di qui le pronunce sui requisiti dimensionali delle menzionate rappresentanze sindacali, che, nell'accertare la soglia dei quindici *dipendenti* per unità produttiva (cui si riferiscono l'art. 35 Stat. lav. e, da ultimo, l'art. 1, Sez. II, T.U. 2014), considerano solo il contratto di lavoro subordinato.

[69] A rimarcarlo è A. INGRAO, *op. cit.*, 123 ss.

partecipativi. Questione "molto delicata" – si è scritto[70] – perché la legge citata, se in molte disposizioni discorre genericamente di azienda, in altre compie una precisa scelta sulla sua natura giuridica: implicita, ma pur sempre una scelta.

È il caso degli artt. 3 e 4 della l. 76, che, collegando la partecipazione gestionale al sistema dualistico o monistico degli artt. 2409-*octies* e 2409-*sexiesdecies* c.c., ne limitano l'operare al solo tipo societario che ne contempla l'impiego, ossia la società per azioni: serve a poco, dunque, rilevare che, a differenza della proposta CISL, nella l. 76 cade l'esplicito riferimento alle "imprese esercitate in forma di società per azioni o società europea". Analogo assetto si ritrova nella "partecipazione economica e finanziaria": anche qui, se si considerano le sole misure di *share ownership*, il riferimento alla società per azioni, benché non dichiarato, è ineluttabile. Solo tale articolazione societaria, infatti, permette di individuare, tramite appositi piani di partecipazione economica, azioni speciali – per la forma, il modo di trasferimento e i diritti spettanti agli azionisti – o strumenti finanziari – diversi dalle azioni, forniti di diritti patrimoniali o di diritti amministrativi, escluso il voto nell'assemblea degli azionisti – da assegnare individualmente ai dipendenti, per consentirne il coinvolgimento al capitale[71].

L'impostazione merita la massima considerazione, perché rende le richiamate modalità partecipative inapplicabili al lavoro sportivo non professionistico: spieghiamo le ragioni.

Anzitutto, l'art. 6 d.lgs. 36/21 dispone che gli enti dilettantistici possono costituirsi in: associazioni di fatto o riconosciute, ai sensi del primo libro del codice civile; società di capitali o cooperative, di cui al quinto libro; enti del terzo settore, costituiti ai sensi dell'art. 4, co. 1, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117. Ne discende un ampio ventaglio di opzioni, che, ammettendo pure la società di capitali, include senz'altro la società per azioni: nella realtà, tuttavia, il suo utilizzo è molto limitato, praticamente assente. Pertanto, se il d.lgs. 36/21 assicura ampia flessibilità organizzativa agli enti in parola, la stessa non sempre si ritrova nella l. 76, che crea, così, le condizioni per rendere inoperanti alcuni istituti partecipativi: condizioni fattuali, potrebbe aggiungersi, ma espressione di una precisa

[70] E. ALES, I. PURIFICATO, I. SENATORI, *op. cit.*

[71] V. E. ALES, *La proposta di legge Cisl*, *cit.*, 922-923.

opzione legislativa, ossia il sacrificio della libertà di scegliere la formula aggregativa.

Tralasciando le dinamiche contingenti, se anche si ipotizzasse la costituzione degli enti dilettantistici in società per azioni, sopraggiungerebbero ulteriori difficoltà: il riferimento è all'art. 8, che alle società dilettantistiche impone l'assenza dello scopo di lucro. La norma stabilisce che eventuali utili e avanzi di gestione vanno impiegati nello svolgimento dell'attività statutaria o nell'incremento del patrimonio sociale: essi, cioè, devono essere investiti nell'attività sportiva svolta in via abituale e principale o nelle attività connesse e strumentali. Di qui il divieto di distribuire, perfino indirettamente, utili e avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominati, a soci o associati, lavoratori e collaboratori, amministratori e altri componenti degli organi sociali, in caso di recesso o di qualsiasi altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto. Insomma, pure se la partecipazione gestionale fosse possibile, quella economico-finanziaria resterebbe preclusa: preclusione – non va trascurato – da sommare agli impedimenti derivanti dalla presunzione di lavoro autonomo.

Né uno spiraglio proviene dall'art. 8, co. 3, d.lgs. 36/21, secondo cui le società di capitali o cooperative "possano destinare una quota inferiore al cinquanta per cento degli utili e degli avanzi di gestione annuali… ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato dai soci … oppure alla distribuzione, anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, di dividendi ai soci…". Siffatte operazioni implicano un aumento del capitale sociale, ma non attraverso nuovi conferimenti dei soci: al contrario, tramite le riserve e i fondi disponibili in bilancio. Tali operazioni, dunque, sono economicamente e fiscalmente neutre, perché, non modificando il complessivo patrimonio netto della società, consentirebbero solo a chi è già socio di ricevere nuove azioni o un incremento del valore delle azioni.

8. *Rinvio legale, criteri selettivi e lavoro sportivo dilettantistico: le difficoltà proseguono*

Tirando le fila dell'indagine, l'estensione della l. 76 all'impiego sportivo non professionistico è resa particolarmente ardua dalla sua marcata "specialità di disciplina". La presunzione di lavoro autonomo, l'assenza dello scopo di lucro, la flessibilità nell'organizzare l'ente dilettantistico

rendono: inapplicabile la partecipazione economico-finanziaria; pressoché inoperante la partecipazione gestionale; non poco limitata la partecipazione consultiva. Maggiore, invece, è lo spazio operativo della partecipazione organizzativa, ma, con tutte le correlate implicazioni, l'istituzione della relativa commissione paritetica è rimessa alla sola iniziativa datoriale. Costituisce eccezione solo la figura del referente, che l'azienda può introdurre sulla scorta di una previsione del contratto collettivo aziendale.

Giunti a questo punto, resta da affrontare l'impianto della l. 76, per chiarire come applicarlo al lavoro sportivo dilettantistico. Il che, stando a quanto già detto, significa confrontarsi con l'art. 51 d.lgs. 81/15 e stabilire quale tra i soggetti individuati dalla norma possa, stipulando il relativo contratto collettivo, rendere effettiva la via della partecipazione esterna[72].

In proposito, dirimenti sono i rilievi compiuti sulla presunzione di lavoro autonomo; sommata alla diffusione empirica delle collaborazioni coordinate e continuative oltre che all'assenza di contenzioso sull'accertamento della subordinazione, essa rende le RSA e le RSU praticamente inesistenti: inevitabile, allora, la difficoltà di affidare loro la stipula del menzionato contratto collettivo. Per essere più precisi, a ingenerare problemi non è tanto la mancanza della prima forma di rappresentanza collettiva in azienda, perché l'art. 51 d.lgs. 81/15, più che alla RSA *tout court*, riserva la contrattazione alla RSA del sindacato comparativamente più rappresentativo: formula tanto equivoca da alimentare seri dubbi di legittimità costituzionale. Di gran lunga più delicata, invece, è la mancanza della RSU, che, nella sistematica della disposizione in parola, svolge un ruolo di assoluta importanza: la sua natura elettiva, infatti, ne fa l'unico agente contrattuale dotato di una reale legittimazione democratica. Ecco perché la sua assenza complica non poco l'applicabilità del citato art. 51 d.lgs. 81/15 all'impiego sportivo dilettantistico: per certi aspetti, più di quanto avviene fuori dai suoi confini. Oltre a mancare un fondamentale baluardo della democrazia sindacale, a sottoscrivere il contratto cui la l. 76 rimette importanti poteri regolativi può essere solo il sindacato comparativamente più rappresentativo: ne discende una

[72] Pur con i limiti precisati, tra quelle introdotte dalla l. 76, le uniche forme di partecipazione applicabili al lavoro sportivo non professionistico.

selezione fondata su un criterio a maglie strette, poco incline a garantire l'inclusività del soggetto collettivo e dall'implementazione empirica assai incerta.

Per giungere all'essenza dei problemi, non potendo dilungarsi nella loro analisi, il criterio in esame rimanda al sistema di fatto[73] e, nello specifico, a soggetti capaci di esprimere un consenso presuntivamente ampio, del quale affiorano indicazioni chiare e solide. Mutato lo scenario cui siffatto criterio rinvia, però, il suo utilizzo diventa estremamente sfuggente, essendosi notevolmente ridotta la propria valenza selettiva. Non a caso, sono ancora discussi i criteri per pesare la rappresentatività e individuare il sindacato la cui maggiore consistenza permette di concludere il contratto collettivo[74]; il dibattito, al riguardo, continua a oscillare tra discutibili intrecci con il criterio maggioritario e incerti "riadattamenti" dei criteri per comprovare la rappresentatività sindacale in una specifica categoria: soluzioni ritenute da molti "poco appaganti"[75].

Non stupiscono, allora, le difficoltà emergenti dal reale; la rappresentatività comparata – sono in molti a osservarlo – non argina più i fenomeni della contrattazione c.d. al ribasso o pirata, conclusa con soggetti non rappresentativi, e del *dumping* interno al sindacato confederale[76]: anzi, li accentua perché esaspera i nodi correlati alla "concezione volontaria" della categoria, che, se definita con minimi "accorgimenti strumentali"[77], permette di eludere in radice la comparazione della rappresentatività. Rimarcarlo è importante, giacché i suddetti fenomeni hanno già "raggiunto" lo sport dilettantistico; il rischio di

[73] Tra i tanti v. S. MAINARDI, *Le relazioni collettive nel "nuovo" diritto del lavoro*, in *Legge e contrattazione collettiva nel diritto del lavoro post-statutario. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro Napoli*, 16-17 giugno 2016, Milano, Giuffrè, 2017, 216.

[74] G. PROIA, *Il contratto collettivo tra libertà di scelta e standard minimi di trattamento*, in *MGL*, 2020, 945 ss.

[75] M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Torino, Giappichelli, 2018, 129.

[76] Su tali problemi v. G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bologna, Bonomia University Press, 2020*, passim.*

[77] Il riferimento è alla diffusa prassi – v. l'analisi del XXV Rapporto Cnel su "Mercato del lavoro e contrattazione collettiva", 2024, 68 ss. – di stipulare contratti dall'ambito applicativo solo parzialmente sovrapponibile a quello dei contratti stipulati dal sindacato storico: "espediente", questo, che permette di individuare una "nuova categoria" e, scongiurando la comparazione, consentire all'organizzazione firmataria di imporsi come soggetto rappresentativo, anche se priva di effettiva consistenza.

compromettere l'effettiva attuazione della partecipazione esterna, dunque, è reale. Né può pensarsi, come alcuni propongono, di arginarli con il solo criterio dell'iscrizione; se isolatamente considerato, lo stesso non valorizza il seguito effettivo del soggetto collettivo e, quindi, il pilastro dell'art. 39 Cost., ossia il principio democratico: serve a poco invocare le specificità del settore sportivo, destinate a soccombere al cospetto di primari valori ordinamentali. Insomma, la scommessa legislativa sull'art. 51 d.lgs. 81/15, in sé foriera di tante incertezze, allontana ulteriormente la suggestiva visione di una sana partecipazione dello sportivo dilettante alla gestione dell'azienda.

LA DISCIPLINA ANTIDOPING RISULTATI RAGGIUNTI E QUESTIONI APERTE NELLA PROSPETTIVA DELLE GARANZIE GIUSTIZIALI DELL'ATLETA

di SERENA STACCA

SOMMARIO: 1. Premessa. La disciplina antidoping. Quali garanzie per l'atleta? – 2. I risultati raggiunti. – 3. Le questioni aperte. – 4. Nota finale.

1. *Premessa. La disciplina antidoping. Quali garanzie per l'atleta?*

La materia antidoping è terreno fertile per guardare ai rapporti tra poteri pubblici e poteri privati nel fenomeno sportivo.

Si consideri che tanto sul fronte organizzativo – con l'istituzione della Wada – quanto su quello regolatorio – con l'adozione del Codice mondiale antidoping – si è progressivamente[1] assistito all'affermazione di un modello ibrido, nel quale riemerge "in termini particolarmente evidenti il tema della relazione tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo nella produzione e nell'applicazione delle regole dello sport"[2].

[1] Sull'evoluzione dell'assetto istituzionale e regolatorio dello sport si rinvia a M. BOMBARDELLI, *I "signori dello sport" e i diritti dell'individuo verso le formazioni sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 766 ss.

[2] Così M. BOMBARDELLI, *Le politiche di contrasto all'uso di sostanze dopanti: poteri pubblici, poteri privati e situazioni giuridiche soggettive*, in L. FERRARA, G. MANNUCCI, I. PIAZZA e F. ORSO (a cura di), *La dimensione giuridica dello sport. I. Assetto istituzionale, lavoro sportivo e tutela della salute*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2025, spec. 245 ss., secondo il quale i termini della questione risiedono nella prevalenza della componente privatistica e in una partecipazione degli Stati viceversa quasi appiattita sulle scelte di quella componente. Secondo L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2010, 80 ss., la natura ibrida del sistema antidoping rappresenta invece "un interessante modello istituzionale per garantire la cooperazione tra regime privato e pubblici poteri" nella misura in cui grazie "ad un processo decisionale condiviso tra soggetti pubblici e privati, cui si aggiunge il fondamentale ruolo svolto dal Tas nella risoluzione delle controversie e nel riesame delle decisioni adottate in applicazione del Codice, l'obiettivo della armonizzazione delle norme anti-doping è stato raggiunto" (86-87).

La disciplina di contrasto al doping è poi senz'altro un campo di osservazione privilegiato se si assume la prospettiva della tutela del singolo atleta. Su questo piano le questioni che discendono dall'anzidetta promiscuità si fanno più problematiche, siccome in gioco sono i diritti individuali "riconosciuti dalle Costituzioni degli Stati democratici […] intesi […] come diritti (o interessi) individuali di cui la partecipazione alle attività sportive può determinare una compressione"[3].

Muovendo dalla indiscutibile natura punitivo-afflittiva del sistema dei controlli antidoping, occorre perciò capire se e quanto la limitazione dei diritti individuali avvenga nel rispetto delle garanzie della persona. In altre parole, se e quanto la dimensione pubblicista (più correttamente costituzionale) abbia influenzato la dimensione privatistica.

Alla misura delle tutele sostanziali e procedurali dell'individuo-atleta di fronte al meccanismo sanzionatorio antidoping[4] sono dedicate le pagine che seguono. Si vedrà che nel panorama sportivo il sistema è per certi versi esemplare, avendo nel tempo implementato importanti principi garantisti e personalisti dello Stato costituzionale di diritto[5]. Al tempo stesso, però, esso conserva tratti che confliggono con la protezione individuale, prevalendo piuttosto ragioni di tutela della sola formazione sociale sportiva.

[3] M. BOMBARDELLI, *Le politiche di contrasto all'uso di sostanze dopanti: poteri pubblici, poteri privati e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 242.

[4] La prospettiva individuale è retta su una certa interpretazione dell'art. 2 Cost., che amplia della tutela dei diritti anche nei riguardi delle formazioni sociali. Per tutti, v. A. ORSI BATTAGLINI, *"L'astratta e infeconda idea". Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (a proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 2007, 1309 ss.

[5] Ritiene che "«interiorizzare» le previsioni in materia di rispetto dei diritti umani" non sia in ogni caso sufficiente a superare il primo e più rilevante problema di garanzia consistente in ciò che "la legittimazione all'esercizio dei poteri delle organizzazioni antidoping non trova fondamento nell'ordinamento costituzionale se non in una dilatata accezione dell'autonomia delle formazioni sociali sportive", M. BOMBARDELLI, *I "signori dello sport" e i diritti dell'individuo verso le formazioni sociali*, cit., 800-801.

2. *I risultati raggiunti*

Nel Preambolo del Codice mondiale antidoping si legge: "The *Code* has been drafted giving consideration to the principles of proportionality and human rights"[6].

La dichiarazione è importante nella logica della garanzia delle posizioni individuali degli atleti. Infatti, come anticipato, a questa dichiarazione si è conformata ciascuna Organizzazione nazionale antidoping con l'individuazione di alcuni principi e l'adozione di altrettante regole, rintracciabili ai nostri fini nel Codice sportivo antidoping e nella Procedura di gestione dei risultati. Si tratta di risultati di non poco conto, specie in considerazione del fatto che in altri ambiti sanzionatori sportivi tali principi e regole o sono lontani dal vedersi realizzati o sono stati acquisiti in tempi più recenti e, comunque, solamente in parte.

A) Il primo profilo garantista che merita attenzione riguarda l'applicazione dei principi di tassatività e di determinatezza delle ipotesi di illecito e delle relative sanzioni. La materia delle sanzioni antidoping è dominata dalla stretta legalità, coerentemente con la sua natura punitivo-afflittiva[7]. In questa logica e nella prospettiva qui adottata, non

[6] "[The] sport-specific rules and procedures, aimed at enforcing anti-doping rules in a global and harmonized way, are distinct in nature from criminal and civil proceedings. They are not intended to be subject to or limited by any national requirements and legal standards applicable to such proceedings, although they are intended to be applied in a manner which respects the principles of proportionality and human rights". Il richiamo al principio di proporzionalità e al rispetto dei diritti umani è presente sin dalle prime versioni del Codice mondiale antidoping (https://www.wada-ama.org/sites/default/files/resources/files/wada_anti-doping_code_2019_english_final_revised_v1_linked.pdf).

[7] Sulla naturale applicazione degli schemi logici del diritto penale, in ragione della natura punitiva del potere sanzionatorio e, quindi, della tutela delle libertà individuali, v. in particolare, G. MOR, *Le sanzioni disciplinari ed il principio* nullum crimen sine lege, Milano, Giuffré, 1970, spec. 16; nonché, ancor prima F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, I, Milano, s.d., 243, secondo il quale: "quando si considera il diritto disciplinare di per sé, si vede che esso ha carattere penale. […] Il carattere penale del potere disciplinare spiega la tendenza a stabilire con norme giuridiche (regolamenti, leggi, o in difetto consuetudini) la nozione del reato disciplinare e la natura ed entità della pena, secondo il precetto strettamente penale *nullum crimen sine lege*: a graduar le pene, ad aggravarle per recidiva, a presumere l'innocenza dell'accusato

importa tanto indagare la natura della "*fonte* sulla quale il precetto […] e la relativa sanzione si fondano"[8]: se, cioè, nella predisposizione delle fattispecie sanzionatorie prevalga, come sembra, la componente privatistica su quella pubblicistica (rappresentata quest'ultima dalla partecipazione statale nel collegio dell'Agenzia mondiale e delle singole organizzazioni nazionali)[9]. Interessa invece che il combinato disposto degli artt. 2, 3, 11 e 13 del Codice sportivo antidoping specifica le circostanze e le condotte che costituiscono violazione delle norme antidoping, di là dalle quali non può essere aperto né proseguito un procedimento sanzionatorio, e individua le pene irrogabili in relazione alle singole violazioni[10].

Tali principi non sono comuni ad altri ambiti sportivi. Basti pensare per esempio al Codice di giustizia sportiva della Figc e ai singoli regolamenti interni, per i quali costituiscono parametro giuridico dell'esercizio della potestà sanzionatoria disciplinare clausole generali, quali la correttezza, la lealtà, la probità "in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva"[11]. Clausole, dunque, che rendono l'elenco dei comportamenti illeciti un elenco aperto, con tutto ciò che ne consegue in termini di conoscibilità dell'obbligo e di prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie[12], poste a tutela della libertà individuale: qualsiasi comportamento ritenuto caso per caso contrario a tali clausole può, infatti,

[…], a istituire giurisdizioni disciplinari ed in genere ad applicare per analogia il sistema del diritto penale a quello disciplinare". Si veda inoltre Corte cost., 4 giugno 2010, n. 196, che ha finalmente statuito il principio secondo il quale "tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto" (punto 3.1. cons. in diritto).

[8] F. VIGANÒ, *Il* nullum crimen *conteso: legalità 'costituzionale' vs legalità 'convenzionale'?*, in *www.penalecontemporaneo.it,* 2, a proposito dell'interpretazione dell'art. 7 della Cedu, segnatamente in punto di *qualità* della norma punitiva.

[9] Su cui, v. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., 87 ss.

[10] https://www.nadoitalia.it/it/normativa/nazionale/norme-sportive-antidoping/557-codice-sportivo-antidoping-di-nado-italia-csa-in-vigore-dall-11-febbraio-2025/file.html. V. inoltre l'art. 19, in base al quale: "In caso di violazioni della normativa antidoping diverse dall'articolo 2.1, nella notifica dovrà essere indicata altresì la norma violata e gli elementi su cui si fonda l'asserita violazione".

[11] Cfr., art. 4, comma 2 del Codice di giustizia sportiva della Figc.

[12] Si tratta delle prescrizioni derivanti dall'interpretazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo dà, da tempo, dell'art. 7 della Cedu (tra molte altre Cedu, 5 febbraio 2013, causa n. 23341/06, Martirosyan c. Armenia).

costituire motivo di deferimento disciplinare e di provvedimento sanzionatorio. Il rischio è lasciare i soggetti *in balìa* delle determinazioni degli organi sanzionatori[13].

B) Il secondo profilo garantista da segnalare riguarda la regolamentazione procedurale. Accanto al riconoscimento della basilare garanzia sostanziale sopra delineata, il sistema sanzionatorio antidoping si contraddistingue anche per essere informato a una serie di regole che richiamano i principi del giusto processo e del giusto procedimento, ai fini dell'applicazione della sanzione[14].

La disciplina contenuta nella Procedura di gestione dei risultati, che sembra ispirarsi (non a caso) al modello del processo penale ("modello di riferimento per i procedimenti di carattere sanzionatorio"[15]), articola il procedimento disciplinare in varie fasi, nelle quali vengono riconosciuti fondamentali diritti all'atleta, riconducibili innanzitutto al principio del contraddittorio, inteso in senso lato.

Procedendo in maniera schematica e sommaria, si evidenzia che: nella fase delle indagini, quella immediatamente successiva alle ispezioni e ai controlli[16], l'atleta ha diritto di richiedere copia della documentazione analitica relativa agli esiti del controllo, come pure di presenziare all'apertura e all'analisi del campione oggetto di controllo e di presentare osservazioni scritte e/o di essere ascoltato (art. 2); ancora nella fase

[13] Dove sono direttamente in gioco aspetti di libertà individuale, l'eccessiva elasticità della fattispecie sanzionatoria diventa, infatti, un pericoloso strumento: sfumando la linea tra il lecito e l'illecito, tale tecnica normativa risponde a "esigenze di difesa sociale e di tutela di interessi, sovente ricondotti al valore della giustizia sostanziale, ma fatalmente coincidenti con la tutela del potere" (F.C. PALAZZO, *Il principio di determinatezza nel diritto penale. La fattispecie*, Padova, Cedam, 1979, 172).

[14] Cfr. art. 9 del codice sportivo antidoping: "Per ogni Persona che si ritiene abbia commesso una violazione delle norme antidoping, NADO Italia, per il tramite del Tribunale Nazionale Antidoping, fornisce un equo processo entro un ragionevole lasso di tempo, in conformità con il Codice WADA e l'ISRM e nel rispetto della PGR". Si tratta di una conquista ottenuta grazie all'"operazione di armonizzazione compiuta dal Codice [Wada]" che "ha senza dubbio migliorato le garanzie a tutela degli atleti": L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., 177.

[15] L. FERRARA e F. ORSO, *Il codice di giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sportivo*, 2015, 17, nt. 94.

[16] Su cui *infra* § 3.

delle indagini, segnatamente quando "dopo l'esame delle argomentazioni difensive fornite dall'Atleta […], ovvero decorso invano il termine per fornire tali argomentazioni, o dopo aver sentito l'Atleta […], la PNA ritenga che l'Atleta […] abbia commesso una o più violazioni della normativa sportiva antidoping" e notifichi pertanto la lettera di deferimento, lo sportivo può contestarne i contenuti richiedendo al contempo un'udienza davanti al Tribunale nazionale antidoping (art. 5); infine, nella fase dibattimentale è facoltà dell'atleta depositare, entro il termine perentorio di dieci giorni prima della data di udienza, "presso il TNA una memoria contenente le proprie difese, allegazioni, argomentazioni e deduzioni difensive nonché, a pena di decadenza, eventuali richieste istruttorie" (art. 11), mentre durante l'udienza vi è il diritto di comparire personalmente, di essere sentito e di farsi rappresentare dal proprio difensore (art. 13)[17].

Proseguendo ancora a titolo puramente esemplificativo, il modello antidoping si caratterizza per l'affermazione di ulteriori prescrizioni, sempre riconducibili al giusto processo, quali: il diritto di essere giudicati da un collegio terzo e indipendente[18]; il diritto a un giudizio in

[17] L'art. 13.4 puntualizza che "La mancata comparizione dell'incolpato senza giustificato motivo all'udienza, può costituire comportamento valutabile da parte del Collegio giudicante ai fini del decidere": si tratta di una circostanza comune al mondo sportivo, rispetto alla quale può dirsi emergere chiaramente l'obiettivo di tutelare l'organizzazione anziché dell'individuo.

[18] Il principio è sancito dall'art. 20.5 del Codice Wada, che individua tra gli obblighi delle organizzazioni nazionali antidoping quello di essere "independent in their operational decisions and activities from sport and government, including without limitation by prohibiting any involvement in their operational decisions or activities by any Person who is at the same time involved in the management or operations of any International Federation, National Federation, Major Event Organization, National Olympic Committee, National Paralympic Committee, or government department with responsibility for sport or anti-doping". In tal senso, v. la disciplina della Procedura di gestione dei risultati che prescrive obblighi di astensione e ricusazione (art. 20) dei componenti del Tribunale nazionale antidoping. Resta peraltro da chiedersi se sia effettivamente predicabile l'indipendenza degli organi giudicanti considerato che i loro titolari sono esponenti dell'organizzazione antidoping, nominati dai vertici dell'organizzazione sportiva. In gioco è l'imparzialità di coloro che devono irrogare la sanzione e che cumulano due funzioni come tali incompatibili: quella giustiziale con quella di parte lesa. Solleva questo dubbio, M. BOMBARDELLI, *I "signori dello sport" e i diritti dell'individuo verso le formazioni sociali*, cit., 803. Cfr., inoltre, CGUE, 7 maggio 2024, causa C-115/22, S0 e

termini ragionevoli (art. 11); il diritto di avere una decisione finale scritta (art. 14); il diritto di impugnare le decisioni attraverso un doppio grado di giudizio (art. 15).

I profili garantisti fin qui enunciati sono stati recepiti dagli altri ambiti sportivi, per i procedimenti davanti ai giudici sportivi e ai giudici federali, prima in maniera frammentaria, poi in modo unitario nel 2014, con il Codice di giustizia sportiva elaborato dal Coni[19], quindi molto dopo l'elaborazione del primo codice mondiale antidoping. Questo a riprova del fatto che la disciplina di contrasto al doping rappresenta un esempio della necessità di assumere il contenuto garantista della Costituzione come fattore immediatamente determinativo di ogni possibilità ricostruttiva dei meccanismi sanzionatorio-punitivi, ancorché privati.

È pertanto superflua (anche se potrebbe suonare in realtà sminuente e moralizzatrice) l'affermazione che "ogni parte è responsabile di contribuire all'applicazione di tali diritti e principi". Come ogni dinamica relazionale, pure il riconoscimento dei diritti fondamentali propri del giusto processo non è mai a senso unico e non implica mai una posizione di arbitrio della parte incolpata: se questa è stata informata ed è stata in generale resa edotta di tutti i suoi diritti, eppure ha scelto di non esercitarli, non possono per questo ritenersi violati. Ma ciò non significa che diritti e principi possano non essere sempre rispettati e che le autorità sportive non abbiano l'obbligo di attuarle "in tutte le circostanze"[20].

3. *Le questioni aperte*

La compatibilità del modello antidoping con i valori personalisti sanciti nella Carta costituzionale, in ragione dell'intima natura punitiva del modello, è tuttavia messa alla prova quando vengono in rilievo altri aspetti. Si tratta di quegli aspetti che, come accennato in apertura,

Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH. In generale, sulla discutibile composizione degli organi giudicanti nei diversi contesti disciplinari, si veda, se si vuole, S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Milano, Franco Angeli, 2018, in part. 111 ss. e 119 ss.

[19] Al riguardo si rinvia a L. FERRARA e F. ORSO, *Il codice di giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, cit.

[20] Cfr. Arbitration CAS 2011/A/2377 Salernitana Calcio 1919 S.p.A. *v.* FIFA.

lasciano che continuino a prevalere ragioni di protezione dell'organizzazione sportiva sulle ragioni di tutela individuale.

A) La prima questione riguarda la fase dei controlli (art. 6 del Codice sportivo antidoping). Propedeutica all'avvio del procedimento disciplinare, tale fase prevede poteri ispettivi "anche più invasiv[i] di quanto normalmente previsto dai diritti amministrativi nazionali per le amministrazioni pubbliche"[21]: dalle attività di prelievo e analisi di campioni biologici a "tutte le informazioni richieste agli atleti […] relative a spostamenti che coprono l'arco di un trimestre"[22].

Si pongono evidentemente problemi di limiti entro i quali le autorità sportive possono imporre test biologici e altri tipi di accertamenti senza compromettere i diritti fondamentali della persona[23]. Oltre al possibile contrasto con il diritto all'integrità fisica, in questa fase emergono questioni di rispetto delle garanzie del giusto processo: durante lo svolgimento delle analisi, non è infatti possibile intervenire in contraddittorio, sicché non è neppure possibile chiedere un riesame o nominare un consulente tecnico di parte.

Se poi si considera che i controlli possono effettuarsi pure a sorpresa, cioè in qualsiasi altra circostanza diversa dalla competizione (*Out-of-Competition*) e senza alcun preavviso, si capisce che alle criticità appena evidenziate si aggiungono quelle innescate da questo tipo di

[21] Così, L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., 175.

[22] Ancora, L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., 175.

[23] M. BOMBARDELLI, *Le politiche di contrasto all'uso di sostanze dopanti: poteri pubblici, poteri privati e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 261, solleva al riguardo pure il problema di imparzialità che sta nell'individuazione delle organizzazioni cui sono affidati i poteri ispettivi, che si riflettono sull'imparzialità dei risultati dell'esercizio di quei poteri: "In base al codice WADA e all'ISTI [i laboratori] devono essere accreditati dalla WADA e possono quindi essere individuati soltanto da essa, che essendo anche competente per l'accreditamento delle Organizzazioni antidoping crea dunque almeno indirettamente una connessione tra queste e i laboratori, che pure dovrebbero restarne distinti. Ciò pone gli atleti indagati e le loro difese in una posizione meno favorevole di quella dell'Organizzazione che li accusa di fronte ai laboratori, determinando spesso da parte loro delle difficoltà di accesso agli stessi e ai loro risultati, non compensate da una possibilità di individuare a loro volta dei laboratori di fiducia per effettuare le controanalisi dei campioni. Ciò si traduce in possibili problemi di imparzialità delle procedure di analisi che vengono seguite e di conseguente attendibilità dei relativi esiti" (nt. 47).

controlli. Imponendo all'atleta l'obbligo di rendersi sempre reperibile, sia con la comunicazione di tutti i suoi movimenti sia con il sistema di localizzazione (oggi per il tramite di applicazioni digitali), i controlli a sorpresa sollevano dubbi di compatibilità con il diritto alla *privacy* e alla vita famigliare, sancito dall'art. 8 della Carta europea dei diritti dell'uomo. Per di più, la violazione di tali obblighi equivale a violazione della normativa antidoping e pertanto all'irrogazione di sanzioni, anche molto severe[24].

Si tratta di incongruenze significative rispetto al Preambolo del Codice mondiale, che peraltro vengono non solo superate "con il solito espediente *formale* dell'accettazione consensuale […] al momento del tesseramento"[25], ma altresì legittimate in nome del preminente interesse al contrasto al doping[26].

B) Il secondo profilo che induce a ritenere come la tutela sia rivolta unicamente all'organizzazione sportiva — rievocando così, al contempo, la concezione dell'autonomia sportiva in termini di specialità e di separatezza rispetto all'ordinamento generale — concerne l'onere della prova e il principio di presunzione d'innocenza. In materia antidoping non vigono due principi cardine degli Stati costituzionali di diritto quando sono in gioco le libertà individuali: non trova applicazione il principio di provare la colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio e, quindi, neppure quello della presunzione di innocenza.

È chiara in tal senso la regolamentazione nazionale. In base all'art. 4 del Codice sportivo antidoping le autorità sportive sono tenute a provare la violazione delle regole di contrasto al doping secondo uno standard che "si fonda sul confortevole convincimento del collegio giudicante", tenuto conto della gravità delle accuse presentate. Lo standard,

[24] Anche indipendentemente dalla intenzionalità: v. per esempio CAS 2020/A/7528 Christian Coleman *v.* World Athletics.

[25] Così, criticamente, M. BOMBARDELLI, *Le politiche di contrasto all'uso di sostanze dopanti: poteri pubblici, poteri privati e situazioni giuridiche soggettive*, cit., 262. Corsivo aggiunto.

[26] Cfr. Cedu, 18 gennaio 2018, cause 48151/11 et 77769/13, FNASS *v.* Francia, la quale, pur ammettendo che il sistema di controlli impone notevoli obblighi in capo agli atleti, esso è disciplinato da una serie di regole che lo rendono equilibrato, nella imprescindibile lotta al doping.

precisa l'articolo, è superiore "ad un equilibrio delle probabilità valutate ma inferiore alla prova al di là di ogni ragionevole dubbio". Non solo: "Qualora [la normativa] ponga l'onere della prova a carico dell'Atleta […] che si presume abbia commesso una violazione della normativa antidoping […], lo standard della prova è costituito da un equilibrio delle probabilità".

Il criterio, inizialmente frutto solo del formante decisionale del TAS[27], poi fatto proprio dall'organizzazione mondiale e a cascata dalle organizzazioni nazionali, non è una peculiarità del modello antidoping. Anzi, è la stessa regola richiesta ad altri organi di giustizia sportiva in materia disciplinare: in tal senso, basti considerare il consolidato orientamento del Collegio di Garanzia dello Sport del Coni per cui, di nuovo, "lo standard probatorio nel procedimento disciplinare sportivo non deve spingersi sino alla certezza assoluta della commissione dell'illecito (giacché in molti casi tale criterio vanificherebbe del tutto la possibilità di perseguire illeciti disciplinari […]), ma neppure sino al superamento del ragionevole dubbio, come è invece nell'ordinamento penale. Il grado di prova sportiva sufficiente per ritenere sussistente una violazione deve essere certo superiore alla semplice valutazione della probabilità, ma inferiore all'esclusione di ogni ragionevole dubbio"[28].

L'insistenza sulla distinzione, in termini probatori, tra il procedimento disciplinare e quello penale – distinzione che tende tuttavia a negare, in via generale, la natura punitiva del primo – si ritrova anche nell'ambito della giustizia federale. Nel Comunicato ufficiale della Corte federale d'appello Figc per esempio si legge: "La giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport ha, nel tempo, tracciato le linee guida per la definizione dello standard probatorio richiesto per la

[27] Cfr. Arbitration CAS 98/211 B. / Fédération Internationale de Natation (FINA), award of 7 June 1999: "26. The Panel is equally in no doubt that the standard of proof required of FINA is high: less than the criminal standard, but more than the ordinary civil standard. The Panel is content to adopt the test set out in K. and G. v. IOC (see CAS OG 96/003-004) ("K."): "ingredients must be established to the comfortable satisfaction of the Court having in mind the seriousness of the allegation which is made". To adopt a criminal standard (at any rate, where *the disciplinary charge is not a criminal offence*) is to confuse the public law of the state with the private law of an association (see CAS 98/208)". Corsivo aggiunto.

[28] Così, tra molte altre, Collegio di Garanzia, Sez. Un., dec. n. 37 del 2016.

pronuncia di condanna nel giudizio disciplinare, non mancando di porre in evidenza l'errore nel quale si rischia di cadere allorché si tenda a trasferire, *sic et simpliciter*, il diritto processuale penale, con le sue regole e i suoi principi, nel giudizio disciplinare. Valga in proposito, ancora una volta, ricordare che la giustizia sportiva è improntata al principio dell'autonomia dalla giustizia statale […] [e che] si fonda su propri principi e regole" [29].

Si è di fronte a un vuoto di garanzie che può condurre più facilmente a valutazioni errate, quindi a condanne ingiuste, spesso severissime, con tutte le conseguenze in punto di privazione del diritto a esercitare attività sportiva agonistica, che in un sistema monopolistico si traduce in privazione della libertà di svolgimento della propria personalità[30].

I casi sono tanti. Sia sufficiente ricordare la vicenda dell'atleta Giuseppe Gibilisco. Qui lo standard probatorio posto a base delle determinazioni dell'organo giudicante aveva condotto a una pronuncia di condanna con la squalifica di due anni dell'atleta. In particolare, il cosiddetto "confortevole convincimento" circa la violazione della norma antidoping relativa al tentato ricorso a sostanze proibite si fondava esclusivamente sulla circostanza che lo sportivo avesse intrattenuto contatti con un medico coinvolto in pratiche di doping e, per tale motivo, già destinatario di un provvedimento di inibizione. La decisione di condanna è stata però ribaltata dal TAS, proprio perché i fatti ricostruiti nel giudizio di primo grado non erano sufficientemente probanti di un piano dell'atleta diretto a commettere una violazione delle regole antidoping[31].

Un errore nel quale probabilmente non si sarebbe incorsi se si fosse ricercata la prova della colpevolezza al di là di ogni dubbio[32].

[29] Decisione della Corte federale d'appello, C.U. 3 maggio 2018, n. 108.

[30] Cfr. L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 2023, 431 ss.

[31] Arbitration CAS 2007/A/1426 Giuseppe Gibilisco *v.* Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

[32] Identico caso, successivo (come dire che dalla storia non si impara), per il nuotatore Filippo Magnini, squalificato nel 2018 per quattro anni per "tentato uso di sostanze dopanti". La sanzione si basava principalmente su presunti legami con un nutrizionista, precedentemente sanzionato con una sospensione trentennale per distribuzione di sostanze illecite. Anche in questo caso, il TAS ha poi annullato la squalifica, stabilendo

Eppure, un sistema costruito prevalentemente su presunzioni, nel quale le condanne finiscono per assumere i tratti di sanzioni esemplari, viene comunemente giustificato con l'esigenza di assicurare rapidità nei procedimenti disciplinari[33]. Anche sotto questo profilo riaffiora perciò la prevalenza dell'interesse alla tutela dell'organizzazione sportiva su quello alla tutela individuale.

C) Le considerazioni appena svolte spingono a richiamare, almeno brevemente, l'ultima questione che contrasta con una logica autenticamente garantista.

Il riferimento va alla immediata esecutività delle decisioni disciplinari non definitive. Stando, infatti, all'art. 18.7 della Procedura di gestione dei risultati "[l]'appello non ha effetto sospensivo della decisione di primo grado".

Anche questo carattere non è in realtà una specificità del sistema antidoping. È invece un tratto comune tanto al fenomeno sportivo in generale, quanto alla (altrettanto problematica e assai dibattuta sul punto) disciplina delle sanzioni amministrative, come quella del potere sanzionatorio delle Autorità amministrative indipendenti[34].

In proposito, basta un'unica osservazione, che consente di chiudere il discorso sulla posizione dell'atleta come individuo, ancor prima che come soggetto sportivo. Nell'immediata esecutività delle decisioni di primo grado si manifesta appieno il peso di uno standard probatorio,

che non vi erano prove sufficienti per concludere che Filippo Magnini avesse violato il Codice antidoping.

[33] Mentre non può più invocarsi l'assenza di strumenti adeguati ad accertare l'illecito, data l'articolata struttura organizzativa e i mezzi istruttori di cui quest'ultima dispone.

[34] V., tra altri, L. TORCHIA, *Il potere sanzionatorio della Consob dinanzi alle Corti europee e nazionali*, in *www.irpa.eu*, secondo cui "la natura del potere sanzionatorio e gli effetti del suo esercizio sono […] tali, da richiedere un rafforzamento delle garanzie ordinariamente assicurate nel procedimento amministrativo"; M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.

Che l'esecutività delle sanzioni amministrative confligga con il principio di presunzione d'innocenza, contenuto nell'art. 6, par. 2, Cedu, è messo in risalto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in quelle pronunce nelle quali ha proprio sostenuto la necessità di sospendere gli effetti delle sanzioni fino a un giudizio definitivo (cfr. per esempio Cedu, 17 giugno 2008, causa n. 44298/02, Synnelius e Edsbergs Taxi Ab c. Svezia).

come visto, particolarmente blando: le condanne ingiuste (in quanto sommarie) dispiegano i loro effetti nella sfera soggettiva del destinatario "sin da subito e irrimediabilmente"[35].

Quando poi si considera che le conseguenze delle sanzioni antidoping a carico di sportivi professionisti non si limitano al piano sportivo, si capisce quanto elevato possa essere il livello di pena che subisce un atleta: alle squalifiche e sospensioni dalle gare, spesso seguono risoluzioni contrattuali, in ragione dei rapporti che il professionista intrattiene con gli sponsor e con i soggetti cui è affiliato. È stato questo il caso di Giuseppe Gibilisco, sopra menzionato, la cui squalifica di due anni ha portato il gruppo sportivo della Guardia di Finanza alla decisione di cessare ogni relazione con l'astista.

Di fronte a tale situazione, peraltro, "è quantomeno dubbio che il […] meccanismo di compensazione-correzione *ex post* possa operare" efficacemente, dal momento che una decisione che "annullasse o riducesse significativamente la sanzione inflitta non potrebbe comunque far venir meno la grave afflizione già subita dal destinatario"[36]. Allo stesso modo, è evidente che le conseguenze negative derivanti da una sanzione antidoping non potrebbero essere integralmente eliminate neppure attraverso i rimedi risarcitori, pur astrattamente esperibili dai soggetti sportivi[37].

4. *Nota finale*

I profili garantisti lasciati in disparte dalla regolamentazione antidoping sono significativi. La conformazione del potere privato al rispetto dei diritti umani (vale a dire, alle regole dello Stato costituzionale di

[35] Così, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, cit., 74.

[36] Ancora, M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, cit., 74.

In generale, sulla inidoneità della tutela giurisdizionale a ripristinare lo *status quo ante* e a reintegrare, quindi, pienamente la posizione dell'interesse leso da una sanzione illegittima nei contesti associativi, cfr. G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, Giuffrè, 1977, in part. 68 ss.

[37] Senza considerare che il sistema così come è si espone maggiormente al rischio di molte domande risarcitorie.

diritto), predicata nel Preambolo del Codice mondiale, non è portata a compimento. Si perpetua, piuttosto, quell'"inversione logica" del contenuto dell'art. 2 Cost., "dove le formazioni sociali, da sede di svolgimento della personalità individuale vengono elevate a soggetti autonomi di tutela, e quindi titolari di interessi diversi e superiori a quelli dei singoli", viceversa subordinati e assorbiti nel gruppo[38].

Non è escluso che i profili garantisti finora trascurati vengano, in un prossimo futuro, recepiti dall'ordinamento sportivo, magari a partire proprio dall'organizzazione antidoping, secondo un'evoluzione analoga a quella già riscontrata per le altre forme di tutela.

Dopotutto, assumere fino in fondo la prospettiva dell'individuo risulterebbe coerente con i valori dello sport. Siccome lo scopo dell'articolata disciplina normativa e organizzativa antidoping è promuovere competizioni ispirate alla lealtà e all'uguaglianza degli atleti, anche la previsione e l'applicazione di garanzie a tutela dei singoli sportivi si ascrive a tale finalità.

In altre parole, la salvaguardia degli ideali intrinseci dello sport non può discendere puramente e semplicemente dalla elaborazione e dall'applicazione di regole tese a proteggere il mondo delle competizioni da comportamenti (in senso lato) antisportivi, senza una certa costruzione dei regimi sanzionatori fedele a quegli ideali.

Se è vero che la "compattezza" di un'organizzazione è dovuta "in gran parte all'uniformità di comportamenti", è altresì vero che questa compattezza può realizzarsi pienamente solo con la presenza di quei meccanismi sanzionatori che sono propri degli ordinamenti più evoluti[39]: soltanto questi meccanismi garantiscono "oltre la migliore efficacia, anche una maggiore proporzione tra il torto e la riparazione, e quindi soddisfa[no] meglio alcune esigenze fondamentali di ogni vivere sociale, tra cui c'è certamente l'*ordine*, al mantenimento del quale basta la garanzia che le norme poste siano fatte valere, ma c'è anche e soprattutto l'*eguaglianza di trattamento*"[40].

[38] Così, A. ORSI BATTAGLINI, *"L'astratta e infeconda idea". Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (a proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, cit., 1336. Di "inversione logica" ragiona anche P. PERLINGERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, Jovene, 1991, 317 ss.

[39] Cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Torino, Giappichelli, 1993, 126 ss.

[40] Di nuovo, N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., 130.

PROFILI PENALI DELLE DISCRIMINAZIONI NELLO SPORT

di VALERIA TORRE

SOMMARIO: 1. La disciplina antidiscriminatoria in diritto penale. – 2. La disciplina codicistica: profili problematici. – 2.1. Bene giuridico tutelato. – 2.2. La funzione simbolica dei delitti contro l'uguaglianza. – 3. Conclusioni.

1. *La disciplina antidiscriminatoria in diritto penale*

Le discriminazioni nelle attività sportive non presentano profili penali di rilevanza sostanziale, nel senso che non vi sono forme di discriminazione nello sport che siano oggetto di una specifica normativa penalistica.

Possiamo quindi fare riferimento alla disciplina generale codicistica riguardo le forme di discriminazione, che hanno rilevanza penale. Nell'ambito del Titolo XII del Libro secondo del Codice penale, dedicato ai reati contro la persona, al Capo III sui delitti contro la libertà individuale, l'art. 2, comma 1, lett. i), D.Lgs. 1 marzo 2018, n. 21 ha inserito la Sezione I-*bis*, comprendente gli artt. 604-*bis* e 604-*ter*, *"delitti contro l'eguaglianza"*. L'art. 604-*bis* regola il delitto di propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa e l'art. 604-*ter* la circostanza aggravante della finalità discriminatoria, applicabile a qualsiasi reato, salvo quelli puniti con la pena dell'ergastolo.

I delitti contro l'uguaglianza si distinguono dai "crimini d'odio"[1], espressione frutto di un'elaborazione dottrinale che comprende quei comportamenti motivati da un pregiudizio in relazione a una determinata caratteristica personale quale la razza, la religione, l'orientamento sessuale, il genere; all'interno del *genus* "crimini d'odio" possono essere inseriti i delitti contro l'eguaglianza di cui agli artt. 604-*bis* e 604-*ter* del

[1] Crimine d'odio sarebbe un reato basato su un pregiudizio, così OSCE, *Hate Crime Laws: A Practical Guide. 2nd Edition*, Varsavia, 2022, 15. Nella letteratura penalistica: L. GOISIS, *Crimini d'odio. Discriminazioni e giustizia penale*, Napoli, Jovene, 2019, 245.

Codice penale, i quali si caratterizzano per la previsione di alcuni motivi di discriminazione, quali la razza, l'etnia, la nazionalità e la religione. È una classificazione relativa che non ha grande capacità definitoria, potendo i crimini d'odio essere tutti considerati sostanzialmente delitti contro l'uguaglianza.

Dal punto di vista cronologico, si deve alla "legge Reale" n. 654 del 1975, di ratifica della Convenzione di New York sull'eliminazione di ogni forma di razzismo, l'introduzione di una fattispecie autonoma di reato che punisce la diffusione di idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico e l'incitamento alla commissione o direttamente al compimento di atti di violenza o provocazione alla violenza sulla base di motivi di odio. L'art. 3 della "Legge Reale" ha previsto, inoltre, un delitto associativo consistente nella partecipazione e assistenza ad associazioni od organizzazioni aventi lo scopo di incitare all'odio e alla discriminazione razziale.

Con la "legge Mancino", n. 205 del 1993, l'ambito di applicazione dell'art.3 della "Legge Reale" è stato ampliato alle discriminazioni di carattere religioso e il ventaglio delle possibili sanzioni si estende fino a comprendere alcune sanzioni accessorie a carattere rieducativo/riparativo come, per esempio, l'obbligo per il condannato di prestare attività non retribuita per finalità sociali o di pubblica utilità a favore della collettività. Inoltre, si introduce l'aggravante del reato commesso con finalità di discriminazione per razza, etnia, nazionalità e religione.

La legge n. 85 del 2006 ha modificato l'art. 3 della "Legge Reale", sostituendo la condotta di "diffusione" con quella di "propaganda" e alla condotta di "incitamento" con quella di "istigazione" alla "commissione di atti di discriminazione o a commettere violenza o atti di provocazione alla violenza per i motivi di discriminazione" indicati dall'articolo in questione.

Con la previsione della riserva di codice il d.lgs. 21 del 2018 ha inserito queste disposizioni all'interno del Codice penale e, in particolare, agli artt. 604-*bis* e 604-*ter*.

2. *La disciplina codicistica: profili problematici*

L'art. 604-*bis* c.p. punisce chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o com-

mette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Inoltre, viene punito chi istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per gli stessi motivi e, infine, viene punito l'associazionismo che ha come scopo l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per i motivi sopra citati.

I delitti contro l'eguaglianza sollevano una serie di riflessioni critiche, sotto diversi profili: sia per la tecnica di tipizzazione, che per la risposta sanzionatoria, sia in riferimento al bene giuridico che alla opportunità politico-criminale di intervenire in questa materia con il rischio di reprimere penalmente intenzioni, pur odiose, ma comunque atteggiamenti interiori e/o forme di manifestazione del pensiero, che per quanto deprecabili in uno stato di diritto dovrebbero sempre essere salvaguardate[2].

Dal punto di vista politico-criminale dovremmo rassegnarci all'idea che il diritto penale ha un campo d'azione molto limitato: attribuisce la responsabilità di un fatto al suo autore. Soprattutto è opportuno ricordare che nel diritto penale il fatto deve essere dotato di una consistenza materiale ed offensiva, nel rispetto di quei criteri di garanzia che guidano le scelte di criminalizzazione.

L'analisi dell'art. 604 *bis* primo comma pone subito in evidenza alcuni aspetti critici della fattispecie: si punisce la propaganda e l'istigazione che difficilmente assumono una consistenza tale da poter essere considerati un fatto materiale, lesivo di un bene giuridico. Anche il codice Rocco, nonostante la sua matrice autoritaria, prevede la non punibilità dell'istigazione se non accolta. Questa fattispecie potrebbe essere letta come una deroga alla disciplina dell'art. 115 c.p., sollevando notevoli dubbi di legittimità costituzionale, non solo rispetto alla libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost.[3], ma anche per la difficoltà di individuare un bene giuridico da tutelare che possa giustificare la compressione della libertà personale attraverso la sanzione penale.

L'aspetto più problematico è dato dal fatto che l'istigazione (anche tramite la propaganda) punita dall'art. 604 *bis* c.p. non ha ad oggetto un

[2] R. BARTOLI, *Il tornante del femminicidio: si compirà il passaggio dal populismo al sadismo penale?* in *Sistemapenale,* 15 luglio 2025, 7.

[3] A. PUGIOTTO, *Le parole sono pietre? I discorsi di odio e la libertà di espressione nel diritto costituzionale,* in *penalecontemporaneo.it*, 15 luglio 2013.

reato autonomo: si punisce non la propaganda o una apologia di reato, ma la propaganda di un'idea odiosa, ma che in sé non potrà essere illecita; si punisce non l'istigazione a delinquere, ma l'istigazione ad un atto discriminatorio la cui rilevanza penale è sancita dall'art. 604 *bis* c.p. che però non descrive il fatto. E non potendo contare su alcuna delimitazione del fatto tipico, gli atti discriminatori potrebbero essere tali solo per finalismo soggettivo, a prescindere dal risultato. Pare evidente che così come l'idea in sé non può essere penalmente rilevante se non ancorata ad una pericolosità ulteriore, concreta (e anche in questo caso permangono notevoli dubbi di legittimità costituzionale), anche la discriminazione, se ridotta ad un mero coefficiente psicologico, una finalità che non trova concretizzazione in un fatto che almeno violi il principio di uguaglianza, risulta del tutto eccentrica rispetto ai principi garantistici e al carattere della materialità e dell'offensività. Tra l'altro pare opportuno anche segnalare l'irrazionalità sanzionatoria di aver equiparato *quoad poenam* l'istigazione alla discriminazione e l'atto in sé di discriminazione. Stessa irragionevole equiparazione si ritrova anche per l'istigazione a commettere atti di violenza e commettere atti di violenza, parificazione che lascerebbe presumere che tutto il disvalore è incentrato sull'atteggiamento interiore e non sulla concreta offensività della condotta. Ancora più problematica e persino incomprensibile è l'ipotesi di istigazione ad atti di provocazione alla violenza, assolutamente ridondante.

Simili considerazioni possono farsi rispetto alla circostanza aggravante di cui all'art. 604 *ter* ove la maggiore offensività che legittimerebbe l'aggravamento di pena è tutta nella intenzionalità, nella finalità di discriminazione[4].

2.1. Bene giuridico tutelato

Quale sarebbe quindi il bene giuridico tutelato? La rubrica si riferisce al principio di uguaglianza: tuttavia appare problematico assumere come

[4] A. PERIN, *Motivi aggravanti e circostanze discriminatorie. Legittimità e limiti della sanzione penale dell'offesa alla pari dignità*, Torino, Giappichelli, 2024.

bene giuridico un principio costituzionale[5], perché come principio non può essere un bene giuridico e perchè non ha alcuna funzione selettiva nel guidare il legislatore in una scelta politico-criminale. Anche la dignità umana, bene giuridico che trova il suo fondamento nel principio di uguaglianza non rappresenta un più significativo vincolo di razionalità politico-criminale per il legislatore[6]. Una eccessiva volatilizzazione del bene giuridico comporta anche una certa evanescenza del fatto tipico e una sua scarsa praticabilità anche processuale, come dimostra la ridotta casistica giurisprudenziale: nonostante durante l'interrogazione parlamentare dell'8 ottobre 2025 il Ministro Piantedosi abbia denunciato la diffusione allarmante di casi di antisemitismo dal 7 ottobre 2023, non si registra un corrispondente incremento nella attività giurisprudenziale riferita agli artt. 604 *bis* e *ter* c.p.. Proprio l'inconsistenza del bene giuridico permette, però, interventi repressivi e preventivi di fatto lesivi della libertà di pensiero, come il recente d.d.l. 1004 "Disposizioni per l'adozione della definizione operativa di antisemitismo, nonché per il contrasto agli atti di antisemitismo" comunicato alla Presidenza del Consiglio il 30 gennaio 2024, in cui sembrano confondersi e sovrapporsi la critica antisionista e la discriminazione antisemita.

Al di là della collocazione topografica, potrebbe invece assumersi quale bene giuridico il tanto controverso ordine pubblico, tuttavia mancando sia il presupposto della pubblicità della propaganda ed istigazione e non essendo la condotta oggetto della propaganda o della istigazione reato in sè, difficilmente può l'ordine pubblico, nella sua dimensione ideale o materiale essere assunto come bene giuridico tutelato dalla disposizione.

Così come è posta la norma solleva, in sintesi, notevoli dubbi di legittimità costituzionale, per la compressione della libertà di pensiero, per l'eccessiva soggettivizzazione della fattispecie, per il *deficit* di determinatezza e tassatività della disposizione, per una irragionevole equiparazione sanzionatoria tra la condotta di istigazione e il fatto istigato.

Emerge, quindi, l'esigenza di una interpretazione costituzionalmente orientata, ove affiori un grado di offensività della fattispecie di cui all'art.

[5] G. DODARO, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale,* Milano, Giuffrè, 2012; S. PRANDI, *L'uguaglianza violata. Uno studio sull'atto discriminatorio nel sistema penale*, Torino, Giappichelli, 2024.

[6] F. PALAZZO, *La nuova frontiere della tutela penale dell'uguaglianza,* in *Sistemapenale,* 11 gennaio 2021, 6.

604 *bis* c.p. legato al pericolo di una condotta lesiva di beni giuridici concreti. In generale potrebbe anche giustificarsi una anticipazione di tutela, ma il legislatore deve chiarire quali pericoli o quali lesioni si intendono evitare attraverso un reato di propaganda e istigazione di cui all'art. 604 *bis* c.p. Quantomeno deve essere concreto il pericolo di commissione di un reato, di un fatto lesivo e non meramente la diffusione di una idea o di atti discriminatori.

2.2. La funzione simbolica dei delitti contro l'uguaglianza

Allora quale finalità giustificherebbe questa scelta politico-criminale? Si sottolinea l'importanza della funzione pedagogica, simbolica che legittimerebbe questa scelta funzionale ad una strategia antidiscriminatoria. Quindi da questo punto di vista non si ha più un bene giuridico da proteggere, in quanto il diritto penale assumerebbe un ruolo strumentale ad una politica di perequazione sociale.

Difficile valutare una simile opzione politico-criminale, perché si prescinde da una razionalità di scopo, legata alla tutela di beni giuridici. In questo modo si sposta l'attenzione da un piano concreto, materiale, di razionalità sistemica che può essere accertato effettivamente ad un piano simbolico, rendendo certamente più difficile valutare l'efficacia di tale scelta e le sue argomentazioni, perché le conclusioni non sono suscettibili di verifica empirica. Accantonata la possibilità di una confutazione su basi empiriche di questa presunta funzione pedagogica e culturale del diritto penale, la critica, che può essere avanzata verso un uso simbolico del diritto penale, deve validamente e proficuamente essere incentrata sulla sua legittimità.

Non vi è dubbio che il diritto costituisca uno dei più elaborati strumenti culturali di una società: esso, infatti, veicola messaggi e il diritto penale, in particolare, utilizza la sanzione come meccanismo di rinforzo. Non si può quindi negare la sua valenza simbolica e la sua dimensione culturale, del resto l'impostazione teorica che giustifica e legittima la pena si regge sull'idea che la sua minaccia, per deterrenza o per adesione, sortisca un effetto sul comportamento dell'intera collettività, secondo l'idea di general-prevenzione negativa o positiva. Quindi sostanzialmente il diritto concorre a definire l'indirizzo culturale di un determinato assetto sociale.

Tuttavia tra gli scopi legittimi del diritto penale non può essere annoverato un processo di acculturazione e/o di assimilazione etica imposta attraverso la minaccia di sanzione, se si vuol rimanere fedeli all'idea di un diritto penale laico, legato ai principi di offensività e materialità.

Senz'altro utile è riprendere una distinzione - spesso trascurata - tra i fini e le funzioni del diritto penale: il diritto penale assume come scopi legittimi e dichiarati la tutela dei beni giuridici, attraverso la minaccia di pena che agisce come forma di general e di special prevenzione. Ma il meccanismo attraverso cui agisce il diritto penale genera una forma di controllo, sviluppando una funzione di conformazione sociale che può dissimulare una deriva autoritaria. Che il diritto penale svolga in modo latente una funzione pedagogica, non legittima il ricorso alla pena solo a tal fine; anzi pare sia corretto affermare esattamente il contrario, ovvero che la pena non può avere un effetto manipolativo, in quanto la libertà morale e le convinzioni del singolo non possono essere oggetto di repressione penale. Questo anche se si condivide in modo incondizionato il messaggio culturale che la norma penale veicola. Tutelare e difendere questa libertà non significa giustificare o approvare gli atti che ledono beni giuridici, ma semplicemente suggerire un approccio diverso alla penalità, coerente con l'evoluzione del sistema penale dall'illuminismo ad oggi.

Soprattutto l'idea di promuovere una svolta culturale, mantenendo intatto il contesto strutturale, sociale ed istituzionale che quella cultura esprime, appare, nella migliore delle ipotesi, una ingenuità, tuttavia irritante perché si è consapevoli che in realtà il diritto penale è una facile scorciatoia utilizzata dal sistema politico per evitare un impegno sostanziale dal punto di vista istituzionale ed economico: gli stereotipi culturali che accompagnano alcune forme di discriminazione sono in realtà legati anche ad una struttura che tali diseguaglianze legittima. La razza, l'etnia, la nazione, la religione sono concetti sulla cui base si distribuiscono ricchezze e opportunità nel nostro paese. La struttura del nostro paese è discriminatoria ed è difficile estirpare la sua espressione culturale senza mutare ciò su cui essa si fonda. Altri e ben più complessi e articolati possono e devono essere gli strumenti volti a garantire una uguaglianza sostanziale e eliminare le discriminazioni.

3. *Conclusioni*

Si può perseguire allora una politica antidiscriminatoria attraverso la minaccia di pena, ovvero attraverso il diritto penale? Non dobbiamo nutrire grandi aspettative: il diritto penale è uno strumento, da un lato, rozzo, limitato, semplice, risponde ad una logica deduttiva, dall'altro, però può essere uno strumento subdolo per come utilizzato dal sistema politico. Crea l'illusione di una presa in carico del problema, ma in realtà vi è una sostanziale deresponsabilizzazione sui quei fronti che potrebbe effettivamente mettere in atto politiche antidiscriminatorie.

Occorre tra l'altro segnalare paradossalmente un *vulnus* al principio di uguaglianza attraverso il diritto penale, che trascurando le discriminazioni di genere e quelle legate all'orientamento sessuale a sua volta discrimina una categoria di persone vulnerabili e che meriterebbero la stessa forma di tutela[7].

Sulla presunta funzione simbolica e pedagogica che dovrebbe assumere il diritto penale, non si può non condividere Pulitanò, il quale sollecita a: "non affidare al Leviatano ciò che la società può fare, ciò che noi consociati possiamo fare usando le nostre libertà: può essere questa una ragionevole impostazione dei problemi di politica del diritto, di distribuzione del peso delle regole di convivenza, fra Stato Leviatano e società civile […]. È nelle mani della società civile, non della giustizia penale, la possibilità e responsabilità del superamento delle condizioni culturali e sociali nelle quali ha radice un'incultura razzista o sessista o fondamentalista. È nella qualità del discorso pubblico la possibilità di una seria critica rivolta al disvalore di fatti e discorsi"[8].

[7] Rispetto anche alla tutela del genere e orientamento sessuale si vedano le approfondite riflessioni di G. GENTILE, *La tutela penale dell'identità sessuale nelle "disposizioni in materia di contrasto dell'omofobia e della transfobia,* in L. FERRARO, F. DICE, A. POSTIGLIOLA, P. VALERIO (a cura di) *Pluralità identitarie tra bioetica e biodiritto,* Milano, Mimesis, 2016, 163.

[8] D. PULITANÒ, *Essere Charlie o politicamente corretto? Manifestazioni espressive e diritto penale*, in *Sistemapenale,* 20 gennaio 2021.

SPORT E CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI: LA PROSPETTIVA DEL DIRITTO COMPARATO*

di VIRGINIA ZAMBRANO e SAVERIO SICILIA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La normativa F.I.G.C. e la reazione dell'ordinamento sportivo ai comportamenti discriminatori (il caso Magnan). – 3. I recenti interventi del legislatore statale per prevenire abusi e discriminazioni nello sport. – 4. Cenni al sistema di prevenzione della F.I.F.A. e della U.E.F.A. in materia di discriminazioni. – 5. Normativa spagnola e spunti di comparazione con il sistema italian. – 6. Le discriminazioni nelle Olimpiadi: Rule 50 ed il caso francese. – 7. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il contrasto ai comportamenti discriminatori, di ogni genere e tipologia, è un obiettivo comune a qualsiasi società civile necessario a garantire, in attuazione del principio del mutuo rispetto, l'eguaglianza tra individui come diritto alla base di ogni convivenza democratica. Le differenti condotte discriminatorie possono giungere a violare diritti fondamentali delle persone e, per tal motivo, sono vietate e perseguite prima ancora che dall'ordinamento sportivo[1] dall'ordinamento internazionale, ovvero quell'ordinamento che riconosce l'autonomia dello sport[2] legittimando l'operato del C.I.O. e delle altre federazioni sportive internazionali. In tale prospettiva, la nozione di comportamento discriminatorio elaborata dal legislatore federale risulta coerente e in sintonia con quella degli organismi e delle istituzioni internazionali. L'Italia risulta aver pacificamente recepito la convenzione internazionale volta alla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (Convenzione di

* Sebbene il contributo sia dovuto all'opera inscindibile dei due Autori, i parr. 3 e 6 vanno attribuiti alla Prof.ssa Virginia Zambrano; i parr. 2, 4 e 5 a Saverio Sicilia; il par. 1 e 7 ad entrambi gli Autori.

[1] Corte Federale d'Appello S.U., C.U. n. 090//CFA, 2017/2018.

[2] K. FOSTER, *Lex Sportiva and EU Law: The Mutual Influence of Sports Law and European Union Law*, European Law Journal, 2018.

New York del 1966), cosi come, in ambito europeo, la C.E.D.U. (Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, 1950) ha previsto all'art. 14 che: «*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*». Di analogo contenuto anche gli artt. 2 e 7 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo proclamata il 10 dicembre 1948 e l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000).

Quanto allo specifico contesto normativo sportivo internazionale, la Carta olimpica statuisce l'incompatibilità con l'appartenenza al Movimento olimpico di qualsiasi forma di discriminazione verso un Paese o una persona, sia essa di natura razziale, religiosa, politica, di sesso o altro, prevedendo inoltro che i Comitati Nazionali Olimpici si impegnino ad agire contro ogni forma di discriminazione[3] e di violenza nello sport[4]. In tal senso il provvedimento del CIO, confermato di recente in sede arbitrale[5], che sospendeva il Comitato Olimpico Russo per aver incorporato organizzazioni sportive delle regioni ucraine occupate, in violazione della Carta Olimpica.

In particolare, i principi ispiratori della Carta olimpica prevedono che il movimento contribuisca alla costruzione "*di un mondo migliore e più pacifico educando la gioventù per mezzo dello sport, praticato senza discriminazioni di alcun genere e nello spirito olimpico"* codificano l'idea di sport come veicolo di uguaglianza e inclusione ed ergendo lo sport a diritto universale dell'uomo[6] da garantire a chiunque. Parimenti la disciplina U.E.F.A. ha tra i suoi obiettivi la promozione del giuoco del calcio in uno spirito di pace, comprensione, *fair play*, senza alcuna discriminazione in materia politica, di genere, di religione, di razza o di

[3] D. KILVINGTON, J. PRICE, Y. DESCAMPS, Y, *Sport, Discrimination, and the Olympic and Paralympic Games*, International Journal of Sport & Society, 2024.

[4] M.C BELL., *Human Rights and the Olympic Games: Rule 50 and Freedom of Expression*, International Sports Law Journal, 2021.

[5] CAS 2023/A/10093 Russian Olympic Committee (ROC) v. IOC.

[6] *Rule 6 e 8* della Carta Olimpica.

ogni altra ragione. In particolare, la U.E.F.A. definisce discriminazione l'insulto alla dignità umana della persona o del gruppo, effettuato, con qualsiasi mezzo, per ragioni riferibili alla razza, al colore della pelle, alla religione, alle origini etniche o per ogni altra ragione. Nella medesima direzione si muovono diversi atti della F.I.F.A.; lo statuto della federazione, invero, vieta la discriminazione di un paese, di un individuo o di un gruppo di persone, il codice etico impone il divieto per funzionari, giocatori, agenti, organizzatori di eventi di offendere la dignità o l'integrità di un paese, di una persona o di un gruppo di persone mediante parole o azioni di disprezzo, discriminanti o denigratorie e, infine, il codice disciplinare F.I.F.A. prevede le pene da comminare per i casi di insulti e comportamenti discriminatori[7] all'interno degli stadi.

Anche il C.O.N.I., infine, codifica il principio di non discriminazione imponendo a tutti i soggetti dell'ordinamento sportivo l'obbligo di astenersi da qualsiasi comportamento discriminatorio in relazione alla razza, all'origine etnica o territoriale, all'età, al sesso, alla religione, alle opinioni personali, anche politiche, promuovendo a tal fine le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport.

Risulta quindi evidente come anche nell'ambito dell'ordinamento sportivo è sentita fortemente l'esigenza di dare adeguata tutela alla dignità ed alla libertà di ciascuno a prescindere dalla religione, dall'appartenenza etnica e territoriale, dal colore della pelle.

Premesso quanto sopra riportato sul piano dogmatico, sarà opportuno verificare nel presente saggio come l'ordinamento sportivo nazionale e quello della F.I.G.C. reagiscano al fenomeno discriminatorio offrendo una comparazione con il sistema spagnolo.

2. *La normativa F.I.G.C. e la reazione dell'ordinamento sportivo ai comportamenti discriminatori (il caso Maignan)*

Il movimento calcistico, in Italia, ha dimensioni sociali ed economiche di grandissimo rilievo risultando lo sport con numero maggiore di

[7] P. WIATER, *Equality in war-related sanctions: a comment on the CAS approach to sanctions of IOC, FIFA and UEFA*, in *The International Sports Law Journal*, 2025.

praticanti e di appassionati, considerato ormai come un'industria che, dominata da *sponsors* multinazionali, da società per azioni quotate in borsa e da fondi di investimento, produce una parte importante del P.I.L.[8] dello stato italiano. Nel nostro paese il calcio non è soltanto un fenomeno sportivo, ma rappresenta qualcosa di più complesso che contagia fortemente la nostra comunità statale sotto il profilo economico, sociale e culturale. Per tale motivo anche osservare tale sistema può aiutare a comprendere l'operatività del principio di non discriminazione nel mondo dello sport. Il movimento calcistico italiano deve ovviamente conformarsi all'ordinamento sportivo internazionale, dovendo, da un lato, sottostare ai dettami imposti dal C.I.O. e dal C.O.N.I. e, dall'altro, rispettare le regole imposte dalla Federazione Internazionale (F.I.F.A.) e da quella Europea (U.E.F.A.). La Federazione italiana riceve quindi un duplice riconoscimento, dalla Federazione Internazionale (F.I.F.A.) e dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), che le impone di osservare deliberazioni e principi imposti da tali Istituzioni sportive[9]. Al riguardo, la federazione italiana ha l'obbligo di rispettare e dare attuazione al principio stabilito dall'art. 3 dello Statuto della F.I.F.A. volto a vietare "*discriminazioni di alcun genere contro paesi, singoli o gruppi di persone, in ragione della loro origine etnica, linguaggio, religione, opinioni politiche o per qualunque altra ragione*". In adempimento a quanto imposto dalle predette istituzioni internazionali, il principio di non discriminazione viene quindi recepito nello Statuto, nel Codice di giustizia sportiva (C.G.S) e nelle (N.O.I.F.) norme Organizzative Interne della F.I.G.C. Con una formulazione estremamente chiara l'art. 2 dello Statuto afferma che "*la FIGC promuove l'esclusione dal giuoco del calcio di ogni forma di discriminazione sociale, di razzismo, di xenofobia e di violenza*"; tale disposizione, seppur generica e di principio, svolge una

[8] Il rapporto Sport 2024 commissionato da Sport e Salute e dall'I.S.C.S. rileva che *"Il contributo dello Sport al Valore Aggiunto italiano è stato nel 2022 di circa €24,7 mld, in forte aumento rispetto all'anno precedente (+12,6%), superiore al livello del contributo pre-pandemico.*

[9] L'art. 1, comma 4, dello Statuto F.I.G.C. stabilisce che: "*La FIGC è l'unica federazione sportiva italiana riconosciuta dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), dall'Union des Associations Européennes de Football (UEFA) e dalla Fédération Internationale de Football Association (FIFA) per ogni aspetto riguardante il giuoco del calcio in campo nazionale e internazionale*".

rilevante funzione programmatica che necessita di essere integrata con contenuti concreti. In tal senso, ad integrazione delle condotte vietate in contrasto con il principio di non discriminazione, vi è l'art. 28 del CGS FIGC il quale stabilisce che "*costituisce comportamento discriminatorio ogni condotta che, direttamente o indirettamente, comporta offesa, denigrazione o insulto per motivi di razza, colore, religione, lingua, sesso, nazionalità, origine anche etnica, condizione personale o sociale ovvero configura propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori".* In tale norma sono ricomprese sia le condotte dirette ed indirette e sono elencate, pressoché, tutte le ragioni rilevanti, ai fini della configurazione di un comportamento discriminatorio. Nello stesso articolo, il legislatore sportivo indica, poi, le sanzioni applicabili, graduando le responsabilità in maniera differente a seconda che si tratti di calciatori, dirigenti e soci. Si legge, invero, che il calciatore che "*commette una violazione….è punito con la squalifica per almeno dieci giornate di gara o, nei casi più gravi, con una squalifica a tempo determinato…nonché, per il settore professionistico, con l'ammenda da euro 10.000,00 ad euro 20.000,00",* mentre i dirigenti, i tesserati, i soci "*sono puniti con l'inibizione o la squalifica non inferiore a quattro mesi o, nei casi più gravi...nonché, per il settore professionistico, con l'ammenda da euro 15.000,00 ad euro 30.000,00".* È, infine, prevista al comma 4° delle predetta norma una responsabilità oggettiva[10] dei *club* con conseguenze sanzionatorie significative che possono condurre alla perdita della partita in caso di reiterazione del comportamento discriminatorio, come ad esempio, per "*l'introduzione o l'esibizione negli impianti sportivi da parte dei propri sostenitori di disegni, scritte, simboli, emblemi o simili, recanti espressioni di discriminazione",* così come per "*per cori, grida e ogni altra manifestazione che siano, per dimensione e percezione reale del fenomeno, espressione di discriminazione*". Si tratta anche qui di indicazioni esemplificative, non tassative, volte a individuare soltanto alcune delle modalità di espressione di episodi discriminatori, senza, per questo, limitare la punibilità di differenti condotte.

[10] A. CANDUCCI, *La responsabilità oggettiva nella giustizia sportiva: un architrave su pilastri di argilla*, in *Rivista Diritto ed Economia dello Sport*, 2012, 87; V. FORTI, *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Diritto ed Economia dello Sport*, 2007, 13.

Alle società sportive è imposto, inoltre, l'obbligo di avvertire il pubblico delle possibili sanzioni previste a carico della stessa in conseguenza del compimento dei predetti comportamenti da parte dei propri sostenitori. Molto singolare poi notare l'attenzione del legislatore federale allorquando tali episodi avvengano prima o durante una gara. In tali casi, l'art. 62 delle N.OI.F.[11] predispone una collaborazione sinergiche tra le varie figure coinvolte nell'evento (arbitro, collaboratori della Procura federale, delegato di Lega e responsabile dell'ordine pubblico) capace (al ricorrere di striscioni, cori, grida o manifestazione discriminatoria) di condurre sia al mancato inizio della gara, che alla sua sospensione, con il dichiarato intento di disincentivare tali fenomeni[12]. Con riferimento alle condotte di discriminazione razziale è, peraltro, previsto che il giudice sportivo possa disporre anche l'obbligo di disputare una o più gare con il settore, occupato dai tifosi autori della condotta, chiuso, come avvenuto recentemente durante la partita tra Lecce e Lazio[13]. Un caso che riassume la reazione dell'ordinamento federale ai comportamenti discriminatori è rinvenibile nella gara Udinese-Milan ove in più occasioni durante la gara il calciatore *Maignan* risultava destinatario di manifestazioni di discriminazione razziale da parte della tifoseria di casa, tanto da portare all'effettuazione di n. 2 annunci con altoparlante, nonché a una prima interruzione del gioco per circa 1 minuto, ed una successiva sospensione della gara per circa 5 minuti. Nella pronuncia

[11] L'art. 62, comma 3 delle NOIF prevede che: *Le società hanno l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti idonei ad impedire che lo svolgimento della gara sia disturbato dal suono di strumenti che comunque rechino molestia, dal lancio e dallo sparo di materiale pirotecnico di qualsiasi genere e che durante la gara si verifichino cori, grida ed ogni altra manifestazione espressiva di discriminazione per motivi di razza, di colore, di religione, di lingua, di sesso, di nazionalità, di origine territoriale o etnica, ovvero configuranti propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori nonchè di far rimuovere, prima che la gara abbia inizio, qualsiasi disegno o dicitura in qualunque modo esposti, recanti espressioni oscene, oltraggiose, minacciose, incitanti alla violenza o discriminatorie per motivi di razza, di colore, di religione, di lingua, di sesso, di nazionalità, di origine territoriale o etnica, ovvero configuranti propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori.*

[12] S. SICILIA, *Sport e regole di responsabilità civile. Le peculiarità nel gioco del calcio,* in V. D'ANTONIO, V. ZAMBRANO (a cura di), *Volume di Diritto Sportivo. Principi, norme, Istituzioni,* Torino, Merita Edizioni, 2025.

[13] C.U. 111 del 5 gennaio 2023 del giudice sportivo di Lega Serie A.

sportiva, conseguente l'episodio, è sottolineata l'obiettiva gravità dei fatti accaduti i quali hanno comportato l'adozione delle misure previste nell'apposito protocollo procedurale previsto dalle norme federali. Dall'esame della circostanza era inoltre confermato uno degli elementi previsti dall'art. 28, comma 4° del C.G.S. FIGC ovvero la percezione reale del comportamento discriminatorio, chiaramente sussistente, considerata la visibile e legittima reazione del calciatore interessato che intendeva abbondare il campo di gioco. Se la decisione del giudice sportivo[14] in primo grado si concludeva con una condanna dell'Udinese a disputare una gara a porte chiuse, a seguito del reclamo del *club*, la Corte d'appello federale[15], riscontrando la presenza di una delle esimenti e attenuanti previste dall'art. 29 del CGS F.I.G.C., in particolare quella prevista al comma 1, lett. c), secondo cui "*la società ha concretamente operato con le Forze dell'ordine e le altre Autorità competenti per identificare i propri sostenitori responsabili delle violazioni, anche mediante l'utilizzo a spese della società di tecnologie di videosorveglianza* ", accoglieva il reclamo e riformulava la sanzione nell'obbligo a carico della società Udinese Calcio S.p.A. di disputare 2 (due) gare con il settore denominato "Curva Nord" privo di spettatori. Il caso analizzato dimostra sia la tempestiva reazione dell'ordinamento federale al verificarsi di tali episodi durante una gara che le conseguenze sanzionatori previsti per disincentivare e reprimere tali fenomeni.

3. *I recenti interventi del legislatore statale per prevenire abusi e discriminazioni nello sport*

Negli ultimi anni il legislatore italiano è intervenuto nel mondo dello sport per rafforzare la tutela degli atleti, in particolare dei soggetti più vulnerabili, i minori, introducendo obblighi stringenti per federazioni, società ed associazioni sportive in materia di prevenzione di abusi, molestie e discriminazioni. Il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39[16] e, soprattutto,

[14] Decisione del Giudice sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti Serie A, di cui al Com. Uff. n. 149 del 23.01.2024.

[15] Decisione/0140/CSA-2023-2024.

[16] L'art. 16, d.lgs. n. 39/2021, rubricato "*Fattori di rischio e contrasto della violenza*

il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36[17] hanno previsto l'obbligo per federazioni, discipline sportive associate ed enti di promozione di adottare linee guida, modelli organizzativi e codici di condotta per la salvaguardia dell'integrità fisica e morale degli atleti, della violenza di genere, nonché per la rimozione di ogni forma di disparità e discriminazione fondata su etnia, religione, età, orientamento sessuale o disabilità. Vi è stata poi l'introduzione obbligatorietà della figura del *Safeguarding Officer*[18], un soggetto che ha tra i suoi compiti quello di rilevare, non solo l'abuso fisico e sessuale, ma anche quello psicologico[19], il bullismo e *cyberbullismo*, le discriminazioni di ogni genere, l'abuso dei mezzi correttivi e persino l'omissione negligente di assistenza. Un organo che può essere costituito, sia in forma collegiale che individuale, da diverse professionalità nel campo giuridico, medico, sportivo, ma anche da tesserati che, di volta in volta, potrebbero essere affiancati da esperti esterni in relazione ai singoli casi. È utile anche notate che tale figura non possiede poteri sanzionatori come gli organi disciplinari federali ma può emette

di genere nello sport", al comma 1, dispone che "*Le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva e le Associazioni benemerite, sentito il parere del CONI, devono redigere, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, le linee guida per la predisposizione dei modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva e dei codici di condotta a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra condizione di discriminazione prevista dal decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 o per ragioni di etnia, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale…*".

[17] Art. 33, comma 6, d.lgs. n. 36/2021, «*…sono introdotte disposizioni specifiche a tutela della salute e della sicurezza dei minori che svolgono attività sportiva, inclusi appositi adempimenti e obblighi, anche informativi, da parte delle società e associazioni sportive, tra cui la designazione di un responsabile della protezione dei minori, allo scopo, tra l'altro, della lotta ad ogni tipo di abuso e di violenza su di essi e della protezione dell'integrità fisica e morale dei giovani sportivi…]*»

[18] G. SCARCHILLO, *Sport e safeguarding: il punto di vista del comparatista*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2024, 275.

[19] L'OMS definisce il maltrattamento sui minori come "*tutte le forme di abuso fisico e/o emotivo, abuso sessuale, negligenza o trattamento negligente, o sfruttamento commerciale o di altro tipo, con conseguente danno effettivo o potenziale alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo o alla dignità del bambino, nel contesto di un rapporto di responsabilità, fiducia o potere*" in https://www.sport.governo.it/media/qp2p41io/prevenire-e-contrastare-abusi-violenze-e-discriminazioni-nei-confronti-dei-minori-in-ambito-sportivo.pdf.

raccomandazioni, vigilare sull'adozione dei predetti modelli organizzativi e dei codici di condotta da parte delle società, segnalare le violazioni che riceve agli organi competenti, promuovere la formazione obbligatoria di dirigenti e tecnici e, soprattutto, assicurare la riservatezza delle segnalazioni, anche tramite sistemi di *whistleblowing*[20]. L'obbligo, per società ed associazione sportiva, di nominare una responsabile *Safeguarding* entro il dicembre 2024 è stato un forte segnale dell'ordinamento statale per reagire a diverse criticità, e scandali, emersi nel mondo sportivo. In ottica comparata la previsione di un ufficio deputato alla tutela preventiva è chiaramente di matrice anglosassone ove, nel Regno Unito, il *Safeguarding Vulnerable Groups Act*[21] introdusse nel 2006 una disciplina organica in materia di protezione dei soggetti vulnerabili, successivamente aggiornata, nel 2009, con l'istituzione della *Independent Safeguarding Authority*, un modello, poi traslato in ambito sportivo ed oggi di riferimento per altri ordinamenti.

A livello internazionale anche il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) ha avuto un ruolo trainante. L'*Executive Board*, già nel 2007, con il *Consensus Statement on Sexual Harassment & Abuse in Sport*, riconobbe la frequenza di casi di molestie e abusi nello sport, individuando l'esposizione al rischio di diversi atleti e la necessità di elaborare politiche e procedure di prevenzione, promuovendone una *leadership* etica. Negli anni successivi, il C.I.O. consolidò questo approccio e nel 2014, nell'*Olympic Agenda 2020* tra gli obiettivi strategici era inserito il rafforzamento del supporto agli atleti per il tramite di tre aree d'intervento: politiche e procedure, meccanismi di prevenzione, gestione delle segnalazioni. Nel 2020, infine, è stato introdotto l'*International Safeguarding Officer* in Sport Certificate[22], un programma di formazione standardizzato per responsabili di *safeguarding* a livello mondiale. L'Italia, seppur in ritardo in questo processo, ha visto dal 2019 diverse federazioni dotarsi di un regolamento specifico e, nel 2023, approvare dalla Giunta Nazionale del CONI un Regolamento quadro[23] per la prevenzione e il

[20] D.lgs. n. 24/2023, in attuazione della Direttiva EU 2019/1937.

[21] *Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006*, UK Public General Acts, c. 47.

[22] IOC, *International Safeguarding Officer in Sport Certificate*, 2020, disponibile su https://olympics.com.

[23] CONI, Delibera Giunta Nazionale 25 luglio 2023, n. 255, "*Linee guida per la*

contrasto di abusi, violenze e discriminazioni, corredato da linee guida per i modelli organizzativi e i codici di condotta a tutela dei minori. Un modello organizzativo che, pur con le diverse difficoltà applicative riscontrabili soprattutto a livello dilettantistico, rappresenta una svolta culturale che sposta la repressione *ex post* alla prevenzione *ex ante*, avvicinando così l'ordinamento sportivo italiano agli standard internazionali fissati dal C.I.O.. Bisognerà, soprattutto per il mondo dilettantistico, evitare che tali modelli, costosi ed ispirati al d.lgs. n. 231 del 2001, si traducano in mere formalità difensive e non in reali meccanismi di prevenzione.

4. *Cenni al sistema di prevenzione della F.I.F.A. e della U.E.F.A. in materia di discriminazioni*

Sul piano internazionale, il rispetto dei diritti umani[24] e la lotta alle discriminazioni sono state assunte come priorità dalle principali organizzazioni calcistiche, in particolare F.I.F.A. e U.E.F.A., che hanno elaborato un sistema normativo e disciplinare che combina strumenti di prevenzione[25], meccanismi procedurali e sanzionatori. Per quanto riguarda la F.I.F.A., l'art. 4 intitolato "*Non-discrimination, equality and neutrality"* sancisce il divieto assoluto di discriminazione statuendo che "*discrimination of any kind against a country, private person or group of people on account of race, skin colour, ethnic, national or social origin, gender, disability, language, religion, political opinion or any other opinion, wealth, birth or any other status, sexual orientation or any other reason is strictly prohibited and punishable by suspension or expulsion. 2. FIFA remains neutral in matters of politics and religion. Exceptions may*

predisposizione dei modelli organizzativi e dei codici di condotta a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e delle discriminazioni".

[24] International Olympic Committee, *Q&A Regarding the Participation of Athletes with a Russian or Belarusian Passport in International Competitions*, *25 October 2023*, available at Q&A regarding the participation of athletes with a Russian or Belarusian passport in international competitions.

[25] FIFA, *FIFA publishes landmark Human Rights Policy*, 8 June 2017, available at FIFA publishes landmark Human Rights Policy.

*be made with regard to matters affected by FIFA's statutory objective*s.[26]" Il Codice Disciplinare, all'art. 13, prevede poi specifiche sanzioni per i comportamenti discriminatori commessi da tesserati o spettatori con sanzioni che vanno dall'ammenda alla disputa di gare a porte chiuse e fino all'esclusione da competizioni[27]. Contestualmente, la federazione internazionale ha promosso campagne di sensibilizzazioni globali, collaborando con l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), come nel caso dell'hashtag #NoDiscrimination diffuso durante i mondiali in Qatar nel 2022 ed ha istituito la c.d. *three-step procedure* (avviso pubblico, sospensione, abbandono della gara) per segnalare episodi di razzismo o altri atti discriminatori[28] capaci di condurre all'interruzione della gara. La UEFA, già dal 2009, ha introdotto una disciplina specifica oggi contenuta negli UEFA *Disciplinary Regulations* che, specularmente alla normativa FIFA, vieta all'art. 14 ogni forma di comportamento razzista o discriminatorio, prevedendo come sanzione minima la squalifica di dieci gare per il calciatore responsabile o, in caso di responsabilità dei tifosi, la chiusura parziale dello stadio. La recidiva comporta misure più gravi come la disputa di una partita a porte chiuse, la penalizzazione e l'esclusione dalle competizioni. Il sistema è completato dall'art. 38 del *UEFA DR*[29] che introduce una presunzione di veridicità delle dichiarazioni contenute nei referti ufficiali di arbitri e delegati UEFA addossando l'onere della prova sull'incolpato. Al riguardo, la giurisprudenza arbitrale[30] del Tribunale Arbitrale dello Sport ha costantemente confermato la legittimità di tale presunzione sottolineando come contribuisca a garantire maggiore effettività alla repressione di condotte discriminatore altrimenti non punibili a causa delle difficoltà nella raccolta di prove in contesti di massa come gli stadi. Un caso emblematico è rappresentato dalla decisione resa dal Tribunale Arbitrale dello Sport

[26] FIFA Statutes, August 2023 edition, art. 4, disponibile su https://www.fifa.com.

[27] FIFA Disciplinary Code, 2019 edition (updated 2022), art. 13.

[28] FIFA, *No Discrimination Campaign*, 2022, disponibile su https://inside.fifa.com/campaigns/no-discrimination.

[29] Art. 38 Uefa DR stabilisca che «*I rapporti degli ufficiali di gara, dei delegati UEFA e degli osservatori UEFA sono considerati corretti e completi, salvo prova contraria».³ Tale disposizione introduce una vera e propria presunzione di veridicità dei rapporti ufficiali, redatti da arbitri, match delegates e osservatori UEFA".*

[30] CAS 2015/A/4256 Feyenoord Rotterdam N.V. v. UEFA (24 giugno 2016).

(TAS) nel procedimento *Feyenoord Rotterdam N.V. v. UEFA* del 2016, relativo ai fatti occorsi durante la partita di UEFA Europa League tra Feyenoord e A.S. Roma del 26 febbraio 2015, allorquando un tifoso del *club* olandese lanciò in campo un bananone gonfiabile in direzione dell'attaccante ivoriano Gervinho. A seguito di ciò, l'arbitro interpretò l'episodio come atto di natura razzista ed attivò la procedura UEFA che condusse il *Control, Ethics and Disciplinary Body* a sanzionare la società con una multa pecuniaria e con l'obbligo di disputare la successiva gara casalinga a porte chiuse. La squadra olandese propose ricorso dinanzi al T.A.S. sostenendo, da un lato, che il gesto fosse frutto di frustrazione sportiva privo di intenti discriminatori, dall'altro, che l'oggetto lanciato fosse un semplice giocattolo privo di significato offensivo, rappresentando peraltro che il tifoso identificato fosse egli stesso di origine africana, circostanza che, a detta del *club*, avrebbe escluso connotazione razziale all'atto. Il Tribunale respinse tali argomentazioni ribadendo che lo sport non tollera comportamenti razzisti e che la tutela della dignità umana prevale su interpretazione soggettive del gesto. La decisione assume rilievo sotto un triplice aspetto. Conferma la presunzione di veridicità circa i referti di gari e le relazione dei delegati UEFA spostando, come sopra rilevato, l'onere della prova a carico del *club* incolpato (tenuto a dimostrare l'inesattezza delle informazioni contenute nei referti), configura inoltre un divieto assoluto di comportamenti discriminatori da punirsi a prescindere dall'intenzione soggettiva dell'autore della condotta[31] e valorizza un criterio oggettivo di valutazione, definito "*objective onlooker test*", in forza del quale un atto deve considerarsi discriminatorio se un osservatore ragionevole, presente allo stadio o dinanzi allo schermo televisivo, lo percepisce come un insulto alla dignità umana. Questo standard esclude quindi qualsiasi interpretazione soggettiva o relativistica: anche in assenza di un intento esplicito di discriminare, il gesto può risultare razzista per la sua valenza simbolica e per l'impatto

[31] L'art. 14 UEFA *Disciplinary Regulations (DR)*, il quale stabilisce che: «*Any person under the scope of Article 3 who insults the human dignity of a person or group of persons on whatever grounds, including skin colour, race, religion or ethnic origin, incurs a suspension lasting at least ten matches or a specified period of time, or any other appropriate sanction. 2 If one or more of a member association or club's supporters engage in the behaviour described in paragraph 1, the member association or club responsible is punished with a minimum of a partial stadium closure*".

sociale che produce[32]. La decisione, pur riconoscendo la possibilità di ridurre la sanzione ai sensi dell'art. 17 *DR UEFA* secondo cui «*in circostanze eccezionali, l'organo disciplinare può discostarsi dai limiti sanzionatori standard stabiliti dalle presenti Regole Disciplinari*», confermò la responsabilità del *club*, limitandosi a sospendere la sanzione della partita a porte chiuse con un periodo di prova triennale.[5] In tal modo, il CAS ha riaffermato la responsabilità oggettiva dei *club* per i comportamenti dei propri sostenitori, la presunzione di veridicità dei rapporti ufficiali come strumento di effettività della giustizia sportiva e la centralità della dignità umana come bene giuridico protetto.

5. *Normativa spagnola e spunti di comparazione con il sistema italiano*

L'evoluzione del modello spagnolo nella lotta alla violenza nello sport vanta una vasta esperienza e diversi strumenti normativi. Il sistema di prevenzione spagnolo della violenza associata allo sport affonda le sue radici nel recepimento dei principi della " *Convenzione internazionale sulla violenza, la sicurezza e il disturbo da parte degli spettatori durante gli eventi sportivi, in particolare le partite di calcio* " del 1985 (Convenzione n. 120 del Consiglio d'Europa), nonché nel recepimento delle raccomandazioni della Commissione Speciale del Senato sulla Violenza che condussero alla istituzione di una Commissione Nazionale contro la Violenza nelle Manifestazioni Sportive. L'emergere del razzismo (associato a xenofobia e intolleranza) come forma di violenza, talvolta tollerata, creò poi la necessità di adottare misure per prevenire e sanzionare tali condotte. Alla fine del 2004, su proposta del C.S.D. (*Consejo Superior de Deportes)* venne così istituito un Osservatorio sulla violenza, il razzismo e la xenofobia nello sport, all'interno della Commissione nazionale contro la violenza nelle manifestazioni sportive e vennero invitati tutti i livelli del calcio spagnolo a firmare nel 2005 un Protocollo di Azioni contro il Razzismo, la Xenofobia e l'Intolleranza nel Calcio che definiva le misure di intervento per prevenire tali condotte. La redazione del predetto protocollo, unitamente alla Commissione di Studio

[32] CAS 2022/A/8871, *Football Union of Russia v. UEFA*, in https://jurisprudence.tas-cas.org.

istituita presso il Senato, condusse poi all'approvazione della *Ley 19/2007 contro la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte* (una legge statale dedicata interamente alla materia sportiva) che portò una serie di novità con l'intento di trattare, in modo uniforme e omogeneo, la prevenzione e la repressione di tali fenomeni. Per la prima volta nella legislazione spagnola venne introdotto un elenco di atti e comportamenti considerati razzisti, xenofobi e intolleranti, distinti dagli atti o comportamenti violenti o che incitano alla violenza nello sport, punibili, non più all'interno del luogo e nelle sue vicinanze ove si svolge l'evento, ma anche all'esterno o nei mezzi di trasporto organizzati per assistere agli eventi. Venne fornita una definizione di razzismo e di discriminazione razziale - diretta e indiretta - come qualsiasi distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali nella sfera politica, economica, sociale, culturale o in qualsiasi altra sfera della vita pubblica. In attuazione della predetta legge, con il Decreto Reale n. 748 del 2008 vennero regolamentate le attività della Commissione Antiviolenza, un organismo statale connesso con il sistema sportivo che ha tra le funzioni principali il poter avviare procedimenti disciplinari e dichiarare le partire ad alto rischio, specularmente a quanto svolto in Italia dall'Osservatorio Nazionale sulle manifestazioni sportive istituto presso il Ministero dell'Interno. Singolare la legittimazione di tale organismo nel presentare ricorso avverso provvedimenti disciplinari e risoluzioni di qualsiasi organo o ente federativo dinanzi al *T.A.D.* (Tribunale Amministrativo Sportivo) qualora li ritenesse incompatibili con il regime sanzionatorio stabilito. Mentre la *Ley del Deporte n. 10/1990*, prima riforma organica dello sport in Spagna, era limitata a identificare principi generali di tutela dei valori sportivi, pur richiamando la necessità di distinguere tra l'attività sportiva organizzata in senso stretto (club, federazioni, leghe) e lo sport come fenomeno sociale di massa, dove spettatori, tifosi e organizzatori sono sottoposti - al pari di tutti i cittadini - ai poteri sanzionatori delle pubbliche amministrazioni, la *Ley 19/2007* ha rappresentato la prima normativa specifica volta a reprimere condotte discriminatorie e razziste nello sport ed ha tentato di identificare, in modo sistematico, gli ambiti nei quali tali comportamenti

possono manifestarsi (campo da gioco, spalti, contesto organizzativo), con l'obiettivo di evitare che episodi discriminatori dentro il rettangolo di gioco possano alimentare o legittimare atteggiamenti analoghi tra il pubblico. Nel Preambolo della legge è rappresentata peraltro la finalità di garantire che lo sport resti un ambiente sano di convivenza e rispetto, evitando che forme di razzismo, xenofobia o intolleranza possano radicarsi negli stadi e diffondersi nella società. Parimenti utili alla ricostruzione della normativa spagnola sul tema sono la *Ley 15/2022* volta a garantire il diritto alla parità di trattamento ed alla non discriminazione nel rispetto della Costituzione spagnola e la *Ley 39/2022* (di riforma della legge del 1990) che, all'art. 4.5 b), afferma che: *Las federaciones deportivas españolas*[33]*… deberán contar con un protocolo de prevención y actuación para situaciones de discriminación, abusos o acoso sexual y acoso por razón de sexo o autoridad en el seno de aquellas, que deberán poner a disposición de las entidades deportivas integrantes de las distintas competiciones, para su suscripción por éstas*[34]*".* Tale legge ha come obiettivo quello di rafforzare la lotta contro la discriminazione razziale e sessuale nello sport, qualificando tali condotte sia come illecito sportivo che come illecito statale, con conseguenze non solo disciplinari, ma anche amministrative e penali. In ambito strettamente sportivo, la *Real Federación Española de Fútbol* ha adottato un protocollo che consente, in presenza di episodi discriminatori, la sospensione temporanea o definitiva della partita, assicurando un intervento immediato a tutela degli atleti e del pubblico. Ciò si inserisce in un contesto normativo in cui la legislazione statale spagnola e quella sportiva appaiono fortemente coordinate e integrate. Al contrario, in Italia, pur se, come visto al paragrafo

[33] The Botswana Big Five, The IWG World Conference on Women and Sport launches its legacy: https://www.sportanddev.org/en/article/news/botswanabig-five-iwg-world-conference-women-and-sport-launches-its-legacy.

[34] Cfr. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-24430. "*A efectos de dar cumplimiento a lo anteriormente señalado, el Consejo Superior de Deportes pondrá a disposición de las federaciones deportivas españolas y las ligas profesionales un protocolo, en los términos indicados. De acuerdo con dicho protocolo, deberá ponerse en conocimiento del organismo sancionador dependiente del Consejo Superior de Deportes cualquier actuación que pueda ser considerada discriminación, abuso o acoso sexual y/o acoso por razón de sexo o autoridad, para ser sancionada como falta grave atendiendo a lo establecido en el artículo 105".*

precedente, esiste un analogo protocollo capace di interrompere le gare al verificarsi di condotte discriminatorie, la disciplina presenta una maggiore frammentazione: gli illeciti di natura sportiva vengono gestiti dagli organi di giustizia della F.I.G.C. anche per il tramite della Procura federale, ma l'intervento statale segue percorsi diversi fondati su norme specifiche con presupposti diversi. La medesima condotta discriminatoria può essere trattata in modo distinto a seconda che venga valutata come illecito sportivo, amministrativo o come reato, senza un adeguato coordinamento normativo che, invece, caratterizza il modello spagnolo. Anche in Italia vi è la possibilità di irrogare un cd. daspo per motivi razziali[35] ma pur sempre con un separato procedimento. Emblematica la reazione dell'ordinamento spagnolo nel caso che vide coinvolto il noto calciatore *Vinicius Yunior* il quale, durante il *match* tra Maiorca e Real Madrid del 5 febbraio 2023, venne raggiunto da diverse frasi razziste. In conseguenza del comportamento discriminatorio e della successiva identificazione dell'autore della condotta, il Tribunale competente[36] ha condannato l'imputato a dodici mesi di reclusione, disponendo il divieto di accesso per un periodo di tre anni agli stadi di calcio dove si disputano le partite della Lega Nazionale Professionistica di Calcio e della Reale Federazione Spagnola.

6. *Le discriminazioni nelle Olimpiadi: Rule 50 e il caso francese*

È certamente significativo osservare come anche le Olimpiadi e le Paralimpiadi offrano un terreno privilegiato di comparazione nell'analisi dei fenomeni discriminatori. Questi eventi globali, come sottolineato da una recente letteratura scientifica, si configurano come arene simboliche e mediatiche di attivismo politico, in cui gli atleti hanno storicamente trasformato il gesto sportivo in un atto di denuncia contro ingiustizie e discriminazioni. L'episodio più celebre resta quello di Città del Messico 1968, quando i velocisti statunitensi *Tommie Smith* e *John*

[35] Art. 6 della Legge n. 401/1989.

[36] Juzgado de Instrucción nº 3 de Tribunal Palma Disponibile sul sito: https://www.rainews.it/articoli/2024/09/calcio-razzismo-real-madrid-spagna-brasile-amichevole--vinicius-jr-in-lacrime-dbeac4e2-7754-4aed-8da8-6931113ae9db.html.

Carlos, sul podio dei 200 metri, alzarono il pugno con un guanto nero in segno del "*Black Power*" e si tolsero le scarpe per simboleggiare la povertà dei neri americani. Analogamente, a Monaco nel 1972, i connazionali *Vincent Matthews* e *Wayne Collett*, medagliati nei 400 metri, manifestarono disinteresse e protesta durante l'inno nazionale, chiacchierando e rifiutando la postura dell'attenti. In entrambi i casi, la reazione del C.I.O. fu durissima: espulsione immediata dal Villaggio Olimpico, sospensioni e squalifiche a vita giustificate per la violazione della *Rule 50* della Carta Olimpica, norma che vieta propaganda politica, religiosa o discriminatoria durante i Giochi. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrato un cambio di rotta. Episodi come quello di *Feyisa Lilesa* (maratoneta etiope a Rio 2016, che incrociò le braccia per denunciare la repressione del popolo Oromo) o di *Gwen Berry* (martellista statunitense che ai trials di Tokyo 2020 si voltò durante l'inno mostrando la maglia "*Activist Athlete*") non hanno più comportato sanzioni dirette da parte del C.I.O. tacciato di violare il diritto inviolabile alla libertà di espressione degli atleti. Il cambio di paradigma testimonia una graduale revisione del rapporto tra i vincoli della Rule 50 e la libertà di espressione[37], spinta anche dalle critiche di studiosi, associazioni e O.N.G., che hanno evidenziato come un'interpretazione rigida della norma rischi di entrare in conflitto con i diritti costituzionali nazionali e con i principi di libertà sanciti dalla C.E.D.U. (art. 10). Il caso francese è emblematico in tal senso in quanto in vista delle Olimpiadi di Parigi 2024 vi è stato un accesso dibattito che ha messo in luce un contesto ambivalente: da un lato, progressi significativi in tema di parità di genere formale, con la promessa di una partecipazione numericamente equilibrata tra atleti uomini e donne; dall'altro, la persistenza di resistenze culturali legate a sessismo, razzismo e discriminazione religiosa. Celebre, ad esempio, la controversia sul divieto del velo (*hijab*) nelle competizioni sportive, che ha posto in tensione il principio francese di laicità con il diritto delle atlete musulmane alla libertà di espressione religiosa. In questo scenario, il ruolo della società civile e di alcune associazioni attiviste è stato cruciale. Realtà come la Fondazione *Alice Milliat*, *Les Dégommeuses*

[37] Y. DESCAMPS, D. KILVINGTON, L. BECKETT UNIVERSITY, J. PRICE, *Sport, Discrimination, and the Olympic and Paralympic Games,* in *The International Journal of Sport and Society,* 2024.

(squadra di calcio femminista e inclusiva), *Les Hijabeuses* (collettivo di giovani atlete musulmane) e figure come *Béatrice Barbusse* hanno contribuito a denunciare e decostruire pratiche discriminatorie dall'interno delle istituzioni sportive. I media, accusati di contribuire a riprodurre stereotipi sessisti o razziali, possono essere invece strumenti di emancipazione, come mostrano esperienze legate al movimento #MeToo nello sport e contribuire a nuove forme narrative come manga e fumetti dedicati alla disabilità ed alla inclusione. Questo percorso mostra come le Olimpiadi possano fungere da specchio delle tensioni sociali e, al contempo, laboratorio normativo e culturale per bilanciare libertà di espressione, divieti di propaganda politica e principi di non discriminazione. Il caso francese mostra come attraverso una formazione obbligatoria di giornalisti e dirigenti sportivi, la predisposizione di programmi educativi per contrastare abusi o*nline* ed *offline*, ed una maggiore sinergia tra i diversi attori del monto sportivo possa fattivamente escludere e limitare fenomeni discriminatori.

7. *Conclusioni*

Dall'analisi condotta emerge come il contrasto alle discriminazioni nello sport costituisca un terreno privilegiato per verificare la capacità degli ordinamenti sportivi e statali di garantire l'effettività dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana, attraverso la disciplina federale F.I.G.C. e le recenti pronunce in materia (come nel caso *Maignan*), mostra un sistema che ha recepito in modo chiaro i principi internazionali ed europei di non discriminazione, dotandosi di strumenti sanzionatori e protocolli operativi capaci di reagire con prontezza a episodi di razzismo e intolleranza negli stadi.

Tuttavia, permane una certa frammentazione normativa tra livello sportivo e statale, con il rischio di sovrapposizioni e divergenze interpretative. Il modello spagnolo, per contro, offre un esempio di maggiore integrazione tra disciplina sportiva e disciplina statale, grazie a una legislazione organica (*Ley 19/2007*, *Ley 15/2022* e *Ley 39/2022*) che affronta, in maniera sistematica, le condotte discriminatorie, qualificandole contemporaneamente come illeciti sportivi e statali, con conseguenze disciplinari, amministrative e penali. La previsione di organismi

come la Commissione Antiviolenza e il potere di sospensione immediata delle partite da parte della federazione mostrano un approccio preventivo e repressivo più coordinato rispetto al sistema italiano. Emblematico è il caso *Vinícius Júnior*, in cui vi è stata una reazione congiunta della giustizia ordinaria e sportiva che ha sottolineato la centralità della tutela della dignità dell'atleta. In chiave internazionale, le Olimpiadi e le Paralimpiadi rappresentano un elemento di rilevazione delle tensioni tra i vincoli imposti dalla *Rule 50* della Carta Olimpica, che vieta espressioni politiche e di propaganda, e il diritto fondamentale alla libertà di espressione degli atleti. Se negli anni Sessanta e Settanta il C.I.O. adottava un approccio rigidamente repressivo (come nel caso *Smith–Carlos* a Città del Messico 1968 o *Matthews–Collett* a Monaco 1972), gli episodi più recenti (*Lilesa* a Rio 2016, *Berry* ai trials di Tokyo 2020) mostrano un mutamento di rotta, con un atteggiamento più tollerante verso l'attivismo degli atleti, spinto anche dal contesto sociale e dalle pressioni di istituzioni e associazioni. Il caso francese conferma la natura ambivalente di questo equilibrio: da un lato, progressi nella parità di genere e nella rappresentanza femminile a Parigi 2024; dall'altro, resistenze persistenti, come la controversia sull'uso dell'*hijab*, che evidenzia la tensione tra laicità repubblicana e diritti fondamentali delle atlete musulmane. Il ruolo della società civile e delle associazioni (*Alice Milliat Foundation, Les Dégommeuses, Les Hijabeuses*) mostra come il cambiamento non possa derivare soltanto da norme imposte dall'alto, ma richieda un dialogo costante tra istituzioni sportive, legislatori nazionali, organismi internazionali e attori sociali. In prospettiva comparata, appare dunque necessario: garantire un coordinamento più stretto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, sul modello spagnolo, evitando duplicazioni e vuoti normativi; rafforzare i protocolli operativi di prevenzione e repressione delle condotte discriminatorie durante gli eventi sportivi, con procedure uniformi a livello europeo; promuovere una lettura della Rule 50 conforme agli standard sovranazionali (CEDU, Carta dei diritti fondamentali UE), così da bilanciare il divieto di propaganda politica con il diritto alla libertà di espressione degli atleti; incentivare iniziative di formazione, diversità e inclusione nel mondo sportivo e nei media, affinché il discorso pubblico sullo sport contribuisca a ridurre stereotipi e a valorizzare le differenze. In definitiva, lo sport, quale fenomeno sociale globale, è chiamato ad essere non solo luogo di competizione, ma

anche spazio di tutela dei diritti fondamentali, laboratorio di democrazia e inclusione, in cui il diritto comparato offre un contributo essenziale per individuare soluzioni condivise ed efficaci contro ogni forma di discriminazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

di FILIPPO DONATI

Il tema oggetto del convegno – *inclusione e contrasto alla discriminazione nella disciplina del fenomeno sportivo* – si è rivelato di straordinaria attualità e rilevanza, tanto sul piano giuridico quanto su quello sociale. Le relazioni che si sono succedute nel corso della giornata hanno confermato che lo sport rappresenta oggi un laboratorio privilegiato per valutare la capacità dell'ordinamento di rendere effettivi i principi di uguaglianza e di dignità della persona sanciti a livello costituzionale ed europeo.

Negli ultimi anni, il mondo dello sport ha mostrato una crescente sensibilità verso i temi dell'inclusione e della lotta contro le discriminazioni in tutte le loro forme: di genere, di origine etnica, di orientamento sessuale, di condizione economica o di disabilità. Come ha osservato Andrea Magliari, sono emerse anche nuove forme di discriminazione, legate in particolare alla condizione degli atleti *transgender* o *intersex*, che impongono una riflessione profonda sui presupposti biologici e giuridici delle regole di partecipazione alle competizioni.

Fabio Ferraro ha distinto, con argomentazione lucida, tra discriminazioni ragionevoli – volte a garantire l'equità e la parità di condizioni nelle competizioni sportive – e discriminazioni irragionevoli, quali quelle di natura razziale, che permangono in molteplici contesti sportivi. Marilisa D'Amico ha richiamato l'attenzione sulle radici storiche della discriminazione di genere e sui progressi compiuti nel processo di emancipazione femminile, evidenziando tuttavia come lo sport resti uno degli ambiti nei quali le disparità tra uomini e donne sono ancora marcate, sia in termini di rappresentanza sia di accesso alle carriere tecniche e dirigenziali.

Un tema trasversale emerso con forza è quello dell'apparente neutralità delle regole sportive. Come ha chiarito Virgilio D'Antonio, dietro la loro veste tecnica e l'obiettivo dichiarato di assicurare la *fairness* e l'inclusione, le norme sportive possono celare criteri di selezione che, di fatto, determinano esclusioni arbitrarie. In tali casi, l'unico rimedio

disponibile resta spesso quello di natura risarcitoria, a dimostrazione della persistente difficoltà nel garantire una tutela pienamente effettiva.

Nel corso del dibattito è stato più volte ribadito che l'autonomia dell'ordinamento sportivo, pur riconosciuta, non può essere interpretata come uno spazio separato o impermeabile ai principi del diritto comune. L'ordinamento sportivo, anche nella sua dimensione internazionale, deve essere conforme ai valori fondamentali riconosciuti dalle Carte costituzionali e dal diritto dell'Unione europea.

In questa prospettiva, è di rilievo l'inserimento dello sport nella Costituzione italiana – oggi espressamente menzionato all'art. 33, comma 7 – cui hanno fatto riferimento Marilisa D'Amico e la Direttrice Carla Masi Doria, come segnale di riconoscimento del suo valore educativo, sociale e di promozione del benessere collettivo. Anche il diritto dell'Unione europea costituisce ormai un punto di riferimento imprescindibile. Come ricordato da Fabio Ferraro, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, agli articoli 21 e 23, vieta ogni forma di discriminazione e afferma la parità tra uomini e donne "in tutti i campi, compreso il lavoro e la retribuzione" – principi che la Corte di giustizia ha più volte esteso anche all'attività sportiva, quando essa assume dimensioni economiche o professionali.

L'articolo 165 TFUE, pur nella sua formulazione prudente, riconosce la necessità di sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo equità, apertura e integrità fisica e morale degli atleti, in particolare dei più giovani. Come ha sottolineato lo stesso Ferraro, si tratta di una norma di indirizzo, non di armonizzazione, ma di significativa importanza. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha ormai chiarito che le regole sportive non sono sottratte all'applicazione del diritto dell'Unione: i principi di libera circolazione, non discriminazione e parità di trattamento operano pienamente anche all'interno dell'ordinamento sportivo. Lo sport, dunque, non è un ordinamento separato, bensì una componente dello spazio giuridico europeo. In questa prospettiva, le politiche dell'Unione in materia di sport stanno assumendo un ruolo crescente: basti ricordare il *Piano d'azione contro il razzismo 2020–2025* e la *Strategia europea per la parità di genere*, che invitano gli Stati membri e le federazioni sportive a promuovere lo sport come strumento di inclusione e coesione sociale.

A livello nazionale, la riforma organica dello sport (d.lgs. 36/2021) ha previsto disposizioni volte a garantire la parità di genere e le pari opportunità nelle prestazioni di lavoro sportivo, sia professionali che dilettantistiche. Come ha ricordato Virginia Zambrano, l'art. 40 della riforma impone a regioni, CONI e federazioni sportive di promuovere la parità di genere, mentre il d.lgs. 39/2021 ha introdotto specifiche misure di contrasto alla violenza di genere. Valeria Torre, a sua volta, ha richiamato l'attenzione sulla rilevanza del diritto penale nel reprimere le condotte discriminatorie che si verificano in ambito sportivo. Da tali considerazioni emerge un dato centrale: l'inclusione non rappresenta soltanto un obiettivo etico o politico, ma un criterio di legittimità giuridica dell'ordinamento sportivo stesso.

Ogni regola sportiva – che riguardi l'accesso alle competizioni, la selezione degli atleti o le modalità di svolgimento delle gare – deve risultare conforme al principio di non discriminazione, così come interpretato dalle corti nazionali e sovranazionali.

Resta comunque assodato, come ricordato da Virginia Zambrano, che la logica della sanzione non è sufficiente a rimuovere le discriminazioni, essendo invece necessario promuovere azioni positive e rafforzare la dimensione educativa dello sport. Fenomeni quali i cori razzisti o i divieti di indossare simboli religiosi, come nel caso del velo durante le Olimpiadi di Parigi 2024, dimostrano la persistenza di atteggiamenti discriminatori che solo un impegno culturale diffuso può superare. In questa direzione si colloca anche il contributo di Ciro Bisogno, che ha richiamato la necessità di un dialogo costante tra sport, scuola, università e ricerca, per diffondere una cultura dell'inclusione e della responsabilità. Fabio Ferraro ha infine ricordato il caso *Tam Tam Basket*, in cui una squadra di basket composta prevalentemente da figli di immigrati nati in Italia si vide preclusa la partecipazione ai campionati nazionali a causa di un regolamento della Federazione Italiana Pallacanestro (FIP) che limitava a due il numero di atleti stranieri tesserabili per squadra. La questione sollevò un ampio dibattito che portò alla modifica del regolamento FIP per permettere la partecipazione di tutti i ragazzi nati in Italia, indipendentemente dalla cittadinanza dei genitori.

Diana Bianchedi ha giustamente ricordato che la parità di genere deve riflettersi non solo nella pratica sportiva, ma anche nella governance, come dimostra l'esperienza del comitato organizzatore dei

Giochi di *Milano-Cortina 2026* e le previsioni del decreto sport in materia di eventi strategici.

Pasquale Monda ha invece posto in evidenza il tema dell'inclusione dei lavoratori e degli atleti nella gestione delle società sportive dilettantistiche, richiamando la possibile estensione delle forme di partecipazione previste dalla legge n. 76 del 2025.

Da tutti gli interventi richiamati risulta chiara non solo la necessità di assicurare che l'autonomia delle federazioni non comporti una limitazione nella tutela dei diritti fondamentali assicurata dalla Costituzione e dal diritto dell'Unione europea, ma anche l'esigenza di promuovere una cultura giuridica dell'inclusione, che riconosca nella parità non una formula di stile, ma un principio che richiede azioni positive. Nel contesto sportivo, più che in altri ambiti, si misura il significato concreto di valori come uguaglianza, merito e solidarietà. L'inclusione, in questa prospettiva, non si valuta soltanto attraverso le norme, ma attraverso i comportamenti, le istituzioni e le prassi che le rendono effettive.

Il contrasto alle discriminazioni, nel mondo dello sport, non è un tema marginale: è una questione di civiltà giuridica. Ed è, soprattutto, una cartina di tornasole della qualità democratica del nostro ordinamento.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2026
presso la *Grafica Elettronica* – Napoli