

Carlo Bottari, Paco D'Onofrio
Francesco Franceschetti, Federico Laus
Renato Nicolai, Giovanni Paruto

OPEN
TEACHING 

DIRITTO, ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLO SPORT E DELLE ATTIVITÀ MOTORIE

Bononia
University Press

OPEN
TEACHING



Carlo Bottari, Paco D'Onofrio
Francesco Franceschetti, Federico Laus
Renato Nicolai, Giovanni Paruto

DIRITTO, ORGANIZZAZIONE E GESTIONE DELLO SPORT E DELLE ATTIVITÀ MOTORIE

Bononia
University Press

La versione digitale di questo volume è disponibile gratuitamente grazie al contributo dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

Visita buponline.com/openteaching

Bononia University Press

Via Foscolo 7

40123 Bologna

tel. (+39) 051 232882

fax (+39) 051 221019

ISBN 978-88-6923-735-5

ISBN online 978-88-6923-736-2

www.buponline.com

e-mail: info@buponline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons BY-NC-SA 4.0

Progetto di copertina: Design People (Bologna)

Impaginazione: Sara Celia

Prima edizione: febbraio 2021

SOMMARIO

PARTE I PROFILI ISTITUZIONALI

Capitolo I. Ordinamento nazionale e ordinamento sportivo: profili giuridici 15

Carlo Bottari

- 1.1. Le riforme costituzionali e l'ordinamento sportivo 15
- 1.2. Il "vincolo di giustizia sportiva" 17
- 1.3. Quale autonomia per l'ordinamento sportivo? 21
- 1.4. La riforma della società CONI Servizi S.p.a. 23
- 1.5. Il nuovo codice di giustizia sportiva 24

Capitolo II. L'assetto costituzionale delle competenze in materia 27

Carlo Bottari

- 2.1. Le fonti normative in tema di attività motorie e sportive 27
 - 2.2. Attività motoria e sportiva e tutela della salute 29
 - 2.3. Il sistema di ripartizione delle competenze e dell'esercizio
delle funzioni in materia 32
 - 2.3.1. Le competenze statali 33
 - 2.3.2. Le competenze regionali 35
 - 2.4. Cenni di normativa regionale 39
 - 2.4.1. L'articolo 16 della legge regionale Emilia-Romagna
del 5 dicembre 2018, n. 19 43
- Brevi osservazioni sulle recenti prospettive di riforma* 45

Capitolo III. La Pubblica Amministrazione 47

Paco D'Onofrio

- 3.1. La Pubblica Amministrazione: attività e principi 47
- 3.2. Procedimento ed atti amministrativi: tipologia e vizi 53
- 3.3. La giustizia amministrativa 61

Capitolo IV. I contratti pubblici nello sport 65

Federico Laus

- 4.1. I servizi pubblici nello sport 65
- 4.2. La contrattazione pubblica nello sport:
focus sulla disciplina dell'Unione Europea 70
- 4.3. La contrattazione pubblica nella disciplina nazionale: il d.lgs. 50/2016 77
- 4.4. Il procedimento ad evidenza pubblica 86
- 4.5. Ambito di applicazione, qualificazione delle stazioni appaltanti
ed esecuzione 90
- 4.6. Concessioni e partenariato pubblico-privato 93
- 4.7. Focus sui contratti pubblici nel settore sportivo 98

PARTE II

L'ORGANIZZAZIONE TECNICA DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE E DELLE SOCIETÀ SPORTIVE

Francesco Franceschetti

Capitolo I. L'attualità delle organizzazioni sportive 107

- 1.1. Le origini dello sport 107
- 1.2. Lo sport oggi 110
- 1.3. Una moderna definizione di "sport" e di "attività motoria" 113
- 1.4. Le figure manageriali nelle Associazioni sportive 114
- 1.5. Il manager dell'organizzazione delle società sportive:
definizione delle attività 115

Capitolo II. Storia e composizione degli organismi sportivi	117
2.1. La struttura del sistema sportivo italiano	117
2.2. Cenni storici e organizzazione del Comitato Internazionale Olimpico (CIO)	118
2.3. Cenni storici e organizzazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)	120
2.4. Cenni storici, organizzazione e attività del Comitato Italiano Paralimpico (CIP)	125
 Capitolo III. Le Federazioni sportive nazionali	 131
3.1. L'organizzazione politica, tecnica e amministrativa delle Federazioni	131
3.2. Gli organi di giustizia: la Commissione Federale di Garanzia e l'Ufficio del Procuratore Federale	134
3.3. Gli organi giudicanti: il Tribunale Federale e la Corte Federale d'Appello	136
3.4. Gli organi di giustizia negli Enti di Promozione Sportiva: l'esempio del Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI)	137
3.5. Le Federazioni Riconosciute e Associate: caratteristiche	140
3.6. Gli Enti di Promozione Sportiva (EPS)	140
3.7. Le Associazioni Benemerite	141
 Capitolo IV. Le Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD)	 143
4.1. La nascita delle Associazioni Sportive Dilettantistiche: atto costitutivo e statuto	143
4.2. Gli organi delle Associazioni Sportive Dilettantistiche: l'Assemblea degli associati, il Consiglio Direttivo, il Presidente, il Collegio dei Revisori dei Conti	148
4.3. Il funzionamento degli organi: la convocazione del Consiglio Direttivo	152
4.4. Il bilancio sociale	152
4.5. Le assemblee: organizzazione, conduzione e contenuti	153

Capitolo V. La tutela sanitaria 157

5.1. I riferimenti normativi	157
5.2. L'attività sportiva agonistica	157
5.3. La validità del certificato medico	159
5.4. La responsabilità delle società/associazioni sportive: obblighi e consigli	160
5.5. L'attività sportiva non agonistica	160
5.6. Il certificato per l'attività ludico motoria	162
5.7. Inutilità e illegittimità delle "autocertificazioni" e delle "dichiarazioni di scarico di responsabilità"	165

Capitolo VI. La tutela assicurativa 167

6.1. La tutela assicurativa: obblighi	167
6.2. Soggetti assicurati e soggetti obbligati alla stipula dell'assicurazione obbligatoria	168
6.3. Ambito di applicazione della tutela assicurativa	168
6.4. Estensione della tutela assicurativa per gli allenamenti e per il rischio in itinere. Motivi di esclusione della tutela	169
6.5. Le prestazioni assicurative: criteri per l'indennizzo in caso di morte, di invalidità permanente e per prestazioni aggiuntive	170
6.6. Scelta dell'assicuratore e pagamento del premio	170

Capitolo VII

La prassi da parte delle Associazioni Sportive per la concessione in gestione e/o uso degli impianti sportivi 173

7.1. La concessione in gestione di impianti sportivi: la struttura del bando	173
7.2. I requisiti di ordine generale	174
7.3. Le condizioni di partecipazione	175
7.4. La procedura di gara	176
7.5. I raggruppamenti temporanei	177
7.6. L'assegnazione in uso delle strutture sportive comunali	177

Capitolo VIII. L'attività motoria e sportiva istituzionale	179
8.1. L'attività motoria nella Scuola Primaria	179
8.2. L'attività motoria nella Scuola Secondaria di I e II livello	181
8.3. L'attività sportiva universitaria	182
8.4. Lo sport universitario regolamentato dalla legge 394/1977	183
8.5. Regolamento per il funzionamento dei Comitati per lo sport universitario	184
<i>Brevi osservazioni sulle recenti prospettive di riforma</i>	187

PARTE III

L'ORGANIZZAZIONE DEGLI EVENTI SPORTIVI

Capitolo I. L'organizzazione degli eventi sportivi	193
<i>Giovanni Paruto</i>	
1.1. Il manager degli eventi sportivi: definizione delle attività	193
1.2. Le funzioni dell'event manager	194
1.3. Le fasi dell'evento sportivo	198
1.4. Il controllo e la relazione finale dell'evento (event report)	199
1.5. Cenni sulla sponsorizzazione sportiva	203
1.6. La visibilità dell'evento nel bilancio sociale	208

Capitolo II. Gli aspetti organizzativi dell'evento sportivo e la gestione del rischio	211
<i>Giovanni Paruto</i>	
2.1. L'agibilità per pubblico spettacolo	211
2.2. Le misure di safety e security	214
2.3. L'elaborazione del Piano di soccorso e la quantificazione del costo	222
2.4. Il rischio	225
2.5. La figura professionale del risk manager	227
2.6. I rischi da social network	228

Cap III. Le fonti d'entrata dell'evento sportivo: politiche di ticketing 231

Renato Nicolai

3.1. Definizione e prodotti	231
3.2. La campagna abbonamenti come strumento di marketing	236
3.3. Revenue management e prezzo dinamico	239
3.4. Le problematiche relative al ticket resale	242

PARTE IV

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI

Giovanni Paruto

Capitolo I. Il manager dello sport 251

1.1. Il manager degli impianti sportivi: definizione delle attività	251
1.2. Le capacità manageriali	252
1.3. Il manager consapevole e motivatore	256
1.4. La motivazione	257
1.5. La teoria del manager di Daniel Goleman	258
1.6. La teoria di Hersey e Blanchard	260
1.7. I rapporti con i collaboratori	263
1.8. Il comportamento manageriale errato	263
1.9. Il manager irritante, urtante, esasperante	264
1.10. I consigli di un manager	265

Capitolo II. La comunicazione 267

2.1. Come rendere più efficaci le riunioni di lavoro	267
2.2. Come gestire situazioni conflittuali tra i partecipanti	268
2.3. La preparazione della riunione	269
2.4. Come si conduce una riunione	269
2.5. Le procedure da seguire dopo la riunione	270
2.6. Come scrivere una e mail	271

2.7. La struttura del messaggio partendo dall'oggetto	272
2.8. Come scrivere il testo	272
2.9. I social network quali nuovi mezzi di comunicazione	273
2.10. Il ruolo del manager nella gestione della comunicazione	274
2.11. Una nuova organizzazione del lavoro	276
2.12. La comunicazione immersiva	279
2.13. La profilazione degli utenti	280

Capitolo III. Gli spazi dell'attività sportiva 285

3.1. L'importanza degli spazi nello sport	285
3.2. Le aree di servizio annesse all'impianto	289
3.3. I settori	290
3.4. Spazi e semplificazione delle procedure amministrative per il recupero di impianti esistenti	293
3.5. Il punto di pronto soccorso	295
3.6. Le installazioni di attrezzature particolari	295
3.7. Gestione della sicurezza antincendio	296
3.8. L'omologazione dei terreni di gioco	297

Capitolo IV. Le assicurazioni obbligatorie o consigliate per il gestore delle strutture sportive 299

4.1 L'assicurazione per la salvaguardia dei beni immobili presi in gestione	299
4.2 L'assicurazione per i dipendenti addetti alla gestione delle strutture	300
4.3 L'assicurazione per danni a terzi (utenti)	300

Capitolo V. Le tipologie contrattuali in ambito sportivo 303

5.1. Lo sport professionistico e dilettantistico	303
5.2. Il contratto dell'atleta professionista	305
5.3. Il CCNL dei lavoratori degli impianti e delle attività legate allo sport	309
5.4. La categoria dei Quadri del settore sportivo	320

5.5. Il collaboratore sportivo: contratto atipico	321
5.6. I redditi diversi	322
5.7. Le collaborazioni senza compensi sportivi	324
5.8. Le prestazioni di lavoro a titolo gratuito	330

Capitolo VI. La gestione e l'organizzazione degli impianti sportivi 333

6.1. La gestione e l'organizzazione delle strutture sportive	333
6.2. La concessione	335
6.3. Risoluzione, revoca e recesso dell'affidamento della gestione	338
6.4. Gli interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria delle strutture sportive e le spese di gestione	341
6.5. Alcuni esempi di manutenzione ordinaria e di gestione	345
6.6. La figura del gestore di un impianto sportivo: compiti, obblighi e responsabilità	349
6.7. La figura del medico competente	354
6.8. La valutazione dei rischi: il documento per la valutazione dei rischi (DVR) e quello per i rischi da interferenze (DUVRI)	355
6.9. I soggetti addetti alla sicurezza dell'impianto sportivo	362
6.10. Cenni sulle sanzioni per la sicurezza sul lavoro dei dirigenti degli impianti sportivi	365
6.11. Sicurezza ed emergenza	366
6.12. La tenuta dei registri	372

Capitolo VII. Cenni sull'Istituto per il Credito Sportivo 375

7.1. L'Istituto per il Credito Sportivo	375
7.2. La predisposizione del progetto	377
7.3. Le spese ammissibili	378
7.4. La presentazione dell'istanza di ammissione al contributo	379
<i>Brevi osservazioni sulle recenti prospettive di riforma</i>	381

Bibliografia	387
--------------	-----

Sitografia	391
------------	-----

PARTE PRIMA

PROFILI ISTITUZIONALI

CAPITOLO I

**ORDINAMENTO NAZIONALE E
ORDINAMENTO SPORTIVO:
PROFILI GIURIDICI**

Carlo Bottari

1.1. Le riforme costituzionali e l'ordinamento sportivo

Nell'affrontare la tematica concernente l'ordinamento sportivo e gli inevitabili problematici rapporti con l'ordinamento statale, il primo interrogativo riguarda il rispetto di un importante principio di carattere generale: quello della certezza del diritto.

Purtroppo, in questi ultimi venti anni – se si considera come punto di partenza la sentenza *Bosman* del 1995 – abbiamo assistito a tutta una serie di interventi tanto normativi quanto giurisprudenziali, autorevolmente commentati ed interpretati dalla migliore dottrina, che in realtà alquanto relativamente si sono preoccupati della corrispondenza del suddetto principio a forme di una comunque indispensabile operatività del sistema.

Va subito evidenziato un dato indubbio: nel quadro del fondamentale tema dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, va detto che quest'ultimo è caratterizzato, nel rapporto con l'ordinamento statale, da una “specialità” che lo differenzia sensibilmente da altri soggetti giuridici, che pure lo Stato riconosce e con i quali lo stesso si confronta.

Difatti, “l'originalità” dell'ordinamento sportivo ha determinato un riconoscimento delle sue regole da parte dello Stato, il quale ha riservato al primo un diretto ed immediato intervento nell'ordinamento statale. Si sarebbe tentati di sostenere che, in fondo, l'ordinamento sportivo per molti versi rivesta i caratteri dell'ordinamento comunitario e come tale non possa che prevalere rispetto all'or-

dinamento nazionale, pena la negazione della sua autonomia e della sua stessa ragion d'essere.

Sulla base dei predetti presupposti specifici dello stesso ordinamento, non possono che essere considerate come tali le reciproche invasioni delle rispettive competenze che, ormai costantemente, interessano dottrina e giurisprudenza con risultati non di certo rassicuranti per quanto concerne il rispetto e la validità del principio della certezza del diritto, nonché dei principi di difesa e di ragionevole durata del processo.

Non sottovalutiamo, del resto, il fatto che lo sport risponde esclusivamente a proprie logiche “interne”, essenziali per la sua particolare natura, e rischierebbe di uscirne fortemente compromesso se dovesse rapportarsi a logiche “esterne”, oltretutto legittime – si pensi, fra l'altro, alla dimensione internazionale oramai assunta dal fenomeno sportivo. Da parte loro, tanto il legislatore quanto il giudice, in più occasioni, hanno ritenuto imprescindibile far valere i propri interventi e le proprie posizioni mettendo in seria difficoltà l'operatività del sistema sportivo e la sua stessa possibilità di sopravvivenza.

Se da un lato, quindi, si difende la necessaria forza normativa dell'ordinamento sportivo, dall'altro non può non considerarsi valida e comprensibile la tesi secondo la quale la specialità dell'ordinamento sportivo non può essere interpretata e considerata fino al punto da ridurre la portata di principi fondamentali concepiti come insopprimibili, in modo, cioè, da pregiudicare diritti indispensabili del singolo che, proprio in quanto tali, non sono in alcun modo suscettibili di essere compressi o ai quali si possa rinunciare, neanche in una fase anteriore al perfezionamento del relativo diritto d'azione.

Sulla base allora di questo assunto come non chiedersi quale tutela è riservata ai diritti fondamentali dell'individuo, soprattutto di fronte al c.d. “vincolo di giustizia”? Si tratta di certo di temperare esigenze diverse, ma spesso contrapposte.

Si vedano gli avvenimenti del mondo del calcio, la “questione Juventus” e, in particolar modo, i suoi ingenti riflessi dal punto di vista economico: e cioè si pensi ad una società quotata in borsa per la quale si manifesta una indubbia esigenza di tutela degli azionisti e quindi anche dei piccoli risparmiatori.

Da un lato, allora, non si può ragionevolmente contestare all'ordinamento sportivo la titolarità di un'autonomia normativa, disciplinare e sanzionatoria, dall'altro non si può negare ed impedire ai soggetti, che operano al proprio interno, il diritto costituzionalmente garantito di ricorrere ad un'autorità giurisdi-

zionale statale per lamentare la lesione di posizioni giuridiche soggettive, quali il diritto soggettivo e l'interesse legittimo (art. 24, comma 1, Cost.). Non dimentichiamo, tra l'altro, che l'ordinamento sportivo ed il relativo codice di giustizia sportiva si affidano a volte a disposizioni che non soddisfano la regola della tipicità e quindi molto spesso il ruolo dell'interprete, ossia dell'organo giudicante, finisce inevitabilmente per risultare surrogatorio rispetto a quello del legislatore.

Difatti, il sistema delle fonti del diritto sportivo federale è dotato sia di norme aventi contenuto precettivo e sanzionatorio sia di norme che descrivono soltanto genericamente, ed in modo indefinito, il comportamento doveroso, difettando, appunto, di quella "tipicità" alla quale tradizionalmente, in un sistema imperniato sui principi di legalità e di certezza, siamo abituati a far riferimento.

1.2. Il "vincolo di giustizia sportiva"

Il dibattito giuridico continuo generato dalla "presenza", di certo non poco ingombrante in termini di armonia del sistema normativo, dell'ordinamento sportivo è sicuramente dovuto al fatto che, quasi sempre, le sue regole si collocano in posizione non di integrazione, ma di conflitto con quelle dell'ordinamento "ospitante", e cioè dello Stato.

Il problema, se lo si vuole riassumere ai minimi termini al fine di renderlo il più facilmente comprensibile, è ben chiaro se si guarda, ad esempio, agli sport c.d. "a forma di combattimento", quali il pugilato o la lotta libera, il cui esercizio cioè si risolve necessariamente in un'attività di carattere violento. La condotta attraverso cui un soggetto che partecipa alla competizione arreca lesioni o menomazioni all'integrità fisica dell'avversario può essere consentita dall'ordinamento sportivo, ma al contempo considerata illecita da quello statale, il quale configura in questi casi l'integrazione di fattispecie di tipo penale.

Ma i problemi più gravi di compatibilità tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale si pongono con riferimento al già citato "vincolo di giustizia sportiva", previsto dalle disposizioni delle Federazioni sportive ed in base al quale è attribuita, in via esclusiva, agli organi di giustizia interna la funzione di dirimere le controversie che sorgono nell'esplicarsi dell'attività sportiva, con il divieto assoluto di devolvere tali vertenze all'autorità giudiziaria "esterna", ossia statale, pena l'applicazione di gravi sanzioni. La rilevanza della questione si comprende chiedendosi essenzialmente se si possa negare all'atleta un proprio diritto al prov-

vedimento giurisdizionale statale – tanto più che quello sportivo non è un ordinamento speciale istituito per dare attuazione ad un interesse pubblico primario, al pari, ad esempio, dell'ordinamento delle Forze Armate. È la Costituzione ad affermare, al comma 1 dell'art. 24, che “tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi”.

Ebbene, è questo il quadro nel quale il legislatore nell'estate del 2003, in ragione di una situazione di “emergenza” interessante in quel periodo il mondo calcistico, decide di intervenire, in via immediata con decreto e poi con legge in sede di conversione.

Prima di analizzare le novità della riforma di quell'anno, per comprendere al meglio il quadro nel quale ci si muove, è opportuno, però, quantomeno richiamare all'attenzione la fondamentale “teoria istituzionalista” di Santi Romano.

L'insigne Autore, nell'elaborazione della sua teoria, nega l'unicità dell'ordinamento statale ed ammette invece la coesistenza, accanto a quest'ultimo, di altri ordinamenti settoriali, che perseguono interessi collettivi. Per Santi Romano, infatti, anche in ordinamenti non statali sono ravvisabili norme di organizzazione e norme di applicazione dotate di forza cogente. Come non vedere in formazioni sociali, quali ad esempio i partiti o i sindacati, un assetto a tutti gli effetti giuridico?

La sua teoria ha come fondamento l'art. 2 della nostra Carta fondamentale, attraverso il quale i legislatori costituenti hanno voluto riconoscere e garantire l'assetto pluralista della società italiana: il riconoscimento delle formazioni sociali rappresenta certamente un argine alla supremazia dello Stato, in rapporto al quale, nel dopoguerra, i partiti politici, che via via acquisteranno sempre più potere nel tessuto politico e sociale del nostro Paese, intendono riservarsi un proprio spazio di autonomia.

Tuttavia, la visione di Santi Romano non è mai stata portata all'estrema conseguenza di considerare l'ordinamento statale ed i singoli ordinamenti, che in esso sono presenti, tra di loro reciprocamente “indifferenti”: le formazioni sociali, anche quelle per così dire “forti” come, abbiamo visto, i partiti politici, pur dotate di un proprio sistema di precetti e sanzioni, non sono ordinamenti giuridici assolutamente “autonomi”, difettando del requisito della “sovranità” che solo allo Stato, invece, può essere attribuito. Quest'ultimo infatti mantiene rispetto alle altre formazioni sociali, le quali in base alle sue leggi trovano legittimazione e possono provvedere a gestire la propria autonomia, una posizione gerarchicamente sovraordinata.

In virtù di un'organizzazione capillare e globale che comprende dall'alto al

basso i vari livelli, da quello di indirizzo e di governo a quello puramente pratico, nonché in ragione di un articolato sistema di giustizia, l'ordinamento sportivo è di certo l'esempio più avanzato in termini di autonomia nei rapporti con lo Stato.

Infatti, anche se pure rispetto ad esso si deve parlare di autonomia, per così dire, "mitigata", è indubbio che siamo di fronte ad un assetto normativo molto particolare.

Allo stesso tempo, però, "l'originalità" dell'ordinamento sportivo, dovuta anche alle modalità con cui nasce, alla fine del XIX secolo, lo "sport organizzato", non può portare gli interpreti a considerarlo un ordinamento "originario" nel senso proprio del termine, dal momento che tale attributo può essere riferito unicamente, ed in maniera specifica, solo allo Stato.

L'art. 1, comma 2, della legge 280/2003 recepisce esattamente questa impostazione: infatti, se da un lato enuncia che "i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia", dall'altro fa "salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo". Altrimenti, comunque, il legislatore non poteva fare: riconoscere un ordinamento giuridico perfettamente autonomo avrebbe significato inserire una normativa in contrasto con la Costituzione.

Uno degli elementi che porta a considerare l'ordinamento sportivo "particolare" rispetto agli altri ordinamenti intermedi è, come già indicato prima, la sua origine "sovranaazionale"; la stessa legge 280/2003 all'art. 1, comma 1, considera l'ordinamento sportivo nazionale "un'articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale" e proprio in virtù di questo legame la Repubblica ne riconosce e favorisce l'autonomia.

Ma nello specifico quali sono i limiti che la legge di riforma del 2003 ritaglia per l'autonomia dell'ordinamento sportivo? Innanzitutto l'art. 2, al comma 1, riserva a quest'ultimo la disciplina delle seguenti questioni:

- a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;
- b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Secondo il legislatore in questi ambiti non vi sono situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale.

La norma impone, quindi, alle società, alle associazioni, agli affiliati ed ai tesserati "l'onere di adire [...] gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo".

La disposizione non può essere compresa senza prima richiamare quel "vincolo di giustizia", con cui non soltanto società ed atleti si obbligano a devolvere la cognizione sull'applicazione delle regole e delle sanzioni agli organi sportivi, pena l'irrogazione per chi ha commesso l'infrazione di opportune misure, ma che impone loro l'impegno di accettare la previa e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari delle Federazioni e dei suoi organi e soggetti delegati

nelle materie concernenti l'attività sportiva. Partendo da un'impostazione "contrattualista" degli ordinamenti giuridici intermedi, fondata sul consenso degli associati, la summenzionata devoluzione costituisce espressione dell'autonomia privata.

Ebbene, nonostante possa sembrare, ad una prima lettura dell'art. 2, comma 2, su riportato, che il rinvio previsto dal vincolo di giustizia sia automatico, il contestuale riferimento nella stessa disposizione alle "previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242" consente di dare una interpretazione

differente: il collegamento tra l'onere di adire gli organi di giustizia sportiva e le previsioni normative ora indicate può ben essere considerata una conferma del fondamento contrattuale della competenza meramente arbitrale, e non giurisdizionale, della giustizia sportiva.

L'art. 3, comma 1, dispone poi che ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI o delle Federazioni sportive "non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2", sia devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo, con competenza esclusiva del Tar Lazio, sede di Roma. Accanto all'area riservata agli organi di giustizia sportiva, quindi, la legge prevede la giurisdizione esclusiva del g.a., pur prevedendo anche in questo il "vincolo sportivo", dal momento che in via residuale ci si può rivolgere a questo organo una volta "esauriti i gradi della giustizia sportiva".

La giurisdizione esclusiva del g.a. è, inoltre, erosa da quella del giudice ordinario, il quale, sempre in virtù dell'art. 3, comma 1, ha cognizione circa i "rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti", ossia quelli interessanti, ad esempio

ed in particolar modo, i contratti di lavoro degli atleti professionisti.

A conclusione di questo breve *excursus* normativo, non può non essere riportata, inoltre, la disposizione finale dello stesso art. 3, comma 1:

In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'art. 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91.

Questa previsione potrebbe ben essere considerata, *prima facie*, una norma “di favore” nei confronti dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, sembrando quasi una norma che consente la devoluzione agli organi arbitrali di qualsiasi controversia.

In realtà, nonostante il legislatore del 2003 di certo abbia voluto garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo, non lo ha fatto inserendo all'interno dello stesso testo una grossolana antinomia.

Infatti, appare assurdo che dapprima nello stesso art. 3, comma 1, preveda la giurisdizione amministrativa e poi subito dopo, nella norma seguente, contempli possibili clausole compromissorie che evitino il ricorso al Tar.

In realtà, allora, il comma analizzato va letto considerando le “clausole compromissorie” valevoli solo in rapporto a situazioni di diritto soggettivo, di cui il singolo può disporre e che quindi può sottoporre ad arbitrato – e penso chiaramente, soprattutto, alle questioni patrimoniali interessanti gli atleti.

1.3. Quale autonomia per l'ordinamento sportivo?

Se, da un lato, il legislatore ha dato molto spazio all'autonomia i giudici nell'adottare le proprie decisioni non hanno mai abbandonato la volontà di intervenire laddove le esigenze di tutela dei diritti del singolo lo richiedessero, perlomeno sulle questioni non propriamente “tecniche”.

Dopo questa riforma, la situazione non è cambiata: ancora oggi l'autonomia dell'ordinamento sportivo è messa a dura prova dall'autorità giudiziaria statale.

La capacità d'intervento dello Stato, ma anche della stessa Unione Europea, nel mondo dello sport si è sempre giocata, infatti, sul campo della c.d. “rilevanza”: dice la legge “salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica”.

Il punto quindi è domandarsi cosa sia per lo Stato “rilevante” in relazione all’ordinamento sportivo, ed inoltre quali siano e come si riconoscano i provvedimenti “rilevanti” emanati dagli organi sportivi.

Il “principio della rilevanza” è stata affermato per la prima volta nel nostro ordinamento, per via giurisprudenziale, nelle sentenze n. 3091 e n. 3092 del 1986, emesse dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Esso comporta che sono da considerare impugnabili innanzi al giudice statale i provvedimenti emanati dagli organi federali nel caso in cui essi assumano rilevanza “esterna” all’ordinamento sportivo, ovvero nell’ipotesi in cui un medesimo provvedimento leda interessi “non soltanto sportivi”.

Va sottolineato che le sentenze della Cassazione su richiamate non costituiscono certo un esempio di tutela assoluta da parte dello Stato dei singoli nei confronti dell’ordinamento sportivo; circa infatti la questione del tesseramento dei giocatori – è questo il tema dove si appuntano i primi interventi significati della giurisprudenza – i giudici nazionali non si sono dimostrati “coraggiosi” quanto quelli comunitari.

La famosa sentenza *Bosman* si colloca su questa linea giurisprudenziale: la regola discussa questa volta era quella che poneva limiti non al tesseramento, ma alla facoltà delle squadre di schierare in campo atleti tesserati che fossero cittadini di altri Stati membri della Comunità. In considerazione del fatto che nessuna squadra, molto probabilmente, si comprerebbe un giocatore che non può praticamente utilizzare, è evidente che una norma che limiti la sua partecipazione alle gare incide anche sulle sue possibilità di ingaggio e quindi ha una forte “rilevanza economica”. La Corte ritiene infatti una siffatta regola, riferita ad un’attività professionistica, e non meramente dilettantistica, e quindi con connotazioni di tipo economico, non giustificabile sotto nessun punto di vista, ad eccezione sempre degli incontri tra rappresentative nazionali.

Sulla base dell’analisi proposta si può affermare in maniera indubbia che l’attività sportiva è un’attività economica assoggettata al diritto comunitario. Grazie quindi alle sentenze della Corte di Giustizia, il concetto di “rilevanza giuridica” assume il significato di “rilevanza economica”.

Le novità legislative non hanno costituito, tuttavia, un sicuro momento di definizione, dal momento che il giudice amministrativo ha acquistato, a seguito della riforma del 2003, un ruolo sempre più attivo e incidente nelle vicende sportive, forte anche delle proprie decisioni che hanno fatto da prelude, anzi forse da “causa primaria” dell’intervento del legislatore.

La riforma del 2003 è certo frutto anche dell'opera della magistratura, che di fronte ad un ordinamento che non ha saputo evidentemente autoregolarsi ha voluto affermare la supremazia statale. Il legislatore ha cercato di ovviare alle problematiche emerse d'improvviso, con deciso vigore, concedendo in un primo momento, con il decreto d'urgenza, un'autonomia all'ordinamento sportivo, giudicata poi, in sede di conversione, da esso stesso eccessiva.

1.4. La riforma della società CONI Servizi S.p.a.

Ad ulteriore motivo di preoccupazione in ordine alla garanzia dell'autonomia del sistema sportivo, dobbiamo evidenziare che la L. 145/2018, all'art.1 c. 629, prevede la riforma della società CONI Servizi S.p.a., di proprietà del Ministero dell'Economia, che assume la denominazione di Sport e Salute S.p.a.

La norma prevede che il finanziamento dello Stato non sarà più destinato completamente al CONI, ma sarà la nuova società Sport e Salute S.p.a. a provvedere al finanziamento delle Federazioni, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e di Stato, delle associazioni benemerite, per un ammontare non inferiore a 280 milioni di euro annui.

Detti importi, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 632, L. 145/2018, potranno essere rimodulati annualmente in relazione alle entrate effettivamente incassate.

Il CONI (comma 630) vede così il suo finanziamento limitato a 40 milioni di euro annui al fine di garantire la copertura delle proprie attività istituzionali e gli oneri relativi alle preparazioni olimpiche delle rappresentazioni nazionali. La legge prevede espressamente che il finanziamento alle Federazioni, pur derivando a questo punto da una società "privata", mantiene la sua natura di "contributo pubblico" e, pertanto, tale modifica sarà influente sugli adempimenti posti a carico dei singoli enti beneficiari di detti contributi.

Viene poi previsto un nuovo regime di nomina del consiglio di amministrazione della società Sport e Salute S.p.a. che prevede una netta separazione, con precise incompatibilità, tra i ruoli di vertice del CONI e della Sport e Salute S.p.a., i cui amministratori non saranno più individuati dal movimento sportivo, quanto dall'esecutivo, così come previsto dal comma 633 della legge. Ci troviamo, quindi, davanti ad una conseguente politicizzazione dello sport che comporta il possibile

rischio di un condizionamento dell'ordinamento sportivo strutturato sotto l'egida del Comitato Olimpico Internazionale.

Esiste una sussidiarietà tra sfera d'azione statale e sfera d'azione sportiva che segna il confine delle reciproche zone di rispetto e che esclude ogni possibilità di sostituzione o di sovrapposizione. L'autonomia è insita nel principio dell'autogoverno del fenomeno sportivo e dell'effettività del suo diritto ma tale autonomia non si sottrae ad un legittimo controllo dello Stato nei casi in cui il governo nazionale dello sport (CONI e Federazioni) si dimostrasse incapace di disciplinare ed amministrare questioni di ambito sportivo ma idonee a coinvolgere diritti costituzionalmente garantiti. Lo Stato si riserva d'imperio la possibilità di intervenire con norme sia di carattere sostanziale che processuale, come nel caso della riforma della società CONI Servizi S.p.a¹.

1.5. Il nuovo codice di giustizia sportiva

Venendo, rapidamente, al nuovo Codice della giustizia sportiva la sua adozione non può che essere letta come una affermazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

La giurisdizione del giudice sportivo pare molto ampia: l'art. 1 pone come unico limite esterno (inteso nel rapporto con la giurisdizione statale) la violazione delle norme antidoping.

Anche se, come detto, costituisce affermazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, è facile notare i continui richiami a principi e regole proprie della più recente evoluzione interessante le tecniche di normazione adottate dal legislatore nazionale, nell'emanazione di testi definiti appunto "codici", ultimo il codice del processo amministrativo. Assistiamo infatti da anni all'utilizzo ricorrente di questa tecnica legislativa che propone sotto il nome di "codice" testi che è più corretto definire "testi unici" in quanto costituiscono una riorganizzazione della normativa già esistente in un certo settore.

Il Codice di giustizia sportiva, in questo, si caratterizza per una certa originalità del suo contenuto prescrittivo. Come detto però i richiami ai principi spesso indicati dal legislatore statale, sono tanti e diversi. Basti guardare all'art. dove si parla

¹ Tratto da P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, 12, 2019.

di “parità delle parti, contraddittorio e giusto processo”. Sarà interessante peraltro vedere come si declineranno nella pratica questi principi (e ad esempio, cosa comporti il c.d. “giusto processo”). Si parla anche sempre all’art. 2 della ragionevole durata del processo, che qui, nell’ordinamento sportivo, trova un naturale, ed espresso nel testo, temperamento “nell’interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell’ordinato andamento dell’attività federale”.

Vi è poi un utilizzo di istituti tipici del codice di rito quali ad esempio la condanna per lite temeraria (art. 10). Dal punto di vista poi del diritto ad agire innanzi agli organi di giustizia sportiva, vi è una locuzione ampia: “tutela dei diritti e degli interessi riconosciuti dal diritto sportivo”. Con una espressione che pare richiamare la differenza tra diritti soggettivi e interessi legittimi, tipica del diritto amministrativo, e che serve a tutelare quelle posizioni soggettive, diverse dal diritto, su cui interviene l’azione di una p.a., non vi è dubbio che la volontà del legislatore sportivo sia stata quella di comprendere una tutela ampia in questo settore, pur se si specifica che le posizioni tutelabili devono essere riconosciute dall’ordinamento sportivo.

Per la semplificazione e lo snellimento delle vertenze giudiziarie il legislatore statale sta andando sempre più verso soluzioni meno istituzionali e formali: i c.d. metodi di risoluzione alternativa delle controversie; penso al ricorso all’arbitrato e alla mediazione.

La scelta compiuta dal CONI sembra andare controcorrente: da un lato abolisce l’arbitrato, eliminando il Tnas, e dall’altro introduce un giudizio di legittimità assimilabile a quello attribuito alla Corte di Cassazione.

CAPITOLO II

L'ASSETTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE IN MATERIA

Carlo Bottari

2.1. Le fonti normative in tema di attività motorie e sportive

La disciplina giuridica delle attività motorie e sportive, così come già avvenuto in tanti altri settori che nel tempo sono venuti assumendo significativa ed autonoma rilevanza a tal punto da rappresentare una realtà importante dal punto di vista giuridico – può dirsi un nuovo “sistema” –, non può essere considerata una materia unitariamente intesa, imputabile ad un'unica sfera soggettiva e funzionale, bensì “appare rifrangersi in una varietà di elementi ordinamentali e organizzativi suscettibili di riassunzione sotto una pluralità di materie”¹.

Tradizionalmente da un punto di vista giuridico si attribuiva rilevanza principalmente allo sport ed alla sua disciplina, facendo in essa rientrare qualsiasi “attività ludica organizzata le cui regole sono universalmente accettate e ritenute vincolanti da coloro che la praticano”²; da ciò anche la dottrina più recente fa discendere la distinzione dello sport dalle altre attività motorie in ragione, cioè,

¹ Così si esprime E. GIZZI, *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 53, a proposito della disciplina giuridica dello “sport”; ma già rispetto ad allora appare oggi limitativo riferire l'osservazione esclusivamente allo sport in quanto, da un lato, i progressi tecnologici e lo sviluppo dei modelli comportamentali, dall'altro, le innovazioni normative ed i nuovi profili organizzativi hanno ampliato l'ambito di riferimento ad una accezione necessariamente più generale rappresentata dal cosiddetto sistema delle attività motorie.

² Questa definizione è stata formulata da P.M. PIACENTINI, *Sport*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983, p. 1425.

della presenza di regole vincolanti e della loro provenienza da una organizzazione stabile³.

Di certo tra le attività motorie quella sportiva, sia essa a livello professionale o a livello dilettantistico, rappresenta la componente più importante tanto per il numero delle persone che la praticano quanto per la sua organizzazione, estremamente articolata e complessa, che coinvolge rapporti a livello internazionale, statale e locale; ci troviamo, infatti, di fronte ad un autonomo “ordinamento sportivo”, per molti versi ampiamente consolidato, caratterizzato da delicate problematiche quali il coordinamento con l’ordinamento statale ed in particolare i profili concernenti il sistema giurisdizionale⁴.

Da questo punto di vista la disciplina giuridica dei “servizi” legati allo sport, siano essi pubblici o privati, rientra a pieno titolo all’interno della disciplina dei cosiddetti “servizi alla persona” anche se, in verità, con una scelta alquanto discutibile e decisamente conservatrice, il d.lgs. n. 300 del 1999, concernente la riforma dell’organizzazione del Governo, nel procedere all’istituzione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, aveva provveduto all’accorpamento di buona parte delle funzioni in tema di servizi alla persona escludendo, però, quelle concernenti lo sport rimaste di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali.

All’interno di questa rinnovata configurazione dei servizi alla persona⁵ non si può esaurire l’ambito dedicato alle attività motorie facendo esclusivo riferimento all’attività sportiva, sulla falsariga di quanto hanno fatto in questi ultimi anni quasi tutte le regioni italiane, titolari della competenza normativa in materia, le quali hanno provveduto, inizialmente, a disciplinare pressoché esclusivamente lo sport e l’attività sportiva.

Nell’ampliarne, doverosamente, l’ottica e nell’attribuire all’attività motoria

³ In questo senso B. MARCHETTI, *Lo Sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, I, p. 638 ss.

⁴ Sul punto si rinvia G. MORBIDELLI, *Gli enti dell’ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Torino, 1994.

⁵ Seguendo la definizione di G. VITTADINI in ID. (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2000, p.10, “è bene e servizio di pubblica utilità alla persona un bene e servizio che migliora il benessere alle singole persone e alla collettività anche se non è erogato dallo Stato, dalle regioni, dalle provincie, dal comune o da un altro ente in qualche modo legato all’amministrazione pubblica”, e, dovendone fornire una esemplificazione, vengono citati la sanità, l’assistenza, i servizi al lavoro, cultura, tempo libero, istruzione e formazione professionale.

una dignità maggiore coinvolgente, del resto, l'intera popolazione di uno Stato, le problematiche di ordine giuridico conseguenzialmente si moltiplicano sia in riferimento all'attuazione di specifici disposti costituzionali sia in relazione a talune imprescindibili garanzie che l'ordinamento deve assicurare in un contesto, se non addirittura sovranazionale, di certo però almeno europeo. Ecco, allora, che "l'ordinamento delle attività motorie e sportive" dovrà svilupparsi avendo come punti prioritari di riferimento i principi posti tanto dal nostro testo costituzionale quanto dalla normativa comunitaria, e riguarderà inizialmente i soggetti, a diverso livello, operanti nel settore delle attività motorie e sportive, i profili pubblicistici della programmazione e della gestione degli impianti per la pratica delle attività motorie e sportive e quelli concernenti il loro finanziamento⁶.

2.2. Attività motoria e sportiva e tutela della salute

Già in altra sede dovendo fornire una definizione quanto più esaustiva del diritto "alla tutela della salute", così come emerge nell'ordinamento internazionale, si era fatto ricorso alle determinazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità⁷, dalle quali è dato dedurre che dal profilo di carattere strettamente sanitario si è giunti ormai a teorizzare la tutela della salute in termini decisamente più generali che coinvolgono necessariamente, dandone adeguato risalto, anche l'aspetto psicologico: si dice, infatti, che per diritto alla tutela della salute si intende diritto ad una "condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale" e non semplicemente di assenza di malattia o di infermità.

⁶ A questo proposito si aprirebbe un importante discorso circa il coinvolgimento, in questo settore, dei soggetti della cosiddetta "pubblica utilità non statale", cioè i soggetti privati erogatori di questi servizi senza finalità di lucro, o meglio ancora le organizzazioni non profit. Il principio di sussidiarietà, largamente applicabile nell'erogazione dei servizi per le attività motorie, chiama in causa la titolarità dell'intervento in campo sociale dei corpi intermedi e dello Stato insieme, secondo una logica di complementarità e non di contrapposizione. "Il pluralismo istituzionale nei soggetti erogatori di servizi di pubblica utilità alla persona introduce anche in questi settori una possibilità di effettiva concorrenza tra i soggetti che incentivi una qualità sia sotto il profilo dell'efficacia sia dell'efficienza sull'utente", in questo senso ancora G. VITTADINI, in *I servizi di pubblica utilità alla persona*, cit., p. 12. Per una disamina della presente problematica si rinvia a C. BOTTARI, *Nuovi modelli organizzativi per la tutela della salute*, Torino, 1999, p. 10 ss.

⁷ Sul punto si rinvia a F. NUTI, *Introduzione all'economia sanitaria e alla valutazione economica delle decisioni sanitarie*, Torino, 1998, p. 8.

Tali affermazioni trovano puntuale riscontro in principi già da tempo recepiti tanto all'interno del nostro dettato costituzionale, così come interpretato in analogia alla evoluzione del concetto di diritto alla tutela della salute e della dignità della persona, quanto nei più recenti trattati comunitari che puntualmente affermano che ogni individuo ha diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali; e che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione Europea è garantito un livello elevato di protezione della salute umana⁸.

Non vi è dubbio che in conformità ai richiamati presupposti normativi le "attività motorie" vengano ad assumere un rilievo che va ben oltre il mero esercizio di una attività sportiva; l'attività motoria, proprio per l'importanza che viene a rivestire per la realizzazione degli obiettivi di benessere postulati dalla norma, ma anche ben aldilà della norma, diventa oggetto di approfondimento, di studio e di sperimentazione, assurge alla qualificazione di "scienza" autonoma e a sé stante rispetto alle altre più o meno ad essa direttamente collegate.

La definitiva consacrazione di tale rinnovato approccio a queste tematiche lo ritroviamo nella istituzione della facoltà universitaria di "scienze motorie" avvenuta con il d.lgs. n. 178 del 1998 attuativo della delega contenuta nella L. 15/5/1997, n. 127 (cosiddetta legge "Bassanini due")⁹.

⁸ Così dispone l'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, elaborata a Nizza il 7 dicembre 2000, ma non ancora entrata a far parte integrante dei Trattati istitutivi.

⁹ Il d.lgs. 8/5/1998, n. 178, dispone la trasformazione degli Istituti superiori di educazione fisica e l'istituzione di Facoltà e corsi di laurea e di diploma in scienze motorie finalizzati all'acquisizione di adeguate conoscenze di metodi e contenuti culturali, scientifici e professionali nelle seguenti aree: a) didattico-educativa, finalizzata all'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado; b) della prevenzione e dell'educazione motoria adattata, finalizzata a soggetti di diversa età e a soggetti disabili; c) tecnico sportiva, finalizzata alla formazione nelle diverse discipline; d) manageriale, finalizzata all'organizzazione e alla gestione delle attività e delle strutture sportive. Si tratta di un percorso formativo universitario volto alla comprensione, progettazione, conduzione e gestione di attività motorie a carattere educativo, adattativo, ludico e sportivo finalizzate allo sviluppo, al mantenimento e al recupero delle attività motorie e del benessere psicofisico ad esse correlato; in questa ottica la nuova Facoltà di scienze motorie, intende acquisire e trasmettere conoscenze approfondite nei vari campi delle attività motorie dell'uomo, per fare fronte alla sempre maggiore richiesta da parte della società di competenze professionali in tali campi, preparando educatori, ricercatori e professionisti di livello universitario impegnati in attività finalizzate al raggiungimento e al mantenimento delle migliori condizioni di benessere psicofisico della nostra società, nelle scuole, nelle comunità, negli ambienti di lavoro e nelle attività sportive, agonistiche e ricreative.

E proprio all'interno dei nuovi percorsi formativi accademici ampio risalto è stato conferito al diritto sia nei suoi profili pubblicistici sia in quelli privatistici partendo, quindi, dalla constatazione che in questi ultimi anni si è andato via via sviluppando un ordinamento delle attività motorie e sportive con precisi ed autonomi contenuti che possono essere riassunti in tutta una serie di interventi normativi intesi ad assicurare, in primo luogo, la diffusione della pratica delle attività motorie finalizzata al benessere della persona ed alla prevenzione delle malattie e delle condizioni di disagio; e, strettamente correlato a questo primario obiettivo, il recupero e la rieducazione, quindi, dei disabili, l'integrazione fra le comunità, la prevenzione della malattia e delle dipendenze, la tutela della salute mentale e la rieducazione dei detenuti, attraverso il coordinamento con le politiche sociali integrate.

Le finalità precedentemente descritte vengono, poi, poste in stretta correlazione con gli interventi normativi concernenti i "soggetti" delle attività motorie intendendo, così, assicurare la tutela del diritto alla salute ed alla integrità delle persone impegnate nella pratica delle attività motorie, con specifica considerazione per le particolari esigenze dei giovani; la promozione e l'incremento della presenza femminile nell'attività sportiva; la tutela della libertà di associazione nella pratica delle attività motorie; la promozione delle iniziative finalizzate alla realizzazione, all'adeguamento ed al pieno utilizzo degli impianti e delle attrezzature necessarie per lo svolgimento delle attività motorie; la promozione delle iniziative finalizzate alla realizzazione ed allo sviluppo di centri e strutture di documentazione, e delle attività per la diffusione della conoscenza della storia e della cultura delle attività motorie; la promozione delle attività formative ed educative per la qualificazione dei servizi alla persona per la pratica motoria.

Ma una volta individuato l'oggetto ed i soggetti del sistema delle attività motorie e sportive, volendo procedere da una razionalizzazione degli interventi normativi volti alla realizzazione degli indicati obiettivi, è indispensabile, soprattutto in questo settore, delineare nettamente fino a che punto possa opportunamente dispiegarsi e svilupparsi l'intervento pubblico e quanto, viceversa, debba essere lasciato alla libera determinazione dei soggetti privati, cominciando a dare proprio nel sistema delle attività motorie precisa e puntuale attuazione del principio di sussidiarietà da realizzarsi sia in senso orizzontale sia in senso verticale. Tutto ciò restando inteso che il costituendo ordinamento delle attività motorie e sportive è in massima parte rappresentato dal già vigente e consolidato "ordinamento sportivo" costituito dal complesso di quelle regole (tecniche e disciplinari) cui sono tenuti ad assoggettarsi coloro che intendono praticare un'attività sportiva.

2.3. Il sistema di ripartizione delle competenze e dell'esercizio delle funzioni in materia

La garanzia dei principi fondamentali – contenuti nel testo costituzionale¹⁰ e nei trattati istitutivi dell'Unione europea – passa attraverso l'azione congiunta della componente pubblica e di quella privata, distinguendo l'ambito attribuito alla norma pubblicistica dalla riserva rigidamente garantita alla normazione privatistica (o, comunque, non statale); “al riguardo sono ipotizzabili tre diverse possibilità: che vi siano materie regolate esclusivamente dalla disciplina statale, ambiti coperti dalle sole regole tecniche prodotte dagli organismi sportivi e settori nei quali, essendo difficile individuare una precisa linea di demarcazione tra l'uno e l'altro ordinamento, possono verificarsi casi di conflitto tra norme”¹¹.

Nel seguire, quindi, questo schema di massima, può ritenersi che al legislatore – intendendo con esso la norma pubblicistica – spetterà la promozione delle attività motorie e sportive, la loro organizzazione anche per mezzo di appositi organismi privatistici di natura federativa ed a base associativa, nonché il controllo, soprattutto, finanziario per gli enti e sanitario per coloro che praticano l'attività; saranno oggetto, invece, di normazione privatistica gli aspetti tecnici peculiari delle singole discipline motorio-sportive, quali l'ammissione e la regolamentazione delle diverse iniziative e manifestazioni. Restano, quali ambiti potenzialmente conflittuali, le questione giurisdizionali¹², la disciplina dei provvedimenti tecnici di valutazione dei requisiti di società e praticanti per l'ammissione a graduatorie

¹⁰ Il testo costituzionale del 1948 non conteneva alcun esplicito richiamo all'attività sportiva né, tantomeno, all'attività motoria; quest'ultima, in particolare, trovava le proprie radici nell'art. 32 dedicato al diritto alla tutela della salute. In verità l'attività motoria riceve, dal testo costituzionale, una tutela indiretta, “da ricostruire, di volta in volta, all'interno del generale disegno normativo, [...] e che trova conferma nel modello cui si è ispirato il legislatore costituzionale nella difesa delle libertà, costruito in conformità ad un criterio valutativo reso ampio ed elastico perché riferito al solo titolare del bene, la persona umana, vista nella sua sfera individuale, ma anche nel suo collocarsi nella società”. Per un'attenta disamina della presente tematica si rinvia a V. SANNONER, *La costituzione italiana e lo sport*, in D. MASTRANGELO (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, 1994, p. 15.

¹¹ In questo senso A. TRAVERSI, *Diritto penale dello sport*, Milano, 2001, p. 14.

¹² Il problema si pone in ragione della disposizione regolamentare, comune a tutte le Federazioni sportive, che vieta ai propri affiliati di ricorrere per la tutela delle proprie ragioni all'autorità giudiziaria ordinaria.

e competizioni, la regolamentazione delle problematiche di carattere economico ed, in particolare, di carattere penale.

Pur riconoscendo, quindi, che la disciplina sostanziale ha un'origine pattizia¹³ e si sviluppa nel tempo sotto la vigilanza di organi in qualche modo collegati con entità statali che cercano di indirizzarla e coordinarla con le diverse realtà ordinamentali, non vi è dubbio, però, che per le dimensioni assunte e per l'ampio coinvolgimento di soggetti fisici e giuridici, il settore delle attività motorie e sportive richieda, oggi, quella maggiore attenzione da parte delle autorità nazionali e sovranazionali che ne garantiscano la promozione e ne assicurino il corretto svolgimento senza per questo intaccarne l'autonomia ed il libero dispiegarsi¹⁴.

2.3.1. Le competenze statali

Una volta superata la fase della netta distinzione degli ordinamenti ed avviata quella della coesistenza¹⁵, caratterizzata da un suo deciso ruolo di carattere integrativo, lo Stato, soprattutto in questi ultimi anni, è andato concretizzando una propria autorevole presenza all'interno del sistema delle attività motorie e sportive.

Dall'iniziale intervento in tema di "finanziamenti", e di "costruzione ed utilizzazione di impianti sportivi", nel tempo lo Stato, con il riconoscere l'importanza delle attività motorie e sportive nella formazione personale e sociale all'individuo, ha progressivamente enucleato un quadro di competenze proprie demandandone talune più puntuali alle regioni, pur in assenza di una disciplina costituzionale che delineasse dichiaratamente gli ambiti delle rispettive funzioni.

Soltanto con il d.P.R. 24.7.1977, n. 616 il legislatore, infatti, comincia a ripartire le funzioni concernenti l'attività motoria sportiva agganciandole, in via com-

¹³ Sul punto cfr. R. FRASCAROLI, *Sport (dir. pubbl. e priv.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, p. 514.

¹⁴ G. MORBIDELLI, *Ordinamento sportivo e ordinamento statale: una separazione sempre più problematica*, in *Atti del Corso di perfezionamento in diritto ed economia dello Sport*, a.a. 1999-2000, Facoltà di Economia, Università degli studi di Firenze, rileva con estrema chiarezza la tendenza ad una riduzione dell'autonomia dello sport rispetto agli ordinamenti statali; tendenza vista con profonda preoccupazione non soltanto per ragioni di funzionalità ma soprattutto perché l'autonomia è "l'essenza del movimento sportivo, che è nato in virtù di decisioni assunte autonomamente da associazioni private, anche se poi in qualche misura avallate dagli Stati".

¹⁵ Per una puntuale disamina della presente problematica si rinvia a R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, Milano, 1988, p. 507 ss.

plementare e strumentale, a quelle del turismo, dando vita così ad un impianto normativo metodologicamente deviante e “poco persuasivo” che troviamo, purtroppo, reiterato fino ai giorni nostri, come si è già avuto modo di sottolineare in precedenza.

Con tale norma ci si limitava, in realtà, ad attribuire alle regioni le funzioni comprendenti la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici, ed a ma tenere ferme le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e delle relative attività promozionali.

A chiarimento dei diversi ruoli in materia interviene, in via definitiva, la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 517 del 1987¹⁶, rifacendosi ai lavori preparatori della norma, individua come vera ed unica linea di divisione tra le predette competenze quella fra l'organizzazione delle attività sportive agonistiche riservate al CONI e quella delle attività sportive di base e non agonistiche spettanti alle regioni; conseguenziale appare, quindi, la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature, nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessarie per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano, invece, la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche.

Ciò, anche, perché lo sport agonistico, sotto il profilo organizzativo, non può prescindere dal collegamento, tramite le Federazioni nazionali di settore, con l'ordinamento sportivo internazionale. Resta inteso che tale distinzione non coinvolge quella, estremamente rilevante in materia di tutela sanitaria, tra attività sportiva professionistica e dilettantistica di cui alla L. 23/3/1981, n. 91, nel senso che lo sport competitivo resta di competenza delle Federazioni sportive e del CONI mentre le regioni devono occuparsi di tutto ciò che esula da gare e competizioni.

Occorre inoltre ricordare che funzioni statali concernenti la disciplina delle attività motorie e sportive possono ancora ritrovarsi all'interno di specifiche normative di settore, quali, ad esempio, quella, tuttora in continua evoluzione, riguardante la materia della sanità pubblica e della tutela sanitaria per la pratica e lo sviluppo delle attività motorie e sportive e quella concernente il settore scolastico¹⁷.

¹⁶ Cfr. sentenza Corte costituzionale 17/12/1987, n. 517, in *Giur. Cost.*, 1987, Parte 1, p. 3373.

¹⁷ A questo proposito si segnala il d.P.C.M. 21/2/2001 (in *G.U.*, 5/4/2001, n. 80), con cui

2.3.2. *Le competenze regionali*

Tale assetto di funzioni comincia ben presto ad entrare in crisi; oggetto di particolare discussione e critica è il ruolo attribuito al Ministero del Turismo e Spettacolo, particolarmente lesivo dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni. Si arriva così al referendum del 1993¹⁸ ed al successivo d.P.R. 5/6/1993, n. 175 con cui viene dichiarata l'abrogazione della L. n. 617 del 1959 istitutiva dello stesso Ministero.

Il legislatore provvede, in seguito, ad una prima riallocazione delle competenze con il d.l. 29/3/1995, n. 97¹⁹ stabilendo che le regioni e la Presidenza del Consiglio dei Ministri subentrino nei termini e secondo i settori di competenza nei diritti, obblighi e rapporti già facenti capo al soppresso Ministero del Turismo e Spettacolo.

Successivamente il decreto n. 112 del 1998 ha previsto due interventi ben distinti: il primo con cui vengono trasferite alle regioni funzioni già esercitate a livello centrale ed il secondo con cui viene prevista l'emanazione di norme funzionali a rendere efficace il previsto trasferimento. Le funzioni trasferite sono quelle concernenti l'approvazione dei programmi relativi alla realizzazione, l'ampliamento e la ristrutturazione degli impianti sportivi e delle loro pertinenze, destinati ad ospitare manifestazioni agonistiche riferite a campionati organizzati secondo criteri di ufficialità; funzioni che vanno ad aggiungersi a quelle già spettanti in questo settore oltre a quelle in materia di lavori pubblici, edilizia, urbanistica, formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio delle c.d. "professioni sportive" ed alla tenuta dei relativi albi, attività ricreative e tempo libero.

Un discorso a parte va fatto per le funzioni di più stretto carattere sanitario che già con la L. n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, erano

sono state disciplinate le iniziative intese a favorire l'approccio al mondo dello sport di giovani studenti in situazioni di disagio socio-economico. L'autorità di governo, considerato che obiettivo primario dell'iniziativa è quello di coinvolgere le fasce di studenti per i quali sarebbe difficile l'accesso allo sport se non in forme meramente spontaneistiche e di ottenere, nel contempo, l'ampliamento globale dell'offerta della pratica sportiva, ferme restando le competenze delle organizzazioni sportive in tema di offerte e selezioni, coordina le iniziative promosse dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dagli enti di promozione sportiva e dalle altre discipline sportive associate al CONI in favore degli studenti delle scuole di ogni ordine e grado.

¹⁸ Sul tema si rinvia a L. GIORDANI, *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e Spettacolo e i suoi effetti nel settore dello Sport*, in *Riv. dir. sport*, 1998, p. 282 ss.

¹⁹ Successivamente convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 30/5/1995, n. 203, recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport.

state trasferite alle stesse regioni; funzioni che, in realtà, soltanto alcune regioni avevano provveduto a disciplinare ed esercitare con appropriatezza uscendo da una visione alquanto ristretta puramente legata alla sola attività motoria sportiva. Non vi è dubbio, infatti, che nei rispettivi ambiti territoriali, con l'opportuno – e legittimamente introdotto – coinvolgimento delle autonomie locali, dovrà progressivamente svilupparsi e diffondersi la pratica delle attività motorie e sportive principalmente finalizzata al benessere della persona ed alla prevenzione della malattia e delle condizioni di disagio.

Un ruolo propulsivo, a questo riguardo, venne attribuito al Ministero per i Beni e le Attività Culturali che, istituito con il d.lgs. 20/10/1998, n. 368, subentrò alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella titolarità delle funzioni statali in materia²⁰.

Con d.l. 18/05/2006, n. 181²¹ le competenze statali in materia di sport vennero riportate in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che attraverso la previsione di una delega al nuovo Ministro per le Politiche Giovanili e Attività Sportive, con d.P.C.M. 15/05/2006 attribuì al neonato Dipartimento il compito di curare il coordinamento e l'attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport, di curare le relazioni con enti ed istituzioni intergovernative competenti in materia, con gli organismi sportivi e con gli altri soggetti operanti nel settore, nonché di monitorare le attività di prevenzione del doping e di violenza nello sport, oltre a vigilare sul CONI e sull'Istituto per il Credito sportivo, unitamente al Ministero dei Beni Culturali.

Con il d.P.C.M. del 29/10/2009 venne istituito l'Ufficio dello Sport, quale struttura generale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui vennero trasferite le attribuzioni in materia di sport che fino a quel momento erano state esercitate dal Dipartimento per le Politiche Giovanili e Attività Sportive.

Tale assetto durò fino al 2012²², quando con d.P.C.M. del 21/06/2012 sotto

²⁰ Il citato decreto attribuì al Ministero per i Beni e le Attività Culturali le funzioni amministrative di vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il Credito Sportivo disponendo il trasferimento al Ministero dell'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e della ripartizione dell'impiantistica sportiva (con conseguente assegnazione dei beni, delle risorse finanziarie e del personale relativi a tali uffici).

²¹ Convertito in legge, con modificazione, dalla l. 17/07/2006, n. 233, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni in materia di funzioni e organizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

²² Nell'arco di tempo tra il 2006 ed il 2012 vi sono stati una serie di interventi di riorganizzazione-

il nuovo Dipartimento per gli Affari regionali il Turismo e lo Sport, vennero unificati il Dipartimento per le Politiche Giovanili, quello per gli Affari Regionali e l'Ufficio per lo sport, quest'ultimo tornò quindi ad essere una mera articolazione di un altro dipartimento.

Solo con il d.P.C.M. 7/06/2016 si è tornati a una distinzione dei servizi attraverso la trasformazione dell'Ufficio per lo Sport in ufficio autonomo di cui ne è stata disciplinata l'organizzazione interna con Decreto del Segretario Generale dell'1/09/2016.

In particolare, per dare risalto alla ritrovata autonomia del settore sportivo, all'Ufficio per lo Sport è stata preposta la figura del Ministro dello Sport, il quale ha specifici compiti istruttori per la predisposizione e lo studio degli adempimenti giuridici e amministrativi in materia di sport, si occupa di proporre e coordinare le iniziative relative allo sport, esercita le funzioni di competenza in tema di prevenzione del doping e della violenza nello sport e cura i rapporti con le istituzioni internazionali, gli organismi sportivi e i soggetti operanti in materia di sport.

Con il nuovo assetto sono poi rimaste in capo all'Ufficio per lo Sport le attività di vigilanza sul CONI, la vigilanza e l'indirizzo sull'Istituto per il Credito Sportivo, che vengono esercitate unitamente al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in relazione alle rispettive competenze. Sono di competenza dell'Ufficio anche la realizzazione di iniziative di comunicazione per il settore sportivo, anche tramite la gestione dell'apposito sito web, nonché la concessione dei patrocini a manifestazioni sportive.

La strutturazione autonoma di un Ufficio che eserciti le competenze statali in materia di sport ha avuto particolare risalto durante il periodo dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Sars-CoV-2 nel corso del 2020²³, quando il Ministro dello Sport è diventato il principale interlocutore delle Federazioni Sportive Nazionali, del CONI e delle leghe professionistiche, nel confronto sulle misure necessarie a permettere la ripartenza dell'attività sportiva e delle competizioni dopo la loro sospensione integrale²⁴, dovuta alle misure di contenimento adottate

ne degli uffici interni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e con i d.P.C.M. 20/06/2008 e 18/12/2008 venne creata la Struttura di missione per lo Sport, ossia un ufficio con funzioni poste a supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri e al cui vertice era posta una figura di livello dirigenziale generale.

²³ Con la delibera del Consiglio dei Ministri del 31/01/2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza per la durata di sei mesi fino al 31/07/2020.

²⁴ il d.l. 25/03/2020, n. 19 ha stabilito che in tutto il territorio nazionale, sarebbe potuta essere

dal Governo. Il Ministro dello Sport ha avuto un ruolo propulsivo nel cercare di trovare un'intesa nel dialogo tra i vari operatori del settore, coordinando le loro istanze con le raccomandazioni dei comitati tecnico-scientifici²⁵ deputati alla valutazione delle misure necessarie alla prevenzione del rischio di contagio²⁶.

Nello scenario dell'emergenza sanitaria, l'Ufficio per lo sport è stato inoltre particolarmente sollecitato nel fornire le indicazioni sulla possibilità e sulle modalità di praticare l'attività sportiva e l'attività motoria di base, stanti le difficoltà interpretative, soprattutto per la cittadinanza, dei numerosi interventi normativi, quali d.P.C.M., ordinanze regionali e comunali²⁷. In particolare, l'Ufficio è intervenuto con la pubblicazione sul proprio sito internet istituzionale di F.A.Q. finalizzate ad orientare la cittadinanza e di Linee guida per la ripartenza, volte ad indirizzare l'attività degli operatori sportivi nella riapertura degli impianti sportivi sia all'aperto che al chiuso²⁸.

disposta la limitazione o sospensione di eventi e competizioni sportive di ogni ordine e disciplina in luoghi pubblici o privati, compresa la possibilità di disporre la chiusura temporanea di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori e impianti sportivi, anche se privati, nonché di disciplinare le modalità di svolgimento degli allenamenti sportivi all'interno degli stessi luoghi, per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020 e con possibilità di modularne l'applicazione in aumento, ovvero in diminuzione, secondo l'andamento epidemiologico del virus.

²⁵ Dopo diversi interventi suggeriti dal Comitato Tecnico Scientifico istituito presso il Dipartimento per la protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione Medico Scientifica istituita presso la FIGC ha predisposto le "Indicazioni per la ripresa degli allenamenti delle squadre di calcio professionistiche e degli arbitri" e in data 24/05/2020 le "Indicazioni generali per la pianificazione, organizzazione e gestione delle gare di calcio professionistico in modalità 'a porte chiuse', finalizzate al contenimento dell'emergenza epidemiologia da COVID-19".

²⁶ Particolare rilievo ha avuto il Rapporto Lo Sport riparte in sicurezza redatto congiuntamente dal CONI, dal CIP e dal Politecnico di Torino, contenente un'analisi delle situazioni di rischio di contagio nei siti sportivi in cui si praticano i diversi sport e delle conseguenti misure di prevenzione e protezione, secondo un'autovalutazione fatta dai rappresentanti delle stesse Federazioni sportive.

²⁷ In attuazione del d.l. 25/03/2020 è stato adottato il d.P.C.M. 1/04/2020, in base al quale dal 4 al 13 aprile 2020 è stata prevista la sospensione degli eventi e delle competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, in luoghi pubblici o privati, nonché delle sedute di allenamento degli atleti, professionisti e non professionisti, all'interno degli impianti sportivi di ogni tipo. Quindi, è intervenuto il d.P.C.M. 10/04/2020, che ha confermato tale sospensione fino al 3/05/2020. Solo con il d.P.C.M. 17/05/2020, art. 1, co. 1, lett. d) si è assistito ad una parziale riapertura alle attività sportive o motorie che sono state consentite all'aperto, anche presso aree attrezzate all'interno di parchi pubblici, purché nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro, fino al 25/05/2020.

²⁸ "Modalità di svolgimento degli allenamenti per gli sport individuali" ai sensi dell'art. 1, lett. f)

In questo contesto, le peculiari competenze esercitate dal Governo in materia di sport, nonché le innovazioni che hanno portato ad una trasformazione della *governance* sportiva, quali il passaggio dalla società Sport e Salute s.p.a. alla CONI Servizi s.p.a., hanno indotto la Presidenza del Consiglio a fornire ulteriore autonomia organizzativa alla struttura a cui è preposto il Ministro dello Sport, che con d.P.C.M. 28 maggio 2020 è stata così trasformata da Ufficio, in un Dipartimento a sé stante, articolato a sua volta in un ufficio e tre servizi²⁹, in ogni caso mantenendo una funzione di supporto alla Presidenza del Consiglio.³⁰

2.4. Cenni di normativa regionale

Questo assetto normativo viene sconvolto con l'approvazione della riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

La riforma della Costituzione viene ad incidere notevolmente sull'assetto delle competenze oggi vigenti.

In primo luogo entra a pieno titolo nella nostra Costituzione lo sport ed il suo ordinamento: l'art. 3, infatti, nel riscrivere il vecchio art. 117 delinea una nuova ripartizione di competenze tra Stato e regioni prevedendo che sono materie di legislazione regionale concorrente quelle relative “alla tutela della salute” e “all'ordinamento sportivo”.

e g) del d.P.C.M. del 26/04/2020. “Modalità di svolgimento degli allenamenti per gli sport di squadra” e “Linee guida per l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere”, emanate ai sensi del d.P.C.M. del 17/05/2020 art. 1 lett. e) e f). In tutti questi documenti è presente un rimando ai Protocolli emanati dalle singole Federazioni sportive e redatti in base al Rapporto “Lo Sport riparte in sicurezza”. Le Linee guida specificano che in caso l'attività sportiva fosse organizzata senza l'affiliazione ad una Federazione o a un Ente di Promozione Sportiva, gli operatori sportivi, in ogni caso, dovranno adeguare i propri impianti con degli standard di sicurezza minimi equipollenti emanati dagli enti riconosciuti dal CONI e dal CIP.

²⁹ Tra le motivazioni che hanno indotto la Presidenza del Consiglio alla ridefinizione delle sue strutture generali, vi è anche l'esigenza di innalzamento del complessivo livello di efficienza ed efficacia dell'azione governativa, stante l'approssimarsi di eventi sportivi di carattere internazionale, per i quali è necessario curare soprattutto gli aspetti legati all'impiantistica e alla protezione degli interessi pubblicitari, come i Giochi olimpici e paralimpici invernali di Milano-Cortina 2026 e delle finali ATP di Torino 2021-2025.

³⁰ Art. 2, d.m. 9 luglio 2020.

A tale previsione va però collegata quella contenuta nel nuovo art. 118 secondo la quale le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di "sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza". Ed ancora, lo stesso nuovo art. 118 attribuisce allo Stato, alle regioni, alle città metropolitane, alle provincie ed ai comuni il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Si tratta di una serie di sostanziali innovazioni normative che vengono ad incidere in maniera assai rilevante sul sistema delle attività motorie e sportive. Quanto più, infatti, viene valorizzata la funzione di sviluppo e realizzazione della personalità umana, tanto più si moltiplicano le iniziative pubbliche e, soprattutto, private tese ad organizzare le attività, fra le altre, del tempo libero all'interno delle quali assume aspetto preminente quello legato all'elemento fisico e motorio. E già nella odierna realtà i principali destinatari delle contribuzioni regionali per la promozione del tempo libero sono gli enti locali e le associazioni private che si propongono di operare per lo sviluppo e la diffusione delle attività sportive, motorie e ricreative³¹.

Le problematiche, poi, legate alle esigenze di contenimento della spesa sanitaria determineranno le condizioni per un sempre maggiore intervento del privato sociale nella gestione ed erogazione dei servizi sanitari e, probabilmente, non soltanto di questi. Si è già accennato, in precedenza, alla nuova configurazione dei "servizi della persona" ed al ruolo che il principio di sussidiarietà verrà a svolgere per una rinnovata definizione dei relativi profili istituzionali e organizzativi.

La strada indicata dal legislatore comunitario, recentemente intrapresa con apparente decisione anche dal legislatore nazionale, è, quindi, quella della sussidiarietà non più in senso esclusivamente verticale bensì anche in senso orizzontale: la riforma dello Stato, ed in particolare del suo sistema amministrativo, passa attraverso il rilancio di un modello costituzione fondato sulle "autonomie", tanto istituzionali quanto sociali: "se dal punto di vista formale il fondamento dello stato democratico viene individuato nell'attribuzione della sovranità al popolo, sul piano sostanziale la qualità democratica di un ordinamento viene normalmente misurata sul grado di vicinanza (o di coincidenza) tra Governo e governanti, sul

³¹ Con riferimento alla presente problematica si rinvia a B. MARCHETTI, *Il tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, I, p. 667 ss.

modo come il potere risulta diffuso nella società ed articolato in una pluralità di centri di decisione politica, così da realizzare, appunto, un determinato sistema di autonomie³².

Un ritorno al disegno originario voluto dall'Assemblea costituente, a quel concetto di "socialità progressiva"³³ che si esprimeva nell'architettura costituzionale attraverso l'immagine della "piramide rovesciata": con la persona – e le sue libertà – posta alla base della costruzione costituzionale e destinata a svilupparsi, su piani progressivamente più estesi, attraverso le varie formazioni sociali legate all'esperienza personale, fino a giungere, attraverso le funzioni politiche, alla dimensione istituzionale degli enti locali e dello stato centrale.

Nel ricordato disegno originario filo comune che viene a legare i vari pezzi del modello è proprio l'autonomia, dal momento che nelle varie forme di autonomia lo stato democratico viene a trovare il fondamento della sua esistenza. In questa visione organica, le autonomie non rappresentano, dunque, le appendici, bensì le radici dello stato unitario: lo Stato è democratico perché il potere attraverso le autonomie sale dalla periferia verso il centro e non viceversa³⁴.

Punto di forza divengono, perciò, le diverse autonomie fra le quali, in particolare, quelle funzionali, incentivate e sottoposte a sistemi di vigilanza circa la loro qualità e la loro conformità ai parametri internazionali sulla sicurezza e salubrità. Questi compiti di promozione e controllo vengono affidati ai livelli di governo più vicini alla collettività degli amministratori, maggiormente in grado, di provvedere a dare tempestiva ed efficace risposta alle esigenze della popolazione con pieno rispetto dei principi e degli indirizzi formulati a livello legislativo.

In quest'ottica le regioni avviano un processo di rinnovamento delle diverse discipline per adeguare l'esercizio delle loro competenze e delle loro funzioni in materia di attività motorie e sportive ai profili innovativi contenuti nelle più recenti riforme.

Già la regione Toscana con grande lungimiranza, con la L. 31/8/2000, n. 72 aveva proceduto al riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della politica delle attività motorie ivi ricompren-

³² Sul tema risulta fondamentale il contributo di E. CHELI, *Per un bilanciamento sugli sviluppi di sistema delle autonomie in Italia*, in F. ROVERSI MONACO, A. VARNI, C. BOTTARI (a cura di), *Leggere il mutamento nella società di fine millennio*, Firenze, 1996, p. 11.

³³ Cfr. A. MORO, *Intervento*, in *Atti Ass. Cost.*, I, p. 594 ss.

³⁴ Ancora E. CHELI, *Per un bilanciamento...*, cit., p. 16.

dendo quelle ricreative e quelle sportive, favorendone nel contempo l'integrazione con gli interventi relativi alle politiche educative, formative e culturali, allo sviluppo dell'associazionismo, alla prevenzione ed al superamento delle condizioni di disagio sociale, nonché con gli interventi per lo sviluppo economico.

Si trattava di un programma altamente ambizioso che la regione Toscana, prima fra tutte, aveva tradotto in un testo legislativo che già poneva al centro dell'intento normativo la formazione della cultura e della pratica delle attività motorie, ivi ricomprendendo tanto le ricreative quanto le sportive, con ben diverso riconoscimento dell'importanza di tale disciplina e del ruolo che dovrà svolgere l'Ente nell'ambito delle delicate funzioni ad esso attribuite.

Analogamente anche la regione Calabria, con la L. 2/5/2001, n. 10, ha cominciato ad estendere la disciplina degli interventi oltre che alle attività sportive anche a quelle motorie.

Ma è la regione Emilia-Romagna che interviene con la più innovativa normativa di settore, dando effettiva concretezza alle disposizioni di principio precedentemente richiamate.

Con la legge regionale n. 31/5/2017, n. 8, l'Emilia-Romagna pone precise norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, riconoscendo il valore sociale della pratica sportiva in ogni sua forma espressiva come strumento per la realizzazione del diritto alla salute e al benessere psico-fisico delle persone, il miglioramento degli stili di vita, lo sviluppo delle relazioni e dell'inclusione sociale, la formazione dell'individuo fin dalla giovane età, la promozione delle pari opportunità e del rapporto armonico e rispettoso con l'ambiente nonché per la valorizzazione sociale ed economica dei territori.

La Regione persegue gli obiettivi della politica sportiva di promozione del diritto allo sport per tutti attraverso il coordinamento degli interventi per il benessere e la diffusione della pratica sportiva, anche in un'ottica interculturale. Ne favorisce l'integrazione con gli interventi di politiche della salute finalizzati al superamento del disagio sociale, anche attraverso l'attuazione delle strategie sull'attività fisica per la Regione europea elaborate dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), con quelli delle politiche educative, formative, di genere, culturali, turistiche e ambientali.

La Regione riconosce nella scuola, oltre che nell'associazionismo sportivo e nelle società sportive dilettantistiche, la sede privilegiata per promuovere i valori e i principi educativi della pratica motoria e sportiva come occasione di socialità,

confronto e miglioramento personale e come strumento d'integrazione sociale, oltre che di promozione e tutela della salute.

Particolare interesse per il contesto nel quale vengono a porsi, rivestono, da ultimo, le norme riguardanti i corsi e le attività motorie e sportive, tenuti a fronte del pagamento di corrispettivi a qualsiasi titolo, anche sotto forma di quote di adesione, che devono essere svolti con il coordinamento di un istruttore qualificato o di un istruttore di specifica disciplina.

L'importanza è data dal fatto che l'istruttore qualificato deve possedere il diploma rilasciato dall'Istituto superiore di educazione fisica (ISEF) o la laurea in Scienze motorie, oppure titoli di studio equipollenti conseguiti all'estero e riconosciuti dallo Stato italiano.

L'istruttore di specifica disciplina dovrà essere in possesso dei requisiti previsti per le singole attività motorie e sportive dalle relative Federazioni sportive o dalle discipline sportive associate o dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e dal CIP.

Per l'esercizio di attività motorie e sportive finalizzate a contribuire a un corretto sviluppo, mantenimento, recupero psico-fisico e miglioramento dell'efficienza fisica delle persone che si svolgono in strutture aperte al pubblico, è necessario aver acquisito la disponibilità di almeno un istruttore qualificato al quale viene affidato il coordinamento delle attività svolte e la verifica della loro corretta applicazione.

Si tratta quindi di una normativa decisamente innovativa che consente l'apertura di ampi sbocchi professionali ai laureati in scienze motorie che, alla pari di altre categorie, si vedono riconosciuta e garantita una legittima professionalità acquisita.

2.4.1. L'articolo 16 della legge regionale Emilia-Romagna del 5 dicembre 2018, n. 19

Di seguito si riporta quanto previsto all'articolo 16 dalla legge regionale n. 19 del 5 dicembre 2018 in materia di prevenzione attraverso l'attività motoria e la pratica sportiva.

La Regione, in attuazione della Strategia regionale e del Piano regionale della prevenzione, promuove e sostiene l'attività motoria e la pratica sportiva, come strumenti essenziali per la salute della persona e della comunità. A tal fine, la Regione favorisce le iniziative volte a sensibilizzare e sostenere i cittadini, gli enti locali e i diversi attori sociali che operano per lo sviluppo della pratica dell'attività motoria e sportiva, nei diversi contesti sociali, tra cui in particolare gli enti di pro-

mozione dell'attività sportiva, nonché, il Comitato olimpico nazionale italiano e il Comitato italiano paralimpico, le Federazioni riconosciute, le discipline sportive associate, le istituzioni scolastiche e i soggetti aderenti alla Rete regionale di cui all'articolo 7³⁵ o che gestiscono le palestre che promuovono salute e attività moto-

³⁵ Art. 7 - *Rete regionale per la promozione della salute e la prevenzione e "Accordi operativi per la salute di comunità"*

1. La Giunta regionale, con proprio atto, istituisce e definisce le modalità di funzionamento della Rete regionale per la promozione della salute e la prevenzione, di seguito denominata Rete regionale, che insieme agli enti locali e alle aziende sanitarie rappresenta il Sistema regionale per la promozione della salute e la prevenzione, l'infrastruttura per la promozione della salute di cui la Regione si avvale per la realizzazione delle politiche disciplinate dalla presente legge.

2. Alla Rete regionale possono partecipare gli enti locali, in forma singola o associata, gli istituti scolastici autonomi, le università e ogni altro soggetto pubblico o a promozione pubblica che svolga la propria attività sui temi della promozione della salute o negli ambiti settoriali di cui all'articolo 5.

3. Alla Rete regionale possono inoltre partecipare soggetti pubblici e privati, con sede nel territorio, che per le proprie finalità sociali e competenze possono contribuire efficacemente alla pianificazione, realizzazione e implementazione di azioni per la promozione della salute e la prevenzione primaria, nonché allo scambio e diffusione delle migliori pratiche sul territorio.

4. Alla Rete regionale si aderisce attraverso la registrazione su una piattaforma regionale aperta, che consente la definizione dei soggetti che vi partecipano, a livello regionale e locale, secondo le modalità definite dall'atto della Giunta regionale di cui al comma 1.

5. Con i soggetti aderenti alla Rete regionale di cui ai commi precedenti, gli enti locali, le aziende sanitarie o le conferenze territoriali sociali e sanitarie possono promuovere e stipulare "Accordi operativi per la salute di comunità", di livello locale, allo scopo di definire obiettivi e iniziative comuni tra i soggetti partecipanti, nonché le modalità per la condivisione di competenze e professionalità, in attuazione dei principi di cui all'articolo 4, comma 6. La Giunta regionale può promuovere, per le stesse finalità, "Accordi operativi per la salute di comunità", di livello regionale, anche di tipo settoriale.

6. I contenuti degli "Accordi operativi per la salute di comunità" di livello locale, di cui al comma 5, sono definiti, sentite le parti sociali comparativamente più rappresentative, dai comitati di distretto con il supporto tecnico degli uffici di piano e dei dipartimenti di sanità pubblica, in coerenza con i Piani attuativi locali, di cui all'articolo 10, comma 3, e avvalendosi delle indicazioni derivanti da profili di salute di comunità elaborati territorialmente e congiuntamente dagli enti locali e dalle aziende sanitarie territoriali. Gli "Accordi operativi locali per la salute di comunità" contribuiscono alla appropriata attuazione locale della Strategia regionale per la promozione della salute e la prevenzione, di cui all'articolo 9, e del Piano regionale della prevenzione, di cui all'articolo 10. A tale scopo favoriscono l'integrazione delle programmazioni e delle azioni settoriali in capo alle aziende sanitarie e ai diversi servizi delle amministrazioni locali, e valorizzano il contributo dei soggetti del territorio di cui ai commi 2 e 3.

7. Nell'ambito degli "Accordi operativi per la salute di comunità", di cui ai precedenti commi 5 e 6, gli enti locali e le aziende sanitarie territoriali possono istituire Tavoli multisettoriali locali di coordinamento delle politiche di promozione della salute e prevenzione, per l'integrazione e la coo-

ria adattata. Di tali palestre la Regione con propri atti definisce criteri, requisiti e modalità per il riconoscimento.

Le aziende sanitarie della Regione, valorizzando i propri servizi di medicina dello sport e promozione dell'attività fisica, promuovono l'accesso dei cittadini alla pratica dell'attività motoria, in particolare favorendo la prescrizione dell'esercizio fisico come strumento efficace nella prevenzione primaria e secondaria di diverse patologie, tra cui quelle di ambito cardiovascolare, respiratorio, oncologico, muscolo-scheletrico, diabetologico e metabolico, nonché dei soggetti trapiantati. La Regione promuove inoltre la prescrizione dell'attività motoria adattata, attraverso protocolli di esercizio fisico individuali o standardizzati per gruppi omogenei, definiti in riferimento alla presenza di una specifica patologia sensibile all'esercizio fisico, anche con attenzione ai criteri della medicina di genere.

Brevi osservazioni sulle recenti prospettive di riforma

Le recenti modifiche della governance dello sport, sia riguardo l'assetto delle istituzioni governative, sia riguardo gli aspetti operativi, sono state accompagnate anche dall'ambizioso progetto di riforma avviato con la legge 8 agosto 2019, n. 861, con cui il Parlamento ha conferito, tra le altre, la delega al Governo per l'adozione di misure in materia di ordinamento sportivo.

Gli obiettivi dichiarati dal Legislatore erano quelli di definire gli ambiti di attività del CONI e delle federazioni sportive (confermando il ruolo del Comitato Olimpico quale ente di governo dell'attività olimpica), oltre che quello di sostenere attraverso le nuove disposizioni la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle federazioni, degli enti di promozione e delle discipline sportive associate rispetto al CONI, fatto salvo il potere di controllo spettante all'autorità

perazione tra settori, aree, dipartimenti interni agli enti locali e alle aziende sanitarie, e tra questi e i diversi soggetti aderenti agli Accordi operativi e alla Rete regionale. Con tali soggetti gli enti locali e le aziende sanitarie possono siglare convenzioni operative per lo sviluppo di iniziative volte alla promozione della salute delle comunità locali.

8. Per la realizzazione delle attività di cui ai commi 5 e 6, in attuazione della Strategia regionale di cui all'articolo 9 e del Piano regionale della prevenzione di cui all'articolo 10, la Regione promuove e organizza adeguate attività formative e di aggiornamento per il personale e gli operatori dei diversi soggetti pubblici coinvolti negli "Accordi operativi per la salute di comunità" e agisce a favore del rafforzamento operativo dei soggetti stessi.

di Governo sulla gestione dei contributi pubblici. La delega, inoltre, aveva previsto l'intervento dell'Esecutivo al fine di provvedere al riordino della disciplina in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del CONI e degli enti di cui alla l. 11 gennaio 2018, n. 82.

Dopo quasi un anno di lavori dal conferimento delle deleghe, il progetto di riforma era stato dapprima trasposto nello schema di un testo unico, nel quale pareva ci dovesse essere un coordinamento delle norme inerenti agli ambiti in cui era conferito un potere di innovazione (come il superamento del vincolo sportivo e i contratti di lavoro per i dilettanti) con quelle attraverso cui sarebbe dovuto avvenire un semplice riassetto dei ruoli dei diversi enti deputati alla gestione dello sport.

La decisione del Ministro dello Sport di presentare un unico *corpus* normativo ha trovato però molte resistenze all'interno del Governo, proprio per quanto riguarda le disposizioni concernenti il CONI, che avrebbero valicato i confini della delega, non limitandosi ad un semplice riordino, con il risultato che la nuova normativa presenterebbe un carattere innovativo non previsto da alcuna delega.

Dopo una prima censura da parte del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Amministrativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'intero progetto di riforma è stato allora presentato attraverso la predisposizione di sei schemi di decreti legislativi, il primo dei quali in materia di ordinamento sportivo.

Proprio questo schema di decreto è stato l'unico a non essere approvato dal Consiglio dei Ministri, stante il mancato accordo politico, soprattutto in merito all'autonomia del CONI e alle possibili ripercussioni in ambito internazionale, con il rischio di provvedimenti sanzionatori che potrebbero essere presi dal CIO qualora venisse rilevata un'elevata ingerenza dello Stato nell'autonomia dell'ordinamento sportivo a seguito dell'approvazione della riforma. Al fine di poter valutare secondo quali termini si concretizzerà l'azione legislativa, è dunque necessario attendere che venga avviato l'*iter* di approvazione del nuovo schema di decreto legislativo di cui all'art. 1 della l. 86/2019.

CAPITOLO III

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Paco D'Onofrio

3.1. La Pubblica Amministrazione: attività e principi

La Pubblica Amministrazione è costituita da una serie di enti preposti dalla legge alla cura concreta di interessi pubblici, potendosi anche avvalere, oltre ai tradizionali strumenti autoritari del diritto amministrativo, anche degli istituti giuridici di natura privatistica, agendo in tal caso in veste paritaria rispetto al privato cittadino, destinatario dei provvedimenti assunti.

La possibilità per la P.A. di ricorrere a modelli privatistici è sancita dall'art. 1, co. 1-*bis*, L. n. 241/90, in ragione del quale “La Pubblica Amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente”.

Si può, a tal fine, individuare una distinzione nelle attività compiute:

attività amministrativa attiva: comprende tutti quegli atti con cui la P.A. realizza concretamente i propri obiettivi, sia in sede deliberativa, attraverso l'esplicazione del relativo potere decisionale, sia in sede esecutiva, attraverso la concretizzazione di precedenti decisioni;

amministrativa consultiva: consiste nell'emanazione di direttive, pareri e/o orientamenti tesi a supportare l'azione dei soggetti pubblici chiamati a provvedere in merito ad una determinata materia;

attività amministrativa di controllo: implica il sindacato degli atti compiuti in sede di amministrazione attiva, operato secondo le norme di legge (controllo di legittimità) o secondo le norme di opportunità (controllo di merito).

La Pubblica Amministrazione può essere qualificata ed intesa in senso oggettivo, facendola coincidere con l'*attività diretta alla cura concreta degli interessi pubblici, posta in essere in base alla legge e nel rispetto dei fini dalla stessa (legge) predeterminati*, caratterizzata da una differenza tra "attività politica" e "attività amministrativa": la prima tendenzialmente insindacabile in sede giurisdizionale, la seconda, ampiamente discrezionale, ma sempre suscettibile di valutazione da parte del giudice amministrativo.

In senso soggettivo, per converso, deve intendersi quale insieme delle strutture costituite per lo svolgimento di funzioni amministrative, pur in assenza di una definizione legislativa di carattere generale.

Tuttavia, sono stati progressivamente individuati degli indici di classificazione di un ente pubblico, che posso essere così sintetizzati:

- a) esistenza di un sistema di controlli pubblici;
- b) partecipazione dello Stato o altro ente pubblico alle spese di gestione;
- c) costituzione su iniziativa pubblica;
- d) esistenza di un potere di direzione in capo ad un ente pubblico;
- e) ingerenza di un ente pubblico nella nomina degli organi di vertice.

L'azione amministrativa deve essere esercitata nel rispetto di principi di rango costituzionale, così come successivamente consolidatisi anche in ragione degli interventi normativi dell'UE.

Il principio di legalità

In sede costituyente, durante i lavori preparatori alla formulazione dell'attuale art. 97 Cost., si affermò che lo Stato non avrebbe dovuto essere solo un soggetto politico, ma anche un buon amministratore e che ci sarebbe dovuta essere una marcata corrispondenza tra l'attività amministrativa effettivamente compiuta dagli enti pubblici (ed in seguito anche dai soggetti privati esercenti una pubblica funzione) e le prescrizioni di legge. Indica la necessità che l'attività dei pubblici poteri trovi il proprio fondamento nella legge e secondo questo principio, non ci può essere apparato amministrativo, né attribuzione di poteri se non in base alla legge. Questa definizione del principio di legalità deve essere intesa a livello formale e si affianca ad un principio di legalità sostanziale secondo cui l'amministrazione, non solo deve agire nei limiti e sulla base di una previsione di legge, ma altresì in conformità ad una disciplina sostanziale posta dalla legge.

Ai sensi dell'art. 97 Cost., infatti, è previsto che "I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento

e l'imparzialità", con un riferimento al concetto di organizzazione che va oltre i criteri di mera organizzazione degli uffici e degli organi, ma coinvolge evidentemente anche l'azione amministrativa, declinazione peraltro più significativamente prossima al cittadino.

Nel corso del tempo sono state prospettate tre diverse letture del principio di legalità. In base ad una prima interpretazione del principio in esame, cd. debolissima, questo principio si limiterebbe ad impedire alla P.A. di agire in violazione della legge. Secondo una diversa lettura, cd. debole o formale, il principio di legalità invece consentirebbe alla P.A. di esercitare soltanto i poteri che la legge espressamente le attribuisce; non sarebbe, tuttavia, necessario che la legge disciplinasse anche le modalità di esercizio dei poteri attribuiti alla P.A. Un terzo orientamento tende, invece, a interpretare il principio di legalità in senso forte o sostanziale; il principio in esame impone non soltanto che la P.A. eserciti solo i poteri che la legge espressamente le attribuisce, ma anche questa quest'ultima ne disciplini le modalità di esercizio. Tale ultima lettura del principio di legalità è stata recentemente accolta dalla Corte costituzionale, sulla base delle disposizioni poc'anzi richiamate.

Nonostante questa presa di posizione del giudice delle leggi, la giurisprudenza amministrativa ha finito per ammettere l'esercizio da parte della P.A. dei cosiddetti poteri impliciti, ossia di quei poteri non espressamente attribuiti dalla legge all'autorità amministrativa, ma strumentali rispetto al conseguimento dell'interesse pubblico ad essa curato. Il problema dell'ammissibilità di questa tipologia di poteri amministrativi si era posto con riferimento alle autorità amministrative indipendenti, titolari di ampi poteri di regolazione, vigilanza e controllo, nonché sanzionatori, finalizzati alla cura dell'interesse pubblico loro affidato.

Come si è già anticipato, la prima riserva di legge è sancita all'art. 97 Cost., secondo la cui lettera "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

Tale riserva di legge è generalmente riconosciuta come "relativa", nel senso che lascia spazio alle fonti secondarie, ma sul punto si segnala la sentenza n. 32/2009 della Corte costituzionale, per la quale "l'assoluta indeterminatezza del potere demandato ad una P.A. senza indicazione di alcun criterio da parte della legge, viola il principio di legalità sostanziale desumibile dal 97 Cost."

Vige poi una seconda riserva di legge, tipizzata dall'art. 95, comma 3 Cost., con riferimento a questioni più propriamente organizzative: "la legge provvede

all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri".

In ogni caso, il principio di legalità si declina in due diversi significati: si parla di legalità in senso formale quando è sufficiente che i pubblici poteri abbiano come presupposto legittimante una legge o un atto ad essa equiparato (decreto-legge e decreto legislativo); per converso, si parla di legalità in senso sostanziale quando la legge non si può limitarsi a costituire il fondamento normativo di una certa disciplina, ma deve altresì contenere criteri e principi idonei a circoscrivere la discrezionalità dell'amministrazione, altrimenti assolutamente insindacabile.

Il principio di buon andamento

Tale principio rinviene il proprio referente costituzionale nel summenzionato art. 97 Cost. Esso chiama la P.A. a rispettare, nell'espletamento della propria attività, i parametri di efficacia, connesso al rapporto tra obiettivi e risultati, implicando che l'azione sia idonea allo scopo, nonché di efficienza ed economicità, concernente il nesso tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, imponendo che l'azione sia volta a realizzare l'ottimizzazione nel rapporto di derivazione tra i primi e i secondi.

La consacrazione normativa si trova esplicitata nell'art. 1 della legge 241/90, laddove si dispone che l'attività amministrativa sia "retta da criteri di economicità, di efficienza", imprimendo un vincolo di scopo o di modalità ulteriori rispetto alla finalità prioritaria dell'agire amministrativo.

Dunque, per rendere quanto più efficace in termini di concreta utilità la funzione amministrativa, si individua *per legem* il criterio dell'azione per risultati, riflettendo fatalmente la volontà di concepire in termini aziendalistici l'azione amministrativa, anche ai fini della valutazione (e quindi della responsabilità) dei dirigenti pubblici.

Una tale prospettiva comporta necessariamente la ridefinizione e messa in crisi della tradizionale centralità e primazia del principio di legalità: la "preferenza" ed il ruolo della legge, finalizzati per esigenze garantistiche a circoscrivere la discrezionalità amministrativa, verrebbero in sostanza sovvertiti e confinati alla mera previsione di scopo (raggiungimento degli obiettivi di prefissati in sede legislativa) con conseguente loro svalutazione rispetto al nuovo modello della c.d. amministrazione di risultato, alla ridefinizione della discrezionalità ed attività amministrativa.

I criteri di economicità ed efficacia appaiono concettualmente quasi inscindi-

bili, ontologicamente sinergici, poiché, se in ragione del primo la P.A. deve curare l'interesse pubblico ai cui è preposta senza inutili adempimenti che appesantiscono il procedimento e rallentano o vanificano l'adozione del provvedimento finale, la stessa deve individuare i mezzi ed i modi più adeguati (dunque efficaci) attraverso cui agire e provvedere, divenendo criterio di legalità sostanziale autonomamente sindacabile da parte del giudice amministrativo.

Alla Pubblica Amministrazione non viene solo chiesto di orientare il proprio intervento *secundum legem*, in tal senso intendendo un circoscritto perimetro di legittimità della propria sfera di competenza e doverosità istituzionale, ma anche di provvedere nel modo più agile possibile, operando un equo temperamento tra esigenze di risultato e discrezionale scelta delle modalità impiegate.

Il principio di imparzialità

Proprio la necessaria discrezionalità nelle scelte operate, comporta che ogni P.A. mantenga un'essenziale equidistanza rispetto a tutti i soggetti coinvolti dal provvedimento assunto e la garanzia di imparzialità deve intendersi sia come divieto di qualsiasi forma di favoritismo nei confronti di alcuni soggetti (divieto di comportamento negativo), sia come ugual diritto di tutti i cittadini ad accedere ai servizi erogati dalla P.A. (obbligo di comportamento positivo).

Terzo pilastro dell'agire amministrativo, trova nel già ricordato art. 97 Cost. il proprio sostegno costituzionale ed il presupposto di un'immediata precettività, essendo considerato quale idoneo parametro normativo di valutazione della legittimità dell'attività amministrativa, trattandosi di una declinazione, sul versante ordinamentale, del principio di uguaglianza.

Rileva, innanzitutto da un punto di vista organizzativo, poiché la struttura amministrativa deve esprimere professionalità che non abbiano un personale interesse o conflitto rispetto al procedimento che governano, o, in senso assoluto, che siano dei buoni amministratori e non abbiano riportato condanne penali per gravi reati (cfr. d.lgs. n. 39/2013, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190").

Per ciò che concerne l'attività decisoria e provvedimentale, l'imparzialità agisce come garanzia di terzietà, di neutralità e soprattutto di non discriminazione, in analogia al principio di uguaglianza.

Attraverso una valutazione "ragionevole", l'ente pubblico ha il dovere di non

determinare favoritismi o discriminazione, ma anche di non applicare il principio di uguaglianza in modo distorto (irragionevole appunto), determinando un'omologazione analogamente illegittima.

Dunque, l'esercizio imparziale della discrezionalità può legittimare la P.A. ad operare una distinzione tra le diverse posizioni giuridiche soggettive coinvolte, che si rivelerà una legittima differenziazione se le stesse si pongono su un piano di effettiva diversità tra loro, meritevole, conseguentemente, di una diversa considerazione, o, per converso, un'illegittima discriminazione se, a parità di condizioni, sia stata accordata preferenza e riservato accoglimento solo ad una di queste, immotivatamente.

Infatti, la legge 241/90, sul procedimento amministrativo, impone ad ogni amministrazione di adempiere all'obbligo di motivazione dei provvedimenti adottati, poiché l'imparzialità e l'oggettività di una decisione può essere concretamente verificata solo se vi sia stata un'esplicita indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che sostengono la determinazione *de qua*.

Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà è regolato dall'articolo 118 della Costituzione italiana il quale prevede che "Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà". Tale principio implica che le diverse istituzioni debbano creare le condizioni necessarie per permettere alla persona e alle aggregazioni sociali di agire liberamente nello svolgimento della loro attività. L'intervento dell'entità di livello superiore, qualora fosse necessario, deve essere temporaneo e teso a restituire l'autonomia d'azione all'entità di livello inferiore.

Il principio di sussidiarietà può quindi essere visto sotto un duplice aspetto:

in senso verticale: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio;

in senso orizzontale: il cittadino, sia come singolo sia attraverso i corpi intermedi (art. 2 Cost), deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più vicine.

La crescente richiesta di partecipazione dei cittadini alle decisioni ed alle azioni che riguardano la cura di interessi aventi rilevanza sociale, presenti nella nostra realtà come in quella di molti altri paesi europei, ha dunque oggi la sua

legittimazione nella nostra legge fondamentale. Quest'ultima prevede, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, anche il dovere da parte delle amministrazioni pubbliche di favorire tale partecipazione nella consapevolezza delle conseguenze positive che ne possono derivare per i singoli cittadini e per la collettività.

In effetti l'applicazione di questo principio ha un elevato potenziale di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche, in quanto la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone ed alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce.

Il principio di sussidiarietà è definito anche dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea e mira a garantire che le decisioni siano adottate da livelli di governo il più vicino possibile al cittadino, verificando che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale.

Concretamente è il principio per cui l'Unione europea (UE) non interviene, se non nei settori di sua esclusiva competenza, a meno che la sua azione non sia considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso al principio di proporzionalità, secondo cui l'azione dell'UE non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi dei trattati.

3.2. Procedimento ed atti amministrativi: tipologia e vizi

Prima dell'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante le "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", mancava una disciplina generale sul procedimento amministrativo. La P.A., pertanto, deteneva un'assoluta discrezionalità nell'espletamento dell'iter amministrativo ed ai privati, destinatari dell'attività pubblicistica autoritativa, non erano riconosciute forme di garanzia partecipativa all'atto dell'esercizio del potere.

Con la l. n. 241/1990 viene finalmente emanata una disciplina generale sul procedimento, diretta ad individuare i valori fondamentali che la P.A. deve osservare nell'esercizio dell'attività amministrativa ed i principi ordinanti ai quali la legge si ispira sono precipuamente fondati sull'esigenza di garantire al cittadino

forme di partecipazione al procedimento, favorirne la trasparenza, promuoverne la semplificazione e l'abbreviazione.

Il procedimento amministrativo diventa, pertanto, il momento istituzionale nel quale il privato ha il diritto di rappresentare e tutelare i propri interessi, spesso configgenti con l'esercizio del potere pubblico, divenendo anche la sede dove la P.A. può correttamente ponderare tutti gli interessi, pubblici e privati, che dialogano con l'esplicarsi della funzione autoritativa, al fine di pervenire all'adozione di un provvedimento coerente, ragionevole e proporzionato.

L'art. 1, c. 1, l. 241/90 afferma che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta dai seguenti criteri:

- economicità: l'azione è economica quando il perseguimento degli obiettivi avvenga con il minor impiego possibile di mezzi personali, finanziari e procedurali. L'aggettivo si traduce anche nell'esigenza del non aggravamento del procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria;

- efficacia: è il rapporto tra obiettivi prefissati e obiettivi conseguiti ed esprime la necessità che l'amministrazione, oltre al rispetto formale della legge, miri anche al perseguimento, nel miglior modo possibile, delle finalità ad essa affidate;

- pubblicità: l'attività amministrativa deve essere diretta a soddisfare interessi pubblici e deve essere trasparente agli occhi del "pubblico".

Gli atti e le operazioni che compongono il procedimento amministrativo si susseguono in un particolare ordine, di massima stabilito dalla legge.

Il procedimento amministrativo si apre con l'iniziativa, che può essere ad istanza di parte, ovvero d'ufficio (art. 2, l. 241/90); nel primo caso, il dovere di procedere sorge a seguito (e solo a seguito) dell'atto di impulso proveniente da un soggetto privato, oppure da un soggetto pubblico diverso dall'amministrazione cui è attribuito il potere, o da un organo differente da quello competente a provvedere.

L'istanza che proviene da un cittadino è espressione della sua autonomia privata e dei suoi interessi particolari, per attestare i quali talora la legge richiede l'allegazione di atti e documenti. A fronte dell'istanza, la P.A. deve procedere qualora rilevi la sussistenza di una posizione qualificata in capo al privato; in caso contrario, l'atto del privato si configura come mera denuncia, mediante la quale si rappresenta una data situazione di fatto all'amministrazione, chiedendo l'adozione di provvedimenti o di misure. Nell'ipotesi di istanza erronea o incompleta, prima di rigettarla, l'amministrazione deve procedere alla richiesta della rettifica (art. 6, c. 1, lett. b l. 241/90, che introduce il principio della sanabilità delle istanze dei privati).

L'iniziativa di ufficio è prevista dall'ordinamento nelle ipotesi in cui il tipo di interesse pubblico affidato alla cura di un'amministrazione esiga che questa si attivi automaticamente al ricorrere di alcuni presupposti, indipendentemente dalla sollecitazione proveniente da soggetti esterni.

Il procedimento amministrativo deve essere concluso entro un dato termine ed in tal senso l'art. 2, c. 2, della l. 241/90 stabilisce che tale termine decorre dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte. Il primo comma dell'articolo sopra citato, stabilisce che la Pubblica Amministrazione ha il dovere di concludere il procedimento "mediante l'adozione di un provvedimento espresso": di conseguenza, il termine si intende rispettato quando l'Amministrazione, entro trenta giorni, ovvero entro il diverso termine fissato in via regolamentare, emani il provvedimento finale.

Di fronte all'inutile decorso del tempo senza che l'amministrazione abbia emanato il provvedimento, il cittadino può agire giudizialmente impugnando il cd. silenzio inadempiuto e il ritardo nell'emanazione di un atto amministrativo può integrare un'ipotesi di illecito disciplinare a carico del dipendente, al quale il privato può chiedere il risarcimento dei danni in caso di omissione o ritardo nel compimento di atti o di operazioni cui l'impiegato sia tenuto per legge o per regolamento.

Il mancato compimento, doloso, di un atto d'ufficio per un pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio può integrare un'ipotesi di reato (art. 328 c.p.).

L'art. 4 della l. 241/90 stabilisce che le P.A. sono tenute a determinare, per ciascun tipo di procedimento relativo ad atti di loro competenza, l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale; adempiuto questo obbligo, ciascuna unità organizzativa individua il responsabile del procedimento, persona fisica che sarà la guida del procedimento, il coordinatore dell'istruttoria, l'organo di impulso e di riferimento sia per i privati che per l'amministrazione procedente e per quelle coinvolte dalla stessa (i compiti sono indicati nell'art. 6, l. 241/90). Ai sensi dell'art. 5, l. 241/90, il dirigente di ciascuna unità organizzativa provvede ad assegnare a sé o ad altri addetti dell'unità organizzativa la responsabilità dell'istruttoria e di ogni altro adempimento inerente il singolo procedimento, nonché, eventualmente, l'adozione del provvedimento finale. Il secondo comma dell'articolo citato, prevede che, fino a quando non venga effettuata l'assegnazione, è considerato responsabile del procedimento il funzionario preposto alla unità organizzativa determinata a norma dell'art. 4.

Il responsabile può anche richiedere la regolarizzazione delle domande dei pri-

vati e della documentazione prodotta; può adottare il provvedimento finale qualora ne abbia la competenza, ovvero trasmettere gli atti all'organo competente.

L'individuazione del responsabile del procedimento non comporta l'automatizzata attrazione in capo al medesimo delle responsabilità civili, penali e amministrative, che ricadranno sul soggetto che ha effettivamente rallentato o bloccato il procedimento.

L'avvio del procedimento amministrativo deve essere comunicato ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, a quelli che per legge debbono intervenire (sono, in linea di massima, enti pubblici), nonché ai soggetti, diversi dai diretti destinatari, che siano individuati o facilmente individuabili qualora dal provvedimento possa loro derivare un pregiudizio.

La comunicazione dell'avvio è dovere del responsabile del procedimento e deve contenere i seguenti elementi: amministrazione competente, oggetto del procedimento, ufficio e persona responsabile del procedimento, ufficio in cui si può prendere visione degli atti. La comunicazione permette la partecipazione al procedimento.

La norma sulla comunicazione del procedimento e, in generale, le disposizioni del capo IV non si applicano nei confronti dell'attività della Pubblica Amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, nonché ai procedimenti tributari (art. 13, l. 241/90); inoltre, l'avvio del procedimento non deve essere comunicato quando sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, ragioni che debbono essere indicate nella motivazione (art. 7, co. 1, l. 241/90). Nei casi di provvedimenti cautelari la P.A. può adottarli anche prima della effettuazione della comunicazione dell'avvio del procedimento (art. 7, co. 2, l. 241/90).

L'omissione della comunicazione configura un'ipotesi di illegittimità, che può essere fatta valere solo dal soggetto "nel cui interesse la comunicazione è prevista" (art. 8, c. 4, l. 241/90).

La successiva partecipazione al procedimento consiste nel diritto di prendere visione dei relativi atti e nella presentazione di memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha il dovere di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento (art. 10, l. 241/90).

I soggetti legittimati a partecipare al procedimento amministrativo hanno diritto di prendere visione degli atti del medesimo (art. 10, l. 241/90), che può essere esercitato anche a procedimento concluso; non è quindi necessariamente preordinato alla conoscenza dei documenti amministrativi strumentali alla partecipazione

al procedimento. È, infatti, un istituto che realizza il principio della trasparenza in senso lato e si può parlare di accesso endoprocedimentale, se esercitato all'interno del procedimento, oppure di accesso esoprocedimentale, relativo agli atti di un procedimento concluso.

L'accesso collegato alla partecipazione è un diritto di cui sono titolari i soggetti che abbiano titolo a partecipare al procedimento, mentre negli altri casi, soggetti legittimati sono coloro che siano titolari di un "interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti" (art. 22, l. 241/90).

L'art. 10 T.U. enti locali stabilisce, disciplinando il diritto di accesso ai documenti degli enti locali, che legittimati all'accesso sono tutti i cittadini, singoli o associati, e prevede l'obbligo per gli enti locali di dettare norme regolamentari per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti, delle procedure, sull'ordine di esame delle domande, dei progetti ecc. che li riguardino, ovvero, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

Le amministrazioni nei confronti delle quali si esercita il diritto di accesso sono quelle pubbliche, le aziende autonome e speciali, gli enti pubblici e i gestori di pubblici servizi (i quali possono essere anche soggetti privati che in quanto svolgenti attività di rilievo pubblicistico, sono equiparati ai soggetti pubblici, art. 23, l. 241/90).

Il diritto di accesso riguarda il documento amministrativo, considerato come tale "ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni, formati dalle pubbliche amministrazioni o, comunque, utilizzati ai fini dell'attività amministrativa" (art. 22, c. 2, l. 241/90); l'accoglimento della richiesta di accesso a un documento comporta la facoltà di accedere agli altri documenti da esso richiamati e appartenenti al medesimo procedimento, salvo eccezioni di legge o regolamento.

La richiesta di accesso deve essere motivata, indicare gli estremi del provvedimento, ovvero gli elementi che ne permettono la identificazione e far constare l'identità del richiedente.

La richiesta di accesso sulla quale l'amministrazione non si pronuncia s'intende respinta trascorsi inutilmente trenta giorni (art. 25, c. 4, l. 241/90), mentre, in caso di accoglimento, il diritto si esercita mediante esame gratuito ed estrazione di copia del documento, che avviene presso l'ufficio indicato nell'atto di accoglimento. L'accesso può anche essere differito, motivandolo, nei casi in cui (e fino a quando) la conoscenza dei documenti non impedisca o gravemente ostacoli lo svolgimento dell'azione amministrativa (art. 24, c. 6, l. 241/90).

Si prevede, inoltre, l'eccezione limitativa per alcune categorie di documenti

sottratti all'accesso (es. documenti coperti dal segreto di Stato), a salvaguardia di interessi quali la difesa nazionale, la sicurezza, l'ordine pubblico, politica monetaria ecc., garantendo, peraltro, agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici.

Al diritto di accesso può contrapporsi quello della tutela alla riservatezza, disciplinato dal d.lgs. 196/2003, il quale, all'art. 7 stabilisce che l'interessato ha diritto di ottenere dai soggetti pubblici la conferma del fatto che essi detengano dati personali che lo riguardano, nonché la loro comunicazione in forma intelligibile, così come quello di sapere l'indicazione della provenienza dei dati personali trattati dall'ente, le finalità e le modalità del trattamento.

Ottenute le informazioni richieste, l'interessato può richiedere di ottenere l'aggiornamento, la rettificazione, l'integrazione, la cancellazione dei dati e l'unico limite all'esercizio di questo diritto di accesso deriva dal fatto che l'esibizione possa comportare la conoscenza di dati personali di soggetti terzi rispetto al richiedente; in tal senso, la comunicazione e la diffusione di dati personali da parte di amministrazioni a soggetti pubblici o privati "sono ammesse unicamente quando sono previste da una norma di legge o di regolamento".

Quando i dati trattati sono dati sensibili, come per esempio quelli idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale di un soggetto terzo, il trattamento (comprensivo della comunicazione o diffusione) è consentito se la situazione giuridicamente rilevante che si intende tutelare con la richiesta di accesso ai documenti amministrativi è di rango almeno pari ai diritti dell'interessato, ovvero consiste in un diritto della personalità o in un altro diritto o libertà fondamentale e inviolabile.

La l. 241/90 consente all'interessato di adire il giudice amministrativo "contro le determinazioni concernenti il diritto di accesso", nei casi di rifiuto, espresso o tacito, o di differimento e l'azione può essere proposta anche in pendenza di un ricorso.

Tornando alle fasi del procedimento, dopo aver individuato gli interessi coinvolti nella determinazione conclusiva e verificati i fatti rilevanti, l'amministrazione deve procedere ad una valutazione del materiale istruttorio; in questa fase intervengono, in alcuni casi, appositi uffici ed organi, la cui attività è rivolta a fornire valutazioni e giudizi su varie questioni in vista delle scelte finali adottate dall'amministrazione attiva. Gli atti mediante i quali si esercita questa attività, detta consultiva, aventi un contenuto di giudizio (attinente a valutazioni tecniche o l'apprezzamento degli interessi pubblici), sono i pareri, che si distinguono in: *obbligatori* (se la loro acquisi-

zione è prescritta dalla legge), *facoltativi* (se essi non sono previsti dalla legge e l'amministrazione li richiede di sua iniziativa), *conformi* (se si tratta di pareri che lasciano all'amministrazione la possibilità di decidere se provvedere o meno; se essa provvede, però, non può disattenderli), *vincolanti* (sono pareri obbligatori che non possono essere disattesi dall'amministrazione, salvo che essa non li ritenga illegittimi).

Il procedimento consultivo, che inizia con la richiesta di parere, è disciplinato dall'art 16 l. 241/90: il parere obbligatorio deve essere reso entro 45 giorni e nelle ipotesi di pareri facoltativi, gli organi sono tenuti a dare immediata comunicazione alle amministrazioni richiedenti del termine entro il quale il parere sarà reso.

Qualora il parere non venga reso entro il termine previsto e l'organo adito non abbia rappresentato esigenze istruttorie, è facoltà dell'amministrazione richiedente di procedere indipendentemente dall'acquisizione del parere.

Il procedimento amministrativo, che ha reso progressivamente sempre più vincolata l'azione dell'ente procedente, si conclude con un provvedimento amministrativo, di natura ampliativa o restrittiva nei confronti della sfera giuridica dei soggetti che ne sono destinatari, dotato dei seguenti caratteri: *tipicità* (i provvedimenti sono solo quelli previsti dall'ordinamento, che ne delinea funzione e contenuto), *nominatività* (a ciascun interesse pubblico corrisponde un determinato tipo di atto individuato e disciplinato dalla legge), *imperatività* (attitudine del provvedimento a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, a *prescindere* dal consenso degli stessi), *esecutività* (idoneità a produrre immediatamente gli effetti che sono loro propri), *esecutorietà* (attitudine ad essere eseguiti coattivamente, anche contro il volere del destinatario e senza preventiva pronuncia giurisdizionale), *inoppugnabilità* (i provvedimenti, una volta decorsi i termini decadenziali di impugnazione, diventano insuscettibili di annullamento su ricorso dell'interessato).

Gli elementi essenziali del provvedimento amministrativo sono: il *soggetto* (l'autorità che adotta l'atto), l'*oggetto* (la situazione giuridica su cui l'atto è destinato ad incidere; deve essere, applicando analogicamente l'art. 1346 c.c., lecito, possibile, determinato o determinabile), il *contenuto* (ciò che con il provvedimento si vuole autorizzare, disporre, ordinare ed è suscettibile di variazione a seconda della natura dell'atto), la *forma* (il provvedimento deve necessariamente essere esternato ai fini della sua esistenza, nella forma prevista).

Requisito sostanziale essenziale risulta essere l'obbligo di motivazione, poiché costituisce lo strumento mediante il quale la P.A. manifesta espressamente i presupposti di fatto e le ragioni di diritto che hanno prodotto un certo provvedimento.

L'obbligo di motivare i provvedimenti amministrativi, sancito dall'art. 3 della L. 241/90, è diretto a garantire, anch'esso, il rispetto del principio della trasparenza e, di conseguenza, conferisce ai soggetti coinvolti la possibilità di controllare il corretto operato dell'amministrazione, specie al fine di attivare i relativi rimedi giurisdizionali.

Ai sensi dell'art. 21-*septies* della l. 241/90, il provvedimento amministrativo adottato da una P.A. è nullo quando manca degli elementi essenziali, se viziato da difetto assoluto di attribuzione, oppure quando stato adottato in violazione o elusione del giudicato, nonché negli altri casi espressamente previsti dalla legge.

In questo tipo di invalidità si parla di nullità e/o inesistenza, che può manifestarsi per:

- *inesistenza del soggetto*, quando l'atto non può essere considerato espressione del pubblico potere, poiché emanato da un soggetto non appartenente alla Pubblica Amministrazione;

- *incompetenza assoluta per territorio*, quando l'atto è stato emanato da un organo della Pubblica Amministrazione, ma al di fuori della sua sfera di competenza territoriale;

- *incompetenza assoluta per materia*, quando l'atto è stato emanato da un organo della Pubblica Amministrazione in una materia che la legge attribuisce ad un altro potere pubblico;

- *inesistenza dell'oggetto*, quando l'atto è stato emanato intervenendo su un bene giuridicamente impossibile e/o illecito e/o indeterminato o indeterminabile.

Ai sensi dell'art. 21-*octies* della legge 241/90, il provvedimento amministrativo adottato da una P.A. è annullabile quando è adottato in violazione di legge o viziato da eccesso di potere o da incompetenza.

Si considera incompetenza relativa (differentemente da quella assoluta che è causa di nullità), l'ipotesi in cui un organo gerarchicamente inferiore emana un atto di competenza di quello superiore, oppure quando un organo esercita la potestà di un altro organo dello stesso settore di amministrazione.

Per eccesso di potere, invece, s'intende il caso in cui la Pubblica Amministrazione utilizza il potere discrezionale di cui è dotata, per conseguire uno scopo diverso da quello stabilito dalla legge, o quando il provvedimento appare illogico, irragionevole o privo di consequenzialità tra premesse e conclusioni, dunque contraddittorio e manifestamente ingiusto. L'eccesso di potere è configurabile soltanto per gli atti discrezionali e mai per quelli vincolati.

Più semplicemente, per converso, si ha violazione di legge ogni qual volta la P.A. disattende un obbligo specifico analiticamente normato e tipizzato, imponendo al ricorrente in sede di impugnazione di indicare puntualmente quale previsione normativa sia stata violata, potendo, naturalmente tale contestazione concorrere con un altro vizio imputabile all'azione amministrativa sottoposta a sindacato.

3.3. La giustizia amministrativa

Tra i rimedi nei confronti di un atto amministrativo che presenti, secondo il ricorrente destinatario o cointeressato o controinteressato, un vizio vi sono i ricorsi amministrativi ed i ricorsi giurisdizionali.

Il ricorso gerarchico è un ricorso amministrativo di carattere generale proponibile avverso provvedimenti non definitivi della P.A. e può essere proprio o improprio a seconda che venga proposto all'autorità amministrativa gerarchicamente sovraordinata a quella che ha adottato il provvedimento impugnato (ricorso gerarchico proprio) o ad autorità diversa e non legata da un rapporto di gerarchia con quella dal quale il provvedimento promana (ricorso gerarchico improprio) e deve essere espressamente previsto dalla legge.

Il ricorso gerarchico deve essere promosso, a pena di decadenza, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento oggetto d'impugnativa ed è ammesso solo nei confronti di atti non definitivi (diversamente dal ricorso straordinario al Capo dello Stato che è, invece, ammesso solo contro atti definitivi), mentre avverso gli atti non definitivi, è sempre possibile proporre il ricorso giurisdizionale al TAR.

Sotto il profilo del procedimento, come già sottolineato, il ricorso gerarchico deve essere promosso nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ovvero, quando prevista, dalla sua pubblicazione o, in ogni caso, dal momento in cui si realizza l'effettiva conoscenza.

Entro il termine di novanta giorni dalla proposizione del ricorso gerarchico deve essere esaurita l'istruttoria, che viene curata d'ufficio dalla P.A. e, decorso infruttuosamente il termine di novanta giorni, il ricorso gerarchico, ai sensi dell'art. 6 del dpr n. 1199 del 1971, deve intendersi come respinto, con la conseguente possibilità, per l'interessato, di esperire gli ulteriori rimedi come il ricorso straordinario al Capo dello Stato e quello giurisdizionale al TAR.

La decisione sul ricorso gerarchico (che può essere d'accoglimento sotto forma d'annullamento o riforma dell'atto o di rigetto) deve essere comunicata all'autorità che ha adottato l'atto, al ricorrente e ai controinteressati.

Altro rimedio è il ricorso in opposizione, previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 1199 del 1971 che, rispetto al ricorso gerarchico, in viene promosso nei confronti della medesima autorità che ha emanato l'atto impugnato, soltanto nelle ipotesi tassativamente contemplate dalla legge; la *ratio* della sua eccezionalità è data dal fatto che l'autorità che ha adottato l'atto non è la più idonea a sindacare della legittimità del proprio operato.

Circa il procedimento, il ricorso in opposizione segue le stesse norme del ricorso gerarchico ed è quindi proposto entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o dalla conoscenza del provvedimento, con obbligo di comunicazione ai controinteressati ammessi a proporre le proprie osservazioni ed a produrre documenti entro il successivo termine di venti giorni. Si deve concludere entro il termine di novanta giorni dalla presentazione del ricorso e, decorso tale termine, il ricorso si intende respinto.

Ulteriore ricorso esperibile avverso un atto amministrativo illegittimo è il ricorso straordinario al Capo dello Stato, previsto e disciplinato dagli artt. 8 e ss. del d.P.R. n. 1199 del 1971 e che costituisce uno strumento alternativo rispetto alla tutela giurisdizionale amministrativa, per la tutela di diritti soggettivi ed interessi legittimi lesi da un provvedimento definitivo della P.A. In tal senso il ricorso al Capo dello Stato si distingue dal ricorso gerarchico in quanto ha ad oggetto soltanto provvedimenti definitivi ed in quanto con il primo possono essere sollevati solo vizi di legittimità mentre, con il secondo, anche vizi di merito.

Tra il ricorso straordinario al Capo dello Stato ed il ricorso al Giudice Amministrativo, sussiste, invece, un rapporto di alternatività per il quale, scelta un'azione, risulta preclusa l'altra. Ciò sia per il principio del *ne bis in idem*, sia per evitare che il Consiglio di Stato si pronunci due volte sulla stessa questione (in sede di parere obbligatorio per quel che concerne il ricorso amministrativo e come giudice d'appello per quel che concerne il giudizio amministrativo).

In ogni caso, i controinteressati e l'autorità che ha emanato l'atto impugnato, hanno il diritto di trasporre in sede giurisdizionale la cognizione relativa alla legittimità dell'atto impugnato atteso il maggior grado di tutela garantito dal processo dinanzi al G.A.

Il ricorso al Capo dello Stato va promosso entro il termine di 120 giorni dalla notifica, dalla pubblicazione o, comunque, dall'effettiva conoscenza del provve-

dimento lesivo. Sotto il profilo del procedimento, il ricorso al Capo dello Stato presuppone che il ricorrente notifichi il ricorso medesimo ad almeno uno dei controinteressati e che depositi il ricorso presso il Ministero Competente (ove individuabile) o, in difetto, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (che ha competenza residuale). Il Ministero competente o la Presidenza del Consiglio potranno ordinare al ricorrente l'integrazione del contraddittorio.

Esaurita l'istruttoria, il Ministro trasmette il ricorso al Consiglio di Stato per il parere obbligatorio e vincolante ed assegna il ricorso ad una delle sezioni o all'Adunanza Plenaria da parte del Presidente, viene reso il parere, previo eventuale supplemento d'istruzione e previa eventuale integrazione del contraddittorio.

Qualora, invece, il soggetto legittimato ad impugnare un atto intendesse rivolgersi alla giustizia amministrativa, dovrebbe avvalersi del ricorso al TAR, che è l'atto con il quale si introduce il giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnativa di atti e provvedimenti adottati dalla PA ovvero l'illegittimo silenzio serbato su un'istanza di provvedimento. Il procedimento davanti al TAR è disciplinato dagli artt. 21 e ss. della l. n. 1034 del 1971.

Il ricorso al TAR deve essere notificato all'autorità che ha emanato l'atto e ad almeno uno dei controinteressati risultanti dal provvedimento impugnato o facilmente individuabili entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto, dalla sua pubblicazione, ove prevista per legge, o dall'effettiva conoscenza che il ricorrente ne abbia avuta.

La mancata notifica, agli indicati destinatari, del ricorso al TAR nel termine implica, salvo il caso dell'errore scusabile che può dar luogo alla rimessione in termini, l'irricevibilità del ricorso medesimo.

Nell'esaminare il ricorso, il TAR è vincolato ai motivi addotti, che debbono essere svolti con argomentazione specifica e non generica, nel senso che l'atto non può, dunque, essere annullato o sostituito o modificato se non per i motivi addotti dal ricorrente.

Il ricorso al TAR, di norma, non sospende il provvedimento impugnato salvo che, al riguardo, sia svolta una specifica istanza cautelare e che la medesima sia accolta per la ravvisata esistenza di un pericolo di danni gravi ed irreparabili per il ricorrente derivanti dall'esecuzione dell'atto impugnato e la fondatezza della doglianza sia astrattamente verosimile (*fumus boni juris*).

Contestualmente alla costituzione o successivamente ad essa, ma entro il termine di due anni dal deposito del ricorso, deve essere formulata separata istanza di fissazione dell'udienza di discussione del ricorso ed in difetto il TAR, anche d'ufficio, dichiara la perenzione ed il processo si estingue.

All'udienza di discussione del ricorso, il Giudice del collegio incaricato fa la relazione e le parti sono ammesse ad una succinta discussione a mezzo dei propri difensori e la decisione del ricorso può essere in rito o nel merito e, in tale ultimo caso, può essere d'accoglimento o di rigetto.

Avverso una pronuncia del TAR è consentito l'atto di impugnazione della decisione mediante ricorso al Consiglio di Stato. L'appello consiste in un riesame completo della controversia, per cui quanto statuito dal precedente giudice non ha rilevanza alcuna, tranne nel caso in cui la precedente sentenza sia nulla, poiché in tal caso il giudice deve rinviare la sentenza al giudice di primo grado. L'appello può essere esperito per tutte le sentenze emanate dal TAR che decidano la controversia e non invece per le sentenze che, anche se denominate tali, abbiano solo una funzione strumentale all'interno di un processo. L'appello è un mezzo di impugnazione di tipo rinnovatorio, consente cioè un nuovo giudizio sulla stessa questione. L'appello deve essere proposto entro 60 giorni dalla notificazione della sentenza impugnata (termine breve). Nel caso in cui non vi sia stata notificazione, il termine è di un anno decorrente dalla data della pubblicazione della sentenza (termine lungo).

CAPITOLO IV

I CONTRATTI PUBBLICI NELLO SPORT

Federico Laus

4.1. I servizi pubblici nello sport

Secondo il “vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)”¹, nel settore sportivo si possono individuare servizi di gestione di impianti sportivi, servizi sportivi, servizi connessi allo sport, servizi di promozione di manifestazioni sportive e servizi di organizzazione di manifestazioni sportive, di particolare interesse per ragioni economiche, sociali, culturali e politiche.

L’attenzione alla nozione di servizio pubblico è fortemente cresciuta, con l’incidenza della politica concorrenziale² sui profili gestionali del servizio in genere (in termini di apertura al mercato, di sollecitazione unionale³).

Per delineare la nozione, interviene in prima istanza il dettato della Costituzione, ove all’art. 43 affida alla legge, a fini di utilità generale, la riserva, in via originaria o successiva, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, di determinate imprese o attività, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

Tale articolo, sebbene non definisca la nozione di servizio pubblico, attribuisce

¹ Reg. (CE) n. 2195/2002, come mod. dal Reg. (CE) n. 213/2008

² Al riguardo, G.M. ROBERTI, *La dimensione europea della politica di concorrenza*, in *federalismi.it*, 2012, 3, p. 8

³ Di particolare interesse, al riguardo, tra i tanti, V. CERULLI IRELLI, F. LUCIANI, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, 5, p. 859

alla legge il potere di disciplinare e delimitare lo svolgimento di una determinata attività, ove riferibile ad interessi generali preminenti e ove riconducibile ad un servizio pubblico essenziale.

L'art. 43 va, poi, necessariamente letto alla luce del disposto dell'art. 41 Cost., ed in particolare al suo comma 3, che prevede la riserva alla legge della facoltà di determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

La Costituzione, quindi, affida al legislatore ed alla gestione pubblica la disciplina di attività economiche riconducibili a servizi pubblici essenziali, aventi carattere di preminente interesse generale, per fini sociali.

La Dottrina si è lungamente interessata alla nozione di servizio pubblico⁴, resa ancor più incerta dalla terminologia variamente assunta a livello comunitario⁵.

In una prima fase l'interpretazione maggioritaria privilegiava il dato soggettivo, definendo come pubblico solo il servizio imputabile allo Stato e ad Enti pubblici in genere, nonché dagli stessi gestiti, direttamente o indirettamente.

Tuttavia, in ragione della diffusa partecipazione dei soggetti privati alla gestione ed erogazione di servizi pubblici, tale teoria c.d. "soggettiva" è stata progressivamente abbandonata a favore della teoria "oggettiva". La nozione di servizio pubblico in senso oggettivo si è, invece, concentrata sull'elemento teleologico del soddisfacimento di interessi sociali, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto che eroga in concreto il servizio.

Ad ulteriore chiarimento e miglioramento della definizione, è intervenuta una definizione c.d. eclettica di servizio pubblico, secondo cui, se è vero che la gestione del servizio può indifferentemente essere affidata a soggetti pubblici o privati, la relativa titolarità deve comunque essere riservata all'Amministrazione pubblica, quale sintesi tra la teoria soggettiva e quella oggettiva.

Secondo tale teoria moderna l'attività del servizio pubblico deve essere rivolta

⁴ Si rinvia, per l'approfondimento della nozione di servizio pubblico, ad altri scritti, ad essa dedicati. Tra i tanti: G. CAIA, *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, vol. II, *Parte speciale e giustizia amministrativa*, Bologna, 2005, p.131 ss.; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1978, p. 471; F. MERUSI, *Servizi pubblici instabili*, Bologna, 1990; U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 1964; F. ZUELLI, *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, Milano, 1973; G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006, p. 5517 ss.

⁵ Nella disciplina UE, infatti, il riferimento è frequentemente a servizi di interesse economico generale (artt. 14 e 106 TFUE).

al pubblico, con modalità tipiche dell'iniziativa imprenditoriale, in virtù di un obbligo di erogazione in capo alla P.A. Ne consegue, quindi, la valorizzazione della modalità organizzativa del servizio, tale da garantirne la fruizione da parte dei consociati, attraverso una gestione che risponda appieno alle esigenze della collettività⁶. Si tratta in effetti di una concezione di servizio pubblico che riconosce nel momento dell'organizzazione del servizio il ruolo fondamentale della Amministrazione, in base al quale il momento della relativa prestazione può essere affidato anche ad un soggetto non dotato di potere amministrativo, come, appunto, un privato⁷.

Sul punto, recentemente ed efficacemente, è stato riconosciuto il carattere di servizio pubblico alle attività destinate al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e, perciò, istituite ed organizzate dai pubblici poteri in modo tale da assicurarne l'esplicazione in termini di doverosità e nel rispetto dei principi di universalità, continuità e qualità gestionale⁸.

Come nel caso dei servizi connessi al settore sportivo, qui analizzati, l'attività di servizio pubblico è sottoposta a controlli ed a programmazione finalizzata al raggiungimento di finalità sociali e pubbliche. Tra queste, ad esempio, l'uniformità, la continuità e la capillarità del servizio.

Tale caratterizzazione consente di ritenere legittime deroghe alle regole generali delle attività economiche, in particolare sotto il profilo organizzativo, senza, tuttavia, che possa essere lesa l'obiettiva economicità dell'attività privata stessa, necessaria per garantire l'equilibrio utile a contrastare interruzioni o detrimento del servizio⁹.

E, come esplicitato in sede unionale, nell'ambito delle attività d'impresa suscettibili di essere qualificate come servizio pubblico, lo Stato gode, nei limiti previsti dall'ordinamento, di un potere d'intervento maggiore di quanto normalmente riconosciuto dal dominio della concorrenza. Imposizioni di obblighi di servizio e compensazioni degli obblighi stessi incidono inevitabilmente sul normale atteg-

⁶ Così F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2018, p. 971, citando l'innovazione dottrinale di G. CAIA, *I servizi pubblici*, cit., quale "teoria eclettica".

⁷ In tal senso, G. CAIA, *I servizi pubblici*, cit., in particolare a p. 147 e p. 157.

⁸ Così, G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenza di riordino)*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 3, p. 331

⁹ Sul criterio di economicità quale requisito fondamentale di garanzia della continuità del servizio, G. CAIA, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenza di riordino)*, cit., p. 335.

giarsi dei rapporti tra operatori economici, come anche l'usuale inasprirsi delle regole attinenti all'organizzazione interna degli stessi¹⁰.

Come noto, la gestione di impianti sportivi rappresenta fattispecie di sicuro rilievo tra i servizi pubblici.

Al proposito, la gestione di un impianto sportivo non ha una precisa collocazione nel quadro delle norme relative agli appalti e agli affidamenti. Quanto alla tipologia di appalto, quella di gestione di impianto sportivo viene spesso fatta rientrare in quella di servizi. Tuttavia, la fattispecie dell'affidamento a terzi della gestione di un impianto sportivo comunale deve, invece, essere inquadrata nella concessione di pubblico servizio posto che, sul piano oggettivo, per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale. Pertanto, l'ente locale che intenda affidare a terzi la gestione di impianti sportivi comunali, è tenuto a indire una gara pubblica aperta a tutti i soggetti qualificati in relazione al suo oggetto¹¹.

Il bene affidato in gestione (impianto sportivo) rientra nella previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 c.c., ossia in quella relativa ai beni di proprietà dei Comuni destinati ad un pubblico servizio e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili, i quali, giusto il disposto dell'art. 828 c.c., non possono essere sottratti alla loro destinazione. La gestione degli impianti sportivi sottende senz'altro ad un'attività di interesse generale, come confermato dal fatto che l'ordinamento sportivo è connotato da un'organizzazione di stampo pubblicistico, con al vertice il CONI, ente pubblico, e quindi le Federazioni sportive, qualificate dalla legge istitutiva di detto ente organi dello stesso, soggetti incaricate di funzioni di interesse generale, consistenti nella promozione ed organizzazione dello sport (artt. 2, 3 e 5, l. n. 426 del 1942, istitutiva del CONI)¹². E così la procedura selettiva bandita dal Comune, in attuazione del proprio regolamento per l'uso e la gestione di impianti sportivi comunali, per l'affidamento in concessione di un

¹⁰ Così, in merito al sistema bancario, M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca Impresa Società*, 2018, 1, p. 6, che, di seguito, a p. 8, individua i seguenti caratteri tipici dell'intervento pubblico sui servizi pubblici: a) regolazione tecnica del dettaglio dell'attività; b) accesso al mercato regolato e subordinato ad un provvedimento amministrativo di autorizzazione all'esercizio sulla base di requisiti predefiniti; c) definizione dei requisiti organizzativi essenziali degli operatori gestori; d) controllo su tariffe e prezzi e mitigazione dell'autonomia contrattuale.

¹¹ TAR Roma, (Lazio) sez. II, 01/09/2014, n. 9264.

¹² TAR Aosta, (Valle d'Aosta) sez. I, 15/12/2015, n. 98.

impianto sportivo privo di rilevanza economica, risulta riconducibile alla concessione di servizio pubblico¹³.

Tuttavia, in caso di affidamento in gestione di un impianto sportivo, come si dirà, è la modalità della remunerazione che distingue la concessione dall'appalto di servizi: si tratta, invero, di concessione quando l'operatore assume i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza, mentre si ha un appalto quando l'onere del servizio grava sostanzialmente sull'Amministrazione¹⁴.

Ad esempio, con riguardo ad una gara d'appalto indetta da un Comune per la concessione in uso e gestione degli impianti per il tennis, va rilevato come la qualificazione del contratto discenda dal contenuto della prestazione richiesta, e che indifferentemente ci si possa trovare di fronte a un appalto o a una concessione a seconda che prevalgano gli elementi costitutivi dell'uno o dell'altra¹⁵.

E parimenti l'affidamento in concessione del servizio di gestione della piscina comunale costituisce servizio pubblico locale, nel senso di servizio riservato in via esclusiva all'Amministrazione per la produzione di beni e servizi con rilievo anche sotto il profilo della promozione sociale e della salute pubblica, trattandosi di attività oggettivamente funzionale a consentire a qualunque interessato lo svolgimento di attività sportiva¹⁶.

Sempre a livello giurisprudenziale è stato osservato che la fattispecie dell'affidamento a terzi della gestione del centro sportivo comunale può essere inquadrata nella concessione di pubblico servizio posto che, sul piano oggettivo, per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale (come nel caso in esame, avente ad oggetto la gestione di impianti sportivi comunali)¹⁷.

Si rinvia, comunque, alla conclusione del presente capitolo per l'approfondimento in merito ai servizi nel settore sportivo.

¹³ TAR Venezia, (Veneto) sez. I, 10/06/2013, n. 797.

¹⁴ TAR L'Aquila, (Abruzzo) sez. I, 09/02/2018, n. 54.

¹⁵ TAR Venezia, (Veneto) sez. I, 08/03/2012, n. 319.

¹⁶ TAR Perugia, (Umbria) sez. I, 19/01/2011, n. 12.

¹⁷ TAR Napoli, (Campania) sez. I, 10/03/2009, n. 1367.

4.2. La contrattazione pubblica nello sport: focus sulla disciplina dell'Unione Europea

Rinviando ad altre sedi per lo specifico approfondimento della disciplina generale in tema di contratti pubblici¹⁸, qui si intendono richiamare le peculiarità proprie del sistema sportivo, nonché i profili generali della procedura ad evidenza pubblica¹⁹.

Come noto, da almeno tre decenni è in atto una redistribuzione delle competenze dei rapporti tra Stato e ciò che non è Pubblica Amministrazione, spesso secondo le modalità fornite dal legislatore comunitario.

Tale fase di riforma è individuata in ambito internazionale con il termine di “New Public Management”, che rappresenta la diffusa tendenza dei legislatori nazionali e sovranazionali a promuovere un nuovo sistema amministrativo che si differenzia principalmente dai “vecchi” sistemi per l'introduzione di indici di performance, la riforma del personale, la creazione di agenzie esecutive, maggiore ricorso alle esternalizzazioni, nonché per l'implementazione della collaborazione tra il settore pubblico e quello privato.

La forte incidenza dell'Unione Europea e degli altri soggetti internazionali si avverte profondamente nelle riforme avviate dai singoli Stati membri, frequentemente con l'obiettivo di risolvere l'asimmetria normativa che caratterizza il rapporto tra le singole discipline nazionali. L'attenzione del legislatore europeo si è incentrata notevolmente sulla trasparenza nel procedimento amministrativo e sulla contrattazione pubblica in senso lato, proprio per stimolare quel processo di riforma che costituisce lo strumento per raggiungere il fine del miglioramento dell'efficienza pubblica.

Si è, pertanto, avvertita da più parti l'esigenza di individuare forme di intervento dei privati nel settore dei servizi pubblici e, più in generale, nell'esecuzione delle funzioni pubbliche, principalmente al fine di attrarvi relativi capitali e competenze.

¹⁸ Tra i tanti, R. DE NICTOLIS, M. A. SANDULLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici. Vol. I - Fonti e principi, ambito, programmazione e progettazione*, Milano, 2019; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Torino, 2019.

¹⁹ Locuzione con cui ci si riferisce alla procedura adottata dalla Pubblica Amministrazione per giungere alla stipula del contratto con il contraente privato.

E proprio la sopravvenienza della sofferenza economica degli Stati e dell'urgenza di revisione di bilancio ha prodotto un impulso di riordino delle amministrazioni pubbliche e del rapporto con i privati.

Al proposito, la sfida maggiore della crisi economica si è rivelata quella di individuare misure sostenibili, rispettose dei vincoli contabili e degli equilibri istituzionali.

Si è diffusa la convinzione che la collaborazione pubblico-privata possa contribuire alla ripresa economica e allo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, diventando così essenziale la corretta combinazione di capacità e capitali pubblici e privati²⁰.

Il settore della contrattazione pubblica è stato notevolmente sviluppato e stimolato, con le direttive comunitarie di terza generazione, ossia dalle direttive 2004/17/CE²¹ e 2004/18/CE²², per poi ricevere ancor più recentemente nuova linfa dalle direttive di quarta generazione, ossia dalle direttive 2014/23/UE²³, 2014/24/UE²⁴ e 2014/25/UE²⁵, che hanno innovato e riformato la materia, tentando di colmare le principali lacune individuate nel frattempo.

Inizialmente, tale sviluppo si è avuto per due distinte ragioni: da un lato, l'esigenza di rinnovare le infrastrutture e di migliorare le modalità di erogazione dei servizi pubblici; dall'altro, quella di rispettare le restrizioni di budget e i limiti di indebitamento pubblico fissati nel Trattato di Maastricht.

Parallelamente, tale schema operativo si è consolidato in Europa come forma moderna di attuazione della politica di sviluppo economico, dietro impulso della

²⁰ Per un approfondimento sul tema, F. LAUS, *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, Bologna, 2018.

²¹ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

²² Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

²³ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

²⁴ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

²⁵ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

legislazione comunitaria attraverso direttive, documenti di *soft law* e organismi di protezione²⁶.

La più recente disciplina comunitaria in tema di contrattazione pubblica è senz'altro riconducibile alle direttive 2014, c.d. di quarta generazione.

Il principale obiettivo della disciplina comunitaria degli appalti pubblici è stato, sino al pacchetto normativo del 2004 (ed interventi collegati), il contrasto dei protezionismi statali, l'eliminazione delle barriere all'accesso ai mercati nazionali e la promozione della concorrenza fra gli operatori comunitari, con una particolare attenzione alle norme anti-corruzione.

In tale prospettiva, almeno astrattamente, le deroghe alle regole a difesa della concorrenza, ammesse dal diritto UE, dovevano essere poche e rigorosamente soggette ad interpretazione restrittiva, mentre il reale svolgimento dell'intervento legislativo dei singoli Stati ha visto il moltiplicarsi di settori esclusi e di eccezioni, che venivano prontamente regolamentate dal legislatore, con un evidente aggravio dell'analisi e della selezione normativa cui è stato chiamato l'operatore del diritto.

Alle inevitabili contraddizioni di sistema ha tentato di porre rimedio la giurisprudenza nazionale e comunitaria, ora in gran parte recepita nelle direttive di quarta generazione del 2014.

In parallelo all'evoluzione interpretativa, il legislatore UE ha così cercato di consolidare il portato della giurisprudenza e di adeguare il quadro normativo complessivo, rilevando una stratificazione di misure settoriali, spesso a scapito dell'efficacia e della funzionalità agli obiettivi perseguiti. Da qui l'esigenza di snellire e semplificare regole soprattutto procedurali, di frequente molto dettagliate e fortemente restrittive del contenuto discrezionale della decisione amministrativa. Ad essa si è aggiunta l'ulteriore esigenza di favorire l'innovazione: vale a dire dare spazio allo sviluppo di soluzioni nuove per le autorità aggiudicatrici e sfruttare rapidamente i vantaggi proposti dagli operatori economici che, in peculiari settori, per primi introducono modelli o schemi operativi inconsueti²⁷.

Ciò è particolarmente evidente nella direttiva 2014/24/UE, nonché nell'o-

²⁶ Singolare, quanto a questo ultimo profilo, è la creazione di istituti quali l'*European PPP Expertise Centre* (EPEC) a livello europeo, nonché la *United Nation Economic Commission for Europe* (UNECE) a livello internazionale.

²⁷ H. CAROLI CASAVOLA, *Le nuove direttive sugli appalti pubblici e le concessioni le regole e gli obiettivi strategici per le politiche UE 2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 12, p. 1140.

rientamento della CGE²⁸, che ha esteso maggiormente la cerchia dei possibili partecipanti alle gare pubbliche, proprio con riguardo al settore sanitario.

Il legislatore europeo ha quindi introdotto nel 2014 un nuovo corpus normativo in materia di contratti pubblici, segnatamente ripartito nelle direttive nn. 23, 24 e 25 del 2014, al cui recepimento gli Stati membri erano tenuti entro il 18 aprile 2016.

In pratica, si è registrato l'ennesimo intervento normativo in una materia particolarmente studiata e discussa in sede europea da oltre quarant'anni, nella quale la copertura del settore della contrattazione pubblica (anche per ragioni competenziali) è avvenuta solo progressivamente, procedendo da singole tipologie contrattuali fino ad abbracciare la quasi totalità dei settori e dei relativi strumenti.

Gli appalti pubblici hanno un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, definita nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, intitolata "Europa 2020 – una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" ("strategia Europa 2020"), in quanto costituiscono uno degli strumenti, basati sul mercato, necessari per ottenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo contemporaneamente la massima efficienza nell'uso dei fondi pubblici.

Anche le direttive 2014 sono state introdotte con lo scopo di promuovere la concorrenza tra gli operatori economici, di perseguire obiettivi di semplificazione e maggiore flessibilità delle procedure d'appalto, proponendosi così come strumento anticorruptivo e di efficientamento delle risorse pubbliche. Tuttavia, pare evidente dalla lettura delle direttive che la sintesi dell'intento comunitario sia rintracciabile proprio nella ricerca di una maggiore flessibilità, sul presupposto che la corruzione non sia vincibile dalle norme, dipendendo da un'autonoma scelta del singolo, e che, pertanto, alcun beneficio specifico apporterebbe una rigida proceduralizzazione.

In tale scenario le direttive 2014 sono intervenute per procedere con una particolare attenzione all'armonizzazione tra gli Stati membri, reale ostacolo alla corretta attuazione del mercato unico.

L'obiettivo di superare l'asimmetria legislativa interna all'Unione si è tradotto nella normazione di ogni ambito, anche collaterale, della disciplina dei contratti pubblici, che di fatto ha lasciato uno spazio limitato all'intervento integrativo

²⁸ In particolare, si veda CGE, Sez. V, 18/12/2014, causa C-568/13, *Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze c. Data Medical Service Srl e Regione Lombardia, Bio-Development Srl*, in *curia.europa.eu*.

del legislatore nazionale, frequentemente protagonista di eccessi di regolamentazione²⁹, al fine di garantire una maggiore omogeneità delle discipline degli Stati membri e di ridurre le antinomie tra diritto nazionale ed europeo.

L'impianto complessivo delle direttive affida un ruolo maggiormente decisivo alle amministrazioni aggiudicatrici, riducendo i limiti e le "briglie" delle procedure di aggiudicazione. Tale intento, chiaro, ad esempio, nel nuovo strumento del soccorso istruttorio, si contrappone ad altre precedenti scelte legislative fortemente invasive e limitanti; ad esempio, in Italia il legislatore del 2006 adottò una regolamentazione rigida, consentendo maggiore libertà alle amministrazioni solo mediante i meccanismi derogatori. Il nuovo corpo normativo comunitario capovolge il sistema ritenendo la semplificazione la regola e la maggior regolamentazione una deroga da motivare.

Il legislatore comunitario, quindi, accorda sostanziale maggiore fiducia alle amministrazioni pubbliche, valorizzandone il ruolo e prevedendo che, al fine di contrastare i fenomeni corruttivi, sia necessaria una promozione delle capacità tecniche ed un rafforzamento degli obblighi di trasparenza, nonché dei controlli gestionali successivi nel corso del rapporto. Viceversa, pretende che sia data minore considerazione e fiducia al rigido rispetto degli aspetti procedurali e formali.

Certamente, la sconfitta del formalismo e della rigidità è risultata evidente dall'abnorme contenzioso sorto sulle pretese violazioni delle procedure, vanificando ogni sforzo di promuovere l'interesse pubblico.

A tal proposito, si ritiene di poter aderire alla considerazione secondo cui la complessità della forma si affianca alla instabilità normativa, richiedendo continui adeguamenti legislativi ed interventi modificatori, spesso disomogenei e confusi, e, entrambe considerate, costituiscono terreno fertile per l'insorgenza di contenzioso³⁰.

Pertanto, come teorizzato dalla migliore Dottrina giuridica³¹, la certezza del

²⁹ Nel caso italiano, ad esempio, il legislatore nazionale ha in precedenza optato per un recepimento integrato, ossia per un intervento contenente regole aggiuntive, ulteriori e maggiori rispetto alle disposizioni definite dal legislatore europeo.

³⁰ P. SESTITO, *Relazione sul recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, 16 giugno 2014, Camera dei deputati.

³¹ Tra i tanti, C. LUZZATI, *L'interprete e il legislatore: saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999; G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, 2005; G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006; G. TESAURO (a cura di), *Concorrenza ed effettività della tutela giurisdizionale tra ordinamento dell'Unione europea e ordinamento italiano*, Napoli, 2013; R. COSIO, R. FOGLIA (a cura di), *Il diritto europeo nel dialogo delle corti*, Milano, 2013.

diritto, intesa come stabilità e logicità dello stesso, costituisce la migliore garanzia dell'efficienza del sistema e delle procedure, anche nel settore in esame.

Quanto alle disposizioni peculiari di ogni direttiva, brevemente, le novità possono essere comunque ricondotte unitariamente alla semplificazione procedurale, alla responsabilizzazione delle amministrazioni aggiudicatrici, ai nuovi criteri di assegnazione, nonché ad una rinnovata attenzione per le PMI (cui sono indirizzate varie disposizioni semplificatrici).

Inoltre, come si vedrà, le direttive prestano particolare attenzione ai diritti sociali ed alla tutela della salute.

Premesso quanto sopra in senso generale, la direttiva 23/2014 in merito alle concessioni di lavori e servizi³², e la direttiva 24/2014 in merito agli appalti³³, introducono entrambe, in senso sostanzialmente analogo, specifiche osservazioni in materia sportiva.

In particolare, evidenziando la natura peculiare dei servizi sportivi, la direttiva 24 rivela al considerando 118 che

al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici la presente direttiva dovrebbe prevedere che la partecipazione alle procedure di appalto per taluni servizi nei settori dei servizi sanitari, sociali e culturali possa essere riservata alle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario

³² Come precisato dalla direttiva 23/2014, all'art. 5, co. 1, n. 1, le concessioni vanno intese come contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo. L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

³³ Come precisato dalla direttiva 24/2014, all'art. 2, co. 1, n. 5, gli appalti vanno intesi come contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

e per le organizzazioni esistenti quali le cooperative a partecipare alla prestazione di tali servizi agli utenti finali. L'applicazione della presente disposizione si limita esclusivamente a taluni servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, a taluni servizi di istruzione e formazione, a biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali, a servizi sportivi e servizi domestici, e non riguarda nessuna delle esclusioni altrimenti previste dalla presente direttiva. Tali servizi dovrebbero essere disciplinati dal regime alleggerito.

Inoltre, al considerando 105, ricorda la necessità di “garantire una certa trasparenza nella catena dei subappalti, in quanto ciò fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici informazioni [...] su quali imprese forniscono servizi negli edifici, infrastrutture o aree, ad esempio municipi, scuole comunali, infrastrutture sportive, porti o autostrade, dei quali le amministrazioni aggiudicatrici sono responsabili o su cui hanno un controllo diretto”.

Interessante è poi la precisazione nella direttiva n. 23 al considerando 75, secondo cui

i contratti di concessione generalmente comportano disposizioni tecniche e finanziarie complesse e di lunga durata, soggette ai mutamenti delle circostanze. È pertanto necessario precisare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia, le condizioni alle quali le modifiche di una concessione durante la sua esecuzione richiedono una nuova procedura di aggiudicazione della concessione. Una nuova procedura di concessione è necessaria quando vengono apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti, inclusa la ripartizione dei diritti di proprietà intellettuale. Tali modifiche dimostrano l'intenzione delle parti di rinegoziare termini o condizioni essenziali della concessione in questione. Ciò si verifica, in particolare, quando le condizioni modificate avrebbero inciso sull'esito della procedura nel caso in cui fossero state parte della procedura sin dall'inizio. Le modifiche della concessione comportanti una modifica minore del valore del contratto sino a un determinato livello dovrebbero essere sempre possibili senza richiedere una nuova procedura di concessione.

Continua disponendo che

a tal fine e allo scopo di garantire la certezza giuridica, la presente direttiva dovrebbe prevedere soglie minime, al di sotto delle quali non è richiesta una nuova procedura di aggiudicazione. Le modifiche della concessione al di sopra di tali soglie dovrebbero essere possibili senza necessità di una nuova procedura di aggiudicazione nella misura in cui tali modifiche soddisfino talune condizioni. Potrebbe essere il caso, per esempio, di modifiche dettate dalla necessità di accogliere richieste delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori riguardanti la sicurezza, tenuto conto delle specificità di attività come, ad esempio, la gestione di impianti sportivi o turistici in montagna, qualora la legislazione sia suscettibile di evolversi per affrontare i rischi correlati, nella misura in cui tali modifiche soddisfino le pertinenti condizioni stabilite dalla presente direttiva.

Tali brevi richiami al settore sportivo nelle direttive consentono di evidenziare il ruolo sociale e culturale della promozione dello sport, dei servizi sportivi e della gestione degli impianti sportivi nella società civile.

Al di là di tali considerazioni, il settore sportivo rientra pienamente nell'ambito di applicazione delle direttive 2014, tanto in tema di appalti quanto di concessioni.

4.3. La contrattazione pubblica nella disciplina nazionale: il d.lgs. 50/2016

L'attuale disciplina dei contratti pubblici ed in particolare dell'affidamento a privati di servizi sportivi e gestione di impianti sportivi trova primaria collocazione nel d.lgs. 50/2016, quale vigente Codice dei contratti pubblici.

Come noto, tanto l'attività amministrativa quanto l'attività negoziale della P.A. sono finalizzate al perseguimento dell'interesse pubblico³⁴.

Tuttavia, mentre nell'attività amministrativa l'esercizio del potere dell'Amministrazione trova la propria legittimazione nella norma che le attribuisce il potere e la propria conformità alla fattispecie legale nel raggiungimento in concreto delle finalità di pubblico interesse, il cui perseguimento è indicato dalla legge medesima, con riferimento, invece, all'attività negoziale dell'ente pubblico, gli obiettivi sono raggiungibili solo con l'accordo dell'altro contraente³⁵.

³⁴ Sul tema, si ricorda M. DUGATO, *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996.

³⁵ A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Diritto Amministrativo*, 2010, 3, pp. 555-600.

Pertanto, essendo necessario che l'attività contrattuale della P.A. risponda all'interesse pubblico, il perseguimento di tali meritevoli interessi deve avvenire nella e mediante la collaborazione con il privato, anche tramite l'adozione del procedimento di evidenza pubblica.

È, così, evidente che la finalizzazione dell'amministrazione pubblica agli interessi pubblici non può non incidere anche sulla contrattualistica pubblica e che la volontà contrattuale delle parti presenta sempre e comunque il condizionamento dell'utilità pubblica, seppur sia necessaria l'attenta ponderazione dell'interesse privato.

Si realizza un rapporto di scambio in cui il pubblico provvede ad assolvere ad un compito pubblico, ma utilizzando le prestazioni rese dal privato dietro corrispettivo o altre utilità³⁶. Il contratto di appalto ed ogni altro contratto di collaborazione pubblico-privato sono accomunati dalla strumentalità del rapporto alla soddisfazione di interessi pubblici, direttamente o indirettamente, non incompatibili con la parallela soddisfazione di interessi privati che, comunque, non possono mai essere prevalenti. Tali interessi pubblici, frequentemente consistenti nel perseguimento delle finalità istituzionali del partner pubblico, non devono confondersi con gli interessi privati e tale distinzione deve trasparire fin dall'avvio della collaborazione³⁷, quale garanzia di trasparenza del rapporto.

La complessità del rapporto e della garanzia degli interessi coinvolti è evidente nel fatto che la fase di formazione dei contratti pubblici è caratterizzata dalla contestuale presenza di un procedimento amministrativo e di un procedimento negoziale. Il procedimento amministrativo è disciplinato da regole di diritto pubblico finalizzate ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico, anche quando la P.A. agisce mediante moduli convenzionali. Il procedimento negoziale, invece, è disciplinato da regole prevalentemente di diritto privato, finalizzate alla formazione della volontà contrattuale, che contemplan normalmente un invito della P.A. ad offrire, cui segue la proposta della controparte e l'accettazione finale della stessa P.A.³⁸. Si è in presenza di una formazione necessariamente progressiva

³⁶ G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, p. 7.

³⁷ M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., p. 65.

³⁸ Consiglio di Stato, sez. V, 15/07/2013, n. 3831, in *Diritto & Giustizia*, 9 settembre 2013.

del contratto, tendenzialmente non derogabile dalle parti, che si sviluppa secondo lo schema dell'offerta al pubblico, caratterizzato da un comportamento del soggetto pubblico che si presenta unitario e che, conseguentemente, non può che essere valutato nella sua complessità, anche ai fini dell'eventuale individuazione di una responsabilità civile. Pertanto, trattandosi di una condotta unitaria, ogni sua azione deve essere diretta al perseguimento dell'interesse pubblico ed in tale ottica esaminata.

Il peso dell'interesse pubblico è tale che il partecipante a gara pubblica vanta una sola "mera aspettativa di fatto alla positiva conclusione della procedura che può essere interrotta, senza preventiva comunicazione dell'esercizio del potere di autotutela, fintantoché non intervenga l'aggiudicazione definitiva, cosicché diviene recessivo anche il dovere di ponderazione dell'interesse privato in confronto dell'interesse pubblico"³⁹.

Ciò perché la P.A. è titolare del potere, *ex art. 21-quinquies* legge 241/1990, di revocare per sopravvenuti motivi di pubblico interesse, ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, un proprio precedente provvedimento amministrativo. Così, pertanto, "con riferimento ad una procedura di evidenza pubblica, è legittimo il provvedimento di revoca di una gara di appalto, disposta prima del consolidarsi delle posizioni delle parti e quando il contratto non è stato ancora concluso, motivato anche con riferimento al risparmio economico che deriverebbe dalla revoca stessa, ciò in quanto la ricordata disposizione ammette un ripensamento da parte della Amministrazione"⁴⁰.

Ovviamente, l'interesse pubblico alla promozione sociale ed alla tutela della salute è tra i più resistenti ed incide tanto negli appalti quanto in rapporti di tipo concessorio ed è potenzialmente rilevante anche nel settore sportivo, considerata la riconosciuta rilevanza nella promozione della salute dei cittadini, trattandosi frequentemente di attività oggettivamente funzionali a consentire a qualunque interessato lo svolgimento di attività sportiva.

Ancora più particolare è la relazione tra pubblico e privato nell'ambito del rapporto di accreditamento nell'ambito del servizio sanitario, per il cui approfondimento si rinvia ad altra sede⁴¹, a metà strada tra concessione di servizio

³⁹ Consiglio di Stato, sez. III, 26/02/2016, n. 791, in *Redazione Giuffrè amministrativo* 2016.

⁴⁰ Consiglio di Stato, sez. III, 29/07/2015, n. 3748, in *Redazione Giuffrè amministrativo* 2015.

⁴¹ Recentemente, C. BOTTARI, *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, 2020.

pubblico e abilitazione tecnica idoneativa, nell'ambito di un servizio pubblico essenziale, obbediente non già a criteri di mercato, ma a criteri di servizio pubblico di erogazione di prestazioni assistenziali remunerate a tariffa a carico dell'erario. La natura peculiare di tale rapporto "impone al privato accreditato precisi doveri di leale collaborazione con l'Amministrazione ed amplifica l'ordinario dovere di diligenza e correttezza esigibile nei comuni rapporti obbligatori". "In altri termini, gli operatori privati accreditati non sono semplici fornitori di servizi, in un ambito puramente contrattualistico, sorretto da principi di massimo profitto e di totale deresponsabilizzazione circa il governo del settore, ma sono soggetti di un complesso sistema pubblico-privato qualificato dal raggiungimento di fini di pubblico interesse di particolare rilevanza costituzionale, quale il diritto alla salute, su cui gravano obblighi di partecipazione e cooperazione nella definizione della stessa pianificazione e programmazione della spesa sanitaria"⁴².

Ed invero il principio di sussidiarietà orizzontale, nell'ordinamento italiano, trova una sua traduzione solo a partire dalla legge 241/1990 e proprio dalla riforma sanitaria introdotta dal d.lgs. 502/1992 (e successive modifiche)⁴³.

Tuttavia, con espresso riguardo al rapporto contrattuale pubblico-privato nel settore sportivo (al di là delle attività motorie che rientrano, per il ruolo specificamente riabilitativo, nell'ambito del servizio sanitario), la disciplina vigente è il citato d.lgs. 50/2016, intervenuto in recepimento delle direttive UE del 2014⁴⁴, peraltro applicabile anche al settore sanitario, in larga parte, nella disciplina generali, con alcune specificazioni, spesso inerenti la tutela della salute latamente intesa.

Se prima il previgente art. 3, co. 1-ter, d.lgs. 502/1992 (introdotto con la riforma Bindi del 1999) aveva previsto che i contratti di fornitura di beni e di servizi sotto soglia comunitaria dovessero essere contrattati direttamente secondo le nor-

⁴² Consiglio di Stato, sez. III, 22/01/2016, n. 207, in *Redazione Giuffrè amministrativo* 2016.

⁴³ C. BOTTARI, *I soggetti erogatori privati e l'attuazione del principio di sussidiarietà*, cit.; C. BOTTARI, *La tutela della salute tra solidarietà e sussidiarietà*, in C. BOTTARI, L.S. ROSSI (a cura di), *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 21-29; G. BONFRESCHI, *Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2012, 6, pp. 19-40.

⁴⁴ La disciplina dei contratti pubblici, ovviamente, varia da paese a paese, sempre nel quadro disegnato dalle direttive comunitarie. Ad esempio, la disciplina dei contratti pubblici in Spagna, in data 9 novembre 2017 è regolata dalla nuova Ley 9/2017. In questa viene previsto, tra l'altro, un regime speciale per i servizi diretti ai cittadini nel settore dell'istruzione, sociale e sanitario, caratterizzati da un più incisivo ruolo di vigilanza da parte delle P.A.

me di diritto privato, secondo le modalità indicate nell'atto aziendale di programmazione, già con il previgente Codice appalti del 2006 tale norma era stata abrogata, riportando anche il settore sanitario all'interno della disciplina generale.

Ciò premesso, è indubbio che il legislatore non si sia dimostrato insensibile alla tutela della salute ed alle peculiarità del settore sanitario, con particolare riferimento agli appalti di servizi.

Innanzitutto, il legislatore del 2016, coordinandosi con l'intervento del legislatore comunitario del 2014, ha attribuito particolare rilevanza alla tutela della salute nell'esecuzione dell'appalto, tanto da prevedere all'art. 95 che nell'offerta economica l'operatore deve indicare gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Pertanto, il Consiglio di Stato sez. III, 11/03/2019, n. 1635 ha ricordato la rilevanza della tutela della salute anche come criterio valutativo del concorrente. Difatti, l'art. 95 co. 13, d.lgs. 50/2016 già consentiva alle amministrazioni di indicare criteri premiali per la valutazione dell'offerta che potevano essere relativi, oltre che al maggior "rating" di legalità dell'impresa, anche al "minor impatto sulla salute e sull'ambiente"; parimenti il comma 6 del medesimo articolo, allorché elenca gli elementi che possono costituire criteri valutativi, non esclude il richiamo a caratteristiche proprie e soggettive dell'impresa.

Tale possibilità è stata altresì già confermata, con riferimento agli appalti di servizi, dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. III, n. 4283 del 2018) secondo la quale il principio della netta separazione tra criteri soggettivi di prequalificazione e criteri di aggiudicazione della gara deve essere interpretato *cum grano salis* (così, espressamente, Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2008, n. 5808), consentendo alle stazioni appaltanti, nei casi in cui determinate caratteristiche soggettive del concorrente, in quanto direttamente riguardanti l'oggetto del contratto, possano essere valutate anche per la selezione della offerta, di prevedere nel bando di gara anche elementi di valutazione della offerta tecnica di tipo soggettivo, concernenti la specifica attitudine del concorrente.

Anche l'Autorità Anticorruzione -ANAC, nelle proprie linee guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa approvate con deliberazione n. 2/2016, ha evidenziato che la separazione fra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione è ormai divenuta più labile rispetto all'impostazione tradizionale, ed in base alla delibera ANAC n. 1091/2017, resa nell'ambito di un parere precontenzioso, è possibile valorizzare la certificazione ISO 14001.

Resta quindi particolarmente rilevante importante l'attenzione alla tutela del-

la salute in ogni ambito oggetto di contrattazione pubblica, ivi compresi i servizi sportivi. Ciò, ovviamente, si è reso ancora più evidente in occasione dell'emergenza sanitaria Covid-19 e delle prescrizioni contenute nella normativa nazionale e regionale proprio in relazione alle attività sportive⁴⁵.

Come anticipato, in virtù della delega ricevuta il legislatore delegato ha optato per l'adozione di un unico decreto, tanto di recepimento che di riordino, entro il termine fissato del 18 aprile 2016, nell'intento di garantire la massima certezza del diritto.

È stato, così, pubblicato il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, pubblicato in Gazzetta Ufficiale in data 19 aprile 2016, ed entrato in vigore il 20 aprile 2016.

Tale Codice presenta numerose novità, rispetto al previgente Codice d.lgs. 163/2006, tra le quali si evidenziano la disciplina relativa alla fase esecutiva dell'appalto ed al suo controllo, la disciplina specifica in tema di concessioni di lavori e di servizi e la caratterizzazione dell'elemento del rischio operativo, nonché la disciplina delle forme di partenariato pubblico-privato. Altrettanto significativi paiono gli accenti sull'elemento qualitativo dei progetti e sull'idea progettuale, il *favor participationis* di matrice comunitaria (specialmente destinato alle PMI), la informatizzazione della procedura ed il rilievo di procedure che favoriscono la cooperazione con il partner privato, quale ad esempio il partenariato per l'innovazione.

Il testo del Codice è certamente articolato, ma apparentemente ben suddiviso, secondo un ordine logico che si auspicava non venisse compromesso dalle inevitabili manipolazioni future, ma che già da metà 2017 ha subito integrazioni, correzioni ed abrogazioni parziali rilevanti⁴⁶.

⁴⁵ Si pensi, in particolare, al d.P.C.M. 17/5/2020 che ha nuovamente consentito lo svolgimento di attività sportiva o attività motoria all'aperto, anche presso aree attrezzate e parchi pubblici, ove accessibili, purché comunque nel rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno due metri per l'attività sportiva e di almeno un metro per ogni altra attività salvo che non sia necessaria la presenza di un accompagnatore per i minori o le persone non completamente autosufficienti. Inoltre ha previsto come noto indicazioni specifiche su accesso e svolgimento di attività sportiva, in particolare all'allegato 17, recante le linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive, ivi comprese piscine e palestre.

⁴⁶ In particolare, la materia ha già assistito all'intervento del decreto correttivo d.lgs. 19 aprile

Come indicato dall'art. 1, co. 1, si tratta di un Codice che disciplina i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione. Inoltre, offre una disciplina, seppur non esaustiva, anche delle altre forme di collaborazione pubblico-privato, a beneficio tanto delle amministrazioni quanto dei potenziali partner privati. E tale contenuto non pare di poco rilievo, considerata l'incertezza prodotta dalla esigua disciplina previgente, pur valutando la caratteristica libertà di forma attribuita al fenomeno partenariale. Proprio per la copertura, negli intenti, a 360° del fenomeno della contrattazione pubblica, come suggerito anche dal Consiglio di Stato nel parere 855/2016, il Codice si autodefinisce come “decreto che disciplina i contratti pubblici di lavori, servizi, forniture” (art. 3, co. 1, lett. uuuu).

Tra le definizioni fornite dall'art. 3, massimamente trasposte dal Codice previgente, alcune meritano rilievo.

Viene definito il rischio operativo (lett. zz), assunto ad elemento necessario dei contratti di concessione, quale rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si ritiene che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile. Si tratta di un elemento ritenuto fondamentale tanto in giurisprudenza comunitaria e nazionale, quanto nel parallelo dibattito legislativo e dottrinale.

Parimenti rilevanti ed innovative, ai fini dei modelli partenariali, vengono definite anche le altre forme di rischio, che possono/devono essere riconoscibili in capo al privato. Si distingue, così, il “rischio di costruzione” (lett. aaa), legato al

2017, n. 56 e della c.d. “manovrina”, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con legge 21 giugno 2017, n. 96, nonché di diverse Linee Guida ANAC, oltre al Parere del Consiglio di Stato n. 782 del 30 aprile 2017, e soprattutto l'importante intervento del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici, c.d. sblocca cantieri. Più recentemente ulteriori misure sono state adottate per l'emergenza Covid-19 (in particolare con i decreti-legge nn. 18 e 34 del 2020).

ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, ad inconvenienti di tipo tecnico nell'opera ed al mancato completamento dell'opera; il "rischio di disponibilità" (lett. bbb), legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti; il "rischio di domanda" (lett. ccc), legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e, quindi, di flussi di cassa.

Connessa all'individuazione di tali rischi è anche la definizione del contratto di partenariato pubblico-privato (lett. eee), decisamente più caratterizzato rispetto all'incerta definizione contenuta all'art. 3, co. 15-ter, d.lgs. 163/2006. Si tratta, quindi, di un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto, con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici, per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.

Proseguendo nell'analisi del decreto, l'art. 4, in analogia all'art. 27 d.lgs. n. 163 del 2006, dispone che l'affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del nuovo Codice, deve, comunque, avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

In merito alla principale alternativa al fenomeno collaborativo tra pubblico e privato, l'art. 5, recependo gli artt. 12 e 13 dir. 2014/24/UE, art. 28 dir. 2014/25/UE e art. 17 dir. 2014/23/UE, esclude dall'ambito di applicazione del Codice gli affidamenti *in house* effettuati nell'ambito del settore pubblico e le ipotesi di partenariato pubblico-pubblico. Tuttavia, trattandosi di ipotesi derogatoria all'evidenza pubblica, il Codice precisa i presupposti necessari ai fini della qualificazione dell'*in house* e della conseguente esclusione, in linea con quanto previsto dalla legislazione italiana in materia di società a partecipazione pubblica e con quanto espressamente previsto nelle citate direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE, e, cioè, quando sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80

per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

La norma risulta innovativa rispetto alle previsioni vigenti, nella parte in cui prevede l'eventualità della partecipazione di capitali privati, seppur minoritaria, e recepisce, così, la disciplina europea, anche sulla scorta della giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale, nel parere n. 298/2015 in materia di requisiti costitutivi dell'*in house providing*, aveva considerato, relativamente alla partecipazione di capitali privati, la direttiva europea come *self-executing* e, pertanto, direttamente applicabile⁴⁷.

Si prevede, inoltre, che il nuovo Codice non si applichi, qualora sussistano tutte le condizioni precedenti, anche nel caso dell'*in house rovesciato*, ossia quando la persona giuridica controllata aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente controllante e nel caso dell'*in house a cascata*, ossia quando la persona giuridica controllata aggiudica ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore.

Il Codice, poi, prosegue con l'esplicitazione delle varie ipotesi di esclusione oggettiva dall'ambito di applicazione, sino all'art. 20.

Interessante, tra queste, e rilevante nel settore sportivo, è l'esclusione dei contratti di sponsorizzazione di cui all'art. 19, che propone una disciplina unica e semplificata per tali contratti, in base alla quale l'affidamento di contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi o forniture per importi superiori a € 40.000, con esclusione dei contratti di sponsorizzazione aventi ad oggetto beni culturali, cui non si applica tale limite, è soggetto esclusivamente alla previa pubblicazione sul sito internet della stazione appaltante, per almeno trenta giorni, di apposito avviso. Trascorsi i trenta giorni il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento fra gli operatori

⁴⁷ Consiglio di Stato, sez. II, parere 30/01/2015 n. 298, in *Diritto & Giustizia*, 9 marzo 2015.

che abbiano manifestato interesse. Infine, viene previsto che, nel caso in cui lo sponsor intenda realizzare i lavori, prestare i servizi e/o le forniture direttamente a sua cura e spese, la stazione appaltante verifichi il possesso dei requisiti degli esecutori, nel rispetto dei principi e dei limiti europei in materia, e non trovino applicazione le disposizioni nazionali e regionali in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ad eccezione di quelle sulla qualificazione dei progettisti e degli esecutori. Si prevede, inoltre, che la stazione appaltante impartisca opportune prescrizioni in ordine alla progettazione, all'esecuzione delle opere e/o forniture ed alla direzione dei lavori e collaudo degli stessi.

4.4. Il procedimento ad evidenza pubblica

Il Codice, poi, prosegue con alcune disposizioni in materia di pianificazione, programmazione e progettazione agli artt. 21-27, ispirate all'attuazione del principio di trasparenza.

Gli articoli da 28 a 34 si occupano, poi, di prevedere i principi comuni in materia di modalità di affidamento, di chiaro respiro comunitario, in larga parte disciplinando analogamente a quanto già previsto nel d.lgs. 163/2006. Oltre al principio di trasparenza dell'amministrazione (art. 29), il Codice prevede che l'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, garantiscano la qualità delle prestazioni e si svolgano nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza (art. 30). Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità, con le modalità indicate nel Codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal Codice stesso, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.

Alcune osservazioni: in primo luogo viene posto l'accento sull'aspetto qualitativo delle prestazioni e, unitamente ai principi già ampiamente accostati all'attività amministrativa, viene accentuato il ruolo della correttezza nell'esecuzione, finalizzata ad una crescente attenzione verso la fase attiva del rapporto. Inoltre, interessante è il richiamo esplicito alle esigenze sociali, ambientali e sanitarie, quali presupposti di deroga alla primazia del principio di economicità.

Quanto alle principali scansioni del procedimento ad evidenza pubblica, l'art. 32 prevede che le procedure di affidamento dei contratti pubblici possano aver luogo esclusivamente nel rispetto degli atti di programmazione delle stazioni appaltanti previsti dal presente codice o dalle norme vigenti.

Preliminarmente il procedimento ad evidenza pubblica si apre con la determinazione di contrarre.

In particolare, prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le stazioni appaltanti, in conformità ai propri ordinamenti, decretano o determinano di contrarre, individuando gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

Nei casi previsti dal Codice, la stazione appaltante può procedere ad affidamento diretto tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga, in modo semplificato, l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti.

La seconda fase è costituita dalla scelta del contraente e dall'aggiudicazione.

La selezione dei partecipanti e delle offerte avviene mediante uno dei sistemi e secondo i criteri previsti dal presente codice.

In particolare, il successivo art. 59 dispone che nell'aggiudicazione di appalti pubblici, le stazioni appaltanti possano utilizzare le procedure aperte o ristrette, previa pubblicazione di un bando o avviso di indizione di gara. Inoltre, nei casi previsti dal Codice, le stazioni appaltanti possono ricorrere al partenariato per l'innovazione, alla procedura competitiva con negoziazione, al dialogo competitivo o alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara.

Nelle procedure aperte (art. 60), qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta in risposta a un avviso di indizione di gara. In tal caso, le offerte sono accompagnate dalle informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa.

Nelle procedure ristrette (art. 61) qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice ai fini della selezione qualitativa. A seguito della valutazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici delle informazioni fornite, soltanto gli operatori economici invitati possono presentare un'offerta.

Nelle procedure competitive con negoziazione (art. 62) qualsiasi operatore economico può presentare una domanda di partecipazione in risposta a un avvi-

so di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dall'amministrazione aggiudicatrice per la selezione qualitativa. Nei documenti di gara le amministrazioni aggiudicatrici devono individuare l'oggetto dell'appalto fornendo una descrizione delle loro esigenze, illustrando le caratteristiche richieste per le forniture, i lavori o i servizi da appaltare, specificando i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto e indicano altresì quali elementi della descrizione definiscono i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare. In ogni caso, le informazioni fornite nei documenti di gara devono essere sufficientemente precise per permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito dell'appalto e decidere se partecipare alla procedura.

Inoltre, in casi specifici definiti dal Codice, le amministrazioni aggiudicatrici possono aggiudicare appalti pubblici mediante una procedura negoziata anche senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 63), dando conto con adeguata motivazione, nel primo atto della procedura, della sussistenza dei relativi presupposti.

Nel dialogo competitivo (art. 64) qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare in risposta a un bando di gara, o ad un avviso di indizione di gara, fornendo le informazioni richieste dalla stazione appaltante, per la selezione qualitativa. In tal caso, il provvedimento con cui le stazioni appaltanti decidono di ricorrere al dialogo competitivo deve contenere specifica motivazione, i cui contenuti sono richiamati nella relazione unica sulla sussistenza dei presupposti previsti per il ricorso allo stesso. L'appalto è aggiudicato unicamente sulla base del criterio dell'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo. Seconda tale procedura, soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti, in seguito alla valutazione delle informazioni fornite, possono partecipare al dialogo. A fronte della peculiare esigenza dell'amministrazione, la stazione appaltante prosegue il dialogo finché non è in grado di individuare la soluzione o le soluzioni che possano soddisfare le sue necessità.

Infine, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione (art. 65) nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può, in base a una motivata determinazione, essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti. In tal caso, nei documenti di gara le amministrazioni aggiudicatrici e

gli enti aggiudicatori fissano i requisiti minimi che tutti gli offerenti devono soddisfare, in modo sufficientemente preciso da permettere agli operatori economici di individuare la natura e l'ambito della soluzione richiesta e decidere se partecipare alla procedura.

Caratteristica della procedura innovativa è la strutturazione del partenariato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, che può comprendere la fabbricazione dei prodotti o la prestazione dei servizi o la realizzazione dei lavori. Il partenariato per l'innovazione fissa obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevede il pagamento della remunerazione mediante congrue rate. In base a questi obiettivi, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori, di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene.

Tornando alla declinazione delle fasi del procedimento ad evidenza pubblica, l'art. 32 dispone che ciascun concorrente non possa presentare più di un'offerta.

Successivamente, la stazione appaltante, previa verifica della proposta di aggiudicazione, provvede all'aggiudicazione, che, tuttavia, non equivale ad accettazione dell'offerta. Tale aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti.

Giunge, così, l'ultima parte della procedura ad evidenza pubblica, costituita da stipulazione, approvazione e controllo.

Divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario.

Tuttavia, il contratto non può comunque essere stipulato prima di trentacinque giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione.

Se è proposto ricorso giudiziario avverso l'aggiudicazione con contestuale domanda cautelare, il contratto non può essere stipulato, dal momento della notificazione dell'istanza cautelare alla stazione appaltante e per i successivi venti giorni, a condizione che entro tale termine intervenga almeno il provvedimento cautelare di primo grado o la pubblicazione del dispositivo della sentenza di pri-

mo grado in caso di decisione del merito all'udienza cautelare ovvero fino alla pronuncia di detti provvedimenti se successiva.

In ogni caso, il contratto è sottoposto alla condizione sospensiva dell'esito positivo dell'eventuale approvazione e degli altri controlli previsti dalle norme proprie delle stazioni appaltanti.

Perfezionatisi gli adempimenti di cui sopra, si giunge alla fase esecutiva, divenendo efficace a tutti gli effetti il contratto. L'esecuzione del contratto, infatti, può avere inizio solo dopo che lo stesso è divenuto efficace, salvo che, in casi di urgenza, la stazione appaltante ne chieda l'esecuzione anticipata.

4.5. Ambito di applicazione, qualificazione delle stazioni appaltanti ed esecuzione

Ciò premesso, al fine di declinare le fasi del procedimento ad evidenza pubblica, pare opportuno individuare

Si apre, poi, la Parte II del Codice in tema di contratti di appalto per lavori, servizi e forniture.

In attuazione delle direttive 2014, riproducendone fedelmente la disciplina, agli artt. 35 e 36 il legislatore delegato ha individuato le soglie di rilevanza comunitaria e i metodi di calcolo del valore stimato degli appalti ed alcune disposizioni relative ai contratti sottosoglia.

Così, le disposizioni del Codice si applicano ai contratti pubblici il cui importo è pari o superiore alle soglie seguenti: a) € 5.225.000 per gli appalti pubblici di lavori e per le concessioni; b) € 135.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato III, con la precisazione che, se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato VIII; c) € 209.000 per gli appalti pubblici di forniture, di servizi e per i concorsi pubblici di progettazione aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali, con la specificazione che tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato VIII; d) € 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX.

L'articolo 36, invece, dispone che l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, c.d. contratti sotto soglia, avvengano nel rispetto dei principi relativi all'affidamento dei contratti pubblici esclusi, nonché nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese⁴⁸. Individua, inoltre, le ipotesi in cui risulta consentito procedere all'affidamento mediante procedure diverse da quelle ordinarie, che costituiscono la regola.

Gli articoli da 37 a 43 recano norme in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, con particolare attenzione alla disciplina relativa all'aggregazione ed alla centralizzazione delle committenze⁴⁹. Interessante, ai fini del rapporto con il privato, è la previsione di cui all'art. 42, secondo cui le stazioni appaltanti devono prevedere misure adeguate per contrastare le frodi e la corruzione, nonché per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni, in modo da evitare qualsiasi distorsione della concorrenza e garantire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici; recepisce, così,

⁴⁸ In particolare, anche nell'espletamento di tali procedure, le stazioni appaltanti devono garantire, in aderenza: a) al principio di economicità, l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione ovvero nell'esecuzione del contratto; b) al principio di efficacia, la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo cui sono preordinati; c) al principio di tempestività, l'esigenza di non dilatare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni; d) al principio di correttezza, una condotta leale ed improntata a buona fede, sia nella fase di affidamento sia in quella di esecuzione; e) al principio di libera concorrenza, l'effettiva contendibilità degli affidamenti da parte dei soggetti potenzialmente interessati; f) al principio di non discriminazione e di parità di trattamento, una valutazione equa ed imparziale dei concorrenti e l'eliminazione di ostacoli o restrizioni nella predisposizione delle offerte e nella loro valutazione; g) al principio di trasparenza e pubblicità, la conoscibilità delle procedure di gara, nonché l'uso di strumenti che consentano un accesso rapido ed agevole alle informazioni relative alle procedure; h) al principio di proporzionalità, l'adeguatezza ed idoneità dell'azione rispetto alle finalità e all'importo dell'affidamento; i) al principio di rotazione, il non consolidarsi di rapporti solo con alcune imprese. Così, l'ANAC in *Linee guida attuative del nuovo Codice degli Appalti*, in tema di *Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici* (Linee guida pubblicate ai fini della consultazione in data 28 aprile 2016, in <http://www.anticorruzione.it/>).

⁴⁹ In merito alle stazioni appaltanti, F. CORTESE, *L'ambito soggettivo di applicazione*, e J. BERCELLI, P. NOVARO, *I principi sull'assetto organizzativo delle stazioni appaltanti. Il principio di trasparenza e il diritto di accesso*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit.

la normativa relativa al conflitto di interesse di cui agli artt. 24 dir. 2014/24/UE, 42 dir. 2014/25/UE e 35 dir. 2014/23/UE.

Inoltrandosi, poi, nel commento del titolo III relativo all'affidamento, immediatamente si rinvencono le disposizioni comuni alle procedure di affidamento, agli articoli da 44 a 53, in tema di digitalizzazione, qualificazione degli operatori, nonché di raggruppamenti e consorzi.

All'art. 51 prevede, poi, uno dei capisaldi della nuova disciplina, ossia la lottizzazione degli appalti, in base alla quale, in recepimento dell'art. 46 dir. 2014/24/UE, viene fissato, quale regola generale, al fine di favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese, l'obbligo di suddividere degli appalti in lotti funzionali, ed il conseguente obbligo di motivazione della mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica.

Prosegue, poi, disciplinando, agli articoli da 54 a 58, le norme di utilizzo di tecniche e strumenti per gli appalti elettronici aggregati. Quale fondamentale strumento di accelerazione e semplificazione delle procedure, stabilisce, a tal proposito, l'art. 58 che, ai sensi della normativa vigente in materia di documento informatico e di firma digitale, nel rispetto dei principi di trasparenza, semplificazione ed efficacia delle procedure, le stazioni appaltanti ricorrano a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici, nel rispetto delle disposizioni di cui al Codice. Fermo restando che l'utilizzo dei sistemi telematici non deve alterare la parità di accesso agli operatori o impedire, limitare o distorcere la concorrenza o modificare l'oggetto dell'appalto, come definito dai documenti di gara.

Segue, poi, il Capo II, definendo, agli articoli da 59 a 65, le procedure di scelta per il contraente nei settori ordinari, già sopra richiamate.

Il Codice, poi, prosegue nel riordino della disciplina, individuando agli articoli da 66 a 76 le modalità di svolgimento delle procedure per i settori ordinari, nonché agli articoli da 77 a 93 le modalità di selezione delle offerte.

Successivamente, poi, gli articoli da 94 a 105 recano norme tese a disciplinare l'aggiudicazione relativa agli appalti dei settori ordinari, interessanti specialmente con riguardo ai criteri di aggiudicazione dell'appalto.

A tal ultimo proposito, l'art. 95 recepisce l'art. 67 dir. 2014/24/UE, ed affida netta preferenza all'offerta economicamente più vantaggiosa, che è individuata seguendo un approccio costo/efficacia, che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in relazione a criteri ambientali, qualitativi o sociali connessi all'oggetto dell'appalto. Si tratta certamente di uno degli aspetti che connotano la finalità di utilizzare in maniera strategica gli appalti, in quanto la preferenza nei

confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa si accompagna a nuove modalità per la sua individuazione, comunque strettamente connessa all'elemento qualitativo.

Quanto, poi, alle condizioni ed alle modalità di esecuzione relative ai contratti di appalto⁵⁰, l'art. 102 prevede il rafforzamento delle funzioni di organizzazione, di gestione e di controllo della stazione appaltante sull'esecuzione delle prestazioni, attraverso verifiche effettive e non meramente documentali. La fase esecutiva è oggetto anche dell'art. 105, che disciplina l'introduzione nei contratti di lavori, servizi e forniture di una disciplina specifica per il subappalto, prevedendo che, seppur l'esecuzione in proprio sia la regola, sia consentito il ricorso al subappalto nei limiti previsti dall'articolo stesso.

Interessante è, poi, l'introduzione dell'art. 106, recante la disciplina di modifica di contratti durante il periodo di validità, considerato che la fase di esecuzione del contratto e, in particolare, l'aspetto delle possibili modifiche contrattuali, viene affrontata per la prima volta dal legislatore sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia, consentendo che i contratti di appalto e gli accordi quadro possano essere modificati senza l'espletamento di una nuova procedura d'appalto in quattro specifiche ipotesi, introducendo il concetto di modifica sostanziale.

Il Titolo VI della Parte II del Codice viene, poi, dedicato ai regimi particolari di appalto, disciplinando gli appalti nei settori speciali (Capo I), appalti nei servizi sociali (Capo II), appalti nel settore dei beni culturali (Capo III), concorsi di progettazione (Capo IV), servizi ricerca e sviluppo (Capo V), nonché in appalti e procedure in specifici settori (Capo VI).

4.6. Concessioni e partenariato pubblico-privato

Segue, poi, la Parte III, recante la disciplina organica del fenomeno collaborativo tra pubblico-privato più rilevante e conosciuto: il contratto di concessione⁵¹.

⁵⁰ Sul tema si veda A. DE MICHELE, *La stipulazione e l'esecuzione del contratto*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit.

⁵¹ In merito all'evoluzione dell'istituto, interessante è la disamina proposta da G.F. CARTEI, *Il contratto di concessione di lavori e di servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 8-9, p. 939. Inoltre, G. SANTI, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., pp. 167 ss.

La Parte III disciplina, infatti, i contratti di concessione, recependo integralmente la direttiva 2014/23/UE, mediante una regolamentazione unitaria in materia, unificando le concessioni di lavori e servizi e chiarendo, altresì, che si tratta di contratti di durata, caratterizzati dal rischio operativo in capo al soggetto privato, il che implica che non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione.

In particolare, l'art. 165 definisce i contratti di concessione, qualificandoli come i contratti in cui la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Detti contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo, riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni del mercato incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario. Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

Il Codice sembra sottolineare che la gestione del concessionario debba essere a favore dei terzi, strutturandosi, così, la concessione in un rapporto trilaterale, che in sostanza parrebbe escludere le concessioni per le c.d. opere fredde.

In particolare, la norma prevede che l'equilibrio economico finanziario rappresenti il presupposto per la corretta allocazione dei rischi. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo, consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della Pubblica Amministrazione, non può essere superiore al cinquanta per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

La disciplina della concessione è, poi, dominata dal principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, in base al quale le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori sono liberi di organizzare la procedura per la scelta del concessionario, nonché di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi, per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Tuttavia, il Codice impone che la stazione appaltante delinea un piano economico finanziario, preliminare alla delibera a contrarre, piano che può essere revisionato qualora si verifichino fatti non riconducibili al concessionario che incidono sull'equilibrio

del piano economico finanziario stesso, revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio.

In generale, il Codice prevede uno strumento flessibile che, però, richiede valutazioni (specificamente in relazione alla ripartizione dei rischi) ed operazioni che non tutte le amministrazioni sono in grado di compiere; pertanto, non potrà che venire in soccorso il ruolo di eventuali linee guida e delle centrali di competenza, maggiormente strutturate e specializzate.

Segue, infine, la Parte fortemente innovativa del Codice, ossia la Parte IV in tema di partenariato pubblico-privato e contraente generale.

L'art. 179 stabilisce genericamente che alle procedure di PPP e contraente generale si applicano le disposizioni di cui alla parte I, III, V e VI, in quanto compatibili, richiamando poi anche la Parte II in quanto compatibile.

Le discipline specifiche sono, invece, contenute nei singoli titoli, che innovano ed individuano la regolamentazione distintiva. Vengono, così, dedicate discipline peculiari, suddivise per macro aree, relativamente al partenariato pubblico-privato (Titolo I, artt. 179-191), all'affidamento in house (Titolo II, art. 192-193), a sorpresa inserito nella Parte intitolata al partenariato, ed, infine, al contraente generale (Titolo III, artt. 194-199).

La norma particolarmente innovativa, anche in rapporto alla disciplina previgente, è contenuta all'art. 180. In coerenza con la disciplina comunitaria e con quanto previsto dal Libro Verde della Commissione Europea e del dibattito già esaminato, il nuovo impianto normativo disciplina, per la prima volta in modo organico, l'istituto del c.d. "partenariato pubblico-privato", quale forma di sinergia tra poteri pubblici e privati, con il precipuo scopo di finanziare, costruire o gestire infrastrutture o fornire servizi pubblici, come enfaticamente considerato dal Consiglio dei Ministri nella relazione illustrativa dello schema del decreto.

Il vantaggio principale si individua in ipotesi di realizzazione di progetti particolarmente complessi ed innovativi, ove la cooperazione con i privati consente all'amministrazione di aumentare le risorse a disposizione ed acquisire soluzioni innovative, senza incidere sul bilancio. La nuova disciplina prevede che i ricavi di gestione dell'operatore economico possano provenire non solo dal canone riconosciuto dall'ente concedente, ma anche da qualsiasi altra forma di contropartita economica, quale, ad esempio, l'introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.

Per la prima volta si distingue il ricorso al PPP per la realizzazione delle c.d. "opere a freddo" e "opere a caldo", a seconda che le stesse siano o meno dotate di

un'intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi da utenza, in misura tale da ripagare i costi di investimento e remunerare adeguatamente il capitale investito.

L'articolo si occupa, altresì, di disciplinare l'allocazione dei rischi e l'equilibrio economico finanziario. In particolare, viene riconosciuto che il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico deve comportare l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera. La rilevanza del rischio, nell'ambito della disposizione in esame, deve essere valutata conformemente a quanto previsto dalla disciplina europea, secondo cui il rischio operativo di natura economica deve essere legato alla gestione dei lavori e/o servizi oggetto del contratto e deve essere trasferito in capo al soggetto privato, in modo effettivo e sostanziale. Con il contratto di partenariato pubblico-privato, inoltre, sono, altresì, disciplinati anche i rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico. Viene riconosciuta all'amministrazione aggiudicatrice la facoltà di versare un canone all'operatore economico, che è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità dell'opera, nonché ridotta o mancata prestazione dei servizi, sempre ferma restando la necessaria effettiva sussistenza di un rischio in capo al partner privato. Sul punto è intervenuto il d.lgs. 56/2017 modificando parte del comma 4, precisando che "se la ridotta o mancata disponibilità dell'opera o prestazione del servizio è imputabile all'operatore", tali variazioni del canone devono, in ogni caso, essere in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi dell'operatore economico, così caricando il privato del rischio di eventuali inadempimenti allo stesso riconducibili.

La disposizione chiarisce che la corretta allocazione e distribuzione dei rischi trova presupposto nell'equilibrio economico finanziario, inteso come la compresenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Ed in ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della Pubblica Amministrazione, non può essere superiore al cinquanta per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

Quanto alla procedura di affidamento nei PPP, l'art. 181 prevede che la scelta

dell'operatore economico avvenga con procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo, senza ulteriore disposizione, in attuazione della tendenziale libertà di procedura. Inoltre, dispone che, salva l'ipotesi in cui l'affidamento abbia ad oggetto anche l'attività di progettazione, le amministrazioni aggiudicatrici provvedano all'affidamento dei contratti, ponendo a base di gara il progetto definitivo ed uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocatione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice ed operatore economico, così rimarcando nuovamente il ruolo dominante della ripartizione dei rischi.

La scelta è preceduta da adeguata istruttoria con riferimento all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria e economico-sociale dell'operazione, alla natura e all'intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, anche utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione, idonei a verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, in alternativa alla realizzazione diretta tramite normali procedure di appalto. Anche con riferimento ai PPP viene stabilita un'attività di controllo sull'attività ad opera dell'amministrazione aggiudicatrice, verificando, in particolare, la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti, alla cui verifica il partner è tenuto a collaborare.

Seguono, poi, la disciplina della finanza di progetto, analoga a quella previgente come già osservato nel precedente capitolo, nonché la regolamentazione delle Società di progetto. A seguire poi la disciplina circa la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, ed il contratto di disponibilità.

Infine, l'articolo 192 introduce un regime speciale per gli affidamenti *in house*, con particolare attenzione all'elenco istituito presso l'ANAC, relativo alle stazioni appaltanti che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, quale precipuo strumento di trasparenza.

Infine, l'articolo 194 interviene disciplinando l'affidamento unitario a contraente generale, mediante il quale l'ente aggiudicatore affida ad un soggetto, dotato di adeguata esperienza nella realizzazione di opere, nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria, la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto preliminare o nel progetto definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara, contro un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori. Per tale fattispecie, l'articolo 195 prevede le modalità di aggiudicazione degli affidamenti a contraente generale, precisando che il ricorso alla scelta di aggiudicare

mediante affidamento al contraente generale, deve essere motivata dalla stazione appaltante in ragione della complessità dell'opera e di altre esigenze, al fine di garantire un elevato livello di qualità, sicurezza ed economicità.

4.7. Focus sui contratti pubblici nel settore sportivo

Come già ricordato, la disciplina generale dei contratti pubblici si applica pienamente anche al settore sportivo, rispetto al quale il Codice contiene pochi specifici riferimenti.

Tra gli altri, l'art. 1, individua l'oggetto e l'ambito di applicazione del Codice nei contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione.

Per quanto di interesse ai fini del presente esame, il comma 2 prevede che le disposizioni del codice si applichino, altresì, all'aggiudicazione dei contratti di appalti di lavori, di importo superiore ad 1 milione di euro, sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50 per cento da amministrazioni aggiudicatrici, nel caso in cui tali appalti comportino, tra gli altri, lavori di edilizia relativi impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero.

In tema, poi, di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, l'art. 38 al comma 1-*bis* prevede che al fine di ottimizzare le procedure di affidamento degli appalti pubblici per la realizzazione delle scelte di politica pubblica sportiva e della relativa spesa pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2020 la società Sport e salute Spa⁵² è qualificata, di diritto, centrale di committenza.

⁵² L'art. 8 d.l. 138/2002, come modificato in sede di conversione dalla L. 8 agosto 2002, n. 178, ha istituito la CONI Servizi s.p.a., società di cui si avvale il CONI nell'esercizio delle sue funzioni e partecipata integralmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito dell'ampio disegno di riassetto del CONI stesso, poi rinominata Sport e Salute s.p.a., in seguito alla riforma di cui alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1 co. 629 e seguenti. La definizione del ruolo e delle funzioni di Sport e Salute s.p.a. è limitata, nella esposizione normativa, genericamente al collegamento funzionale con CONI, quale fruitore della stessa, per l'espletamento delle funzioni attribuite al Comitato. Tuttavia, lo Statuto, aggiornato al 26 marzo 2020, all'art. 4 approfondisce i compiti della Società quale fornitore e produttore di servizi di interesse generale a favore dello sport, secondo le direttive e gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia di sport, coerentemente con l'attuale impostazione della norma istitutiva. Sport e Salute, in base agli accordi da sottoscrivere secondo le modalità prescritte, fornisce servizi a supporto delle attività del CONI, delle federazioni sportive

za⁵³ e può svolgere attività di centralizzazione delle committenze per conto delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatari operanti nel settore dello sport e tenuti al rispetto delle disposizioni codicistiche.

Quanto poi alla definizione di appalti pubblici di lavori, il codice ricomprende i contratti stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori di costruzione, fabbricati esclusi, per stadi, piscine, palestre, campi da tennis, campi da golf ed altre installazioni sportive.

Nulla, invece, specifica in merito ai servizi di interesse sportivo, rispetto ai quali si rinvia alla giurisprudenza già citata ad inizio del presente capitolo e per i quali, comunque, deve applicarsi la normativa generale, salvo quanto di seguito specificato.

In particolare, secondo il “vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)”, il codice CPV “92610000-0”, riferito ai “Servizi di gestione di impianti sportivi”, è attualmente ricompreso nell’Allegato IX (Servizi di cui agli articoli 140, 143 e 144) del d.lgs. 50/2016, nella categoria “servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura” (ricomprensente i codici da 92000000-1 a 92700000-8).

Occorre, quindi, richiamare la Delibera dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 1300 del 14 dicembre 2016, avente ad oggetto proprio l’affidamento della gestione degli impianti sportivi a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016.

In particolare, l’ANAC afferma in tale parere che la gestione di impianti sportivi con rilevanza economica, qualificabile quale “concessione di servizi” ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. vv) del Codice, deve essere affidata nel rispetto delle

nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite. In particolare, sono affidati alla Società in esame attività quali la promozione e l’organizzazione di eventi, la gestione di centri e impianti sportivi, la promozione e lo sviluppo della pratica sportiva. Si tratta inoltre del soggetto incaricato di attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riguardo all’erogazione dei contributi per l’attività sportiva, anche sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI.

⁵³ Potendo quindi aggiudicare appalti, stipulare ed eseguire contratti, stipulare accordi quadro e gestire sistemi dinamici di acquisizione e mercati elettronici per conto di altre Amministrazioni aggiudicatrici o altri Enti aggiudicatari. Tuttavia, nessun obbligo è stato imposto alle organizzazioni – federazioni sportive comprese – nel ricorrere alla nuova centrale di committenza.

previsioni di cui all'art. 164 e seguenti del Codice stesso, con applicazione delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili). La gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi (art. 164, comma 3), deve essere ricondotta nella categoria degli "appalti di servizi", da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV.

L'Autorità osservava preliminarmente che, con riferimento all'assetto normativo recato dal previgente d.lgs. 163/006, era stato già chiarito (con parere AG 87/2015/AP), in primo luogo, con riferimento alla natura del bene "impianto sportivo", che esso rientra nella previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 c.c., ossia in quella relativa ai beni di proprietà dei comuni destinati ad un pubblico servizio e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili i quali, ex art. 828 c.c. non possono essere sottratti alla loro destinazione. Su tali beni insiste, dunque, un vincolo funzionale, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale e non vi è dubbio che la conduzione degli impianti sportivi sottenda a tale tipologia di attività (Consiglio di Stato n. 2385/2013). La gestione di tali impianti può essere effettuata dall'amministrazione competente oltre che in forma diretta anche in forma indiretta, mediante affidamento a terzi, individuati in esito ad una procedura selettiva.

A tal riguardo l'Autorità aveva osservato che l'affidamento a terzi della gestione di un impianto sportivo comunale deve essere inquadrato nella concessione di pubblico servizio, e che, pertanto, l'ente locale che intenda affidare a terzi tale gestione è tenuto ad indire una procedura selettiva tra i soggetti qualificati in relazione al suo oggetto. E l'Autorità ha altresì affermato che l'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289⁵⁴ 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 ai sensi della normativa sulla contrattazione pubblica.

Passando ad analizzare il parere reso in ordine alla disciplina dei contratti pubblici dettata dal d.lgs. 50/2016 (in risposta ai quesiti presentati dalla Federazione

⁵⁴ Legge 27 dicembre 2002, n. 289, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).

Italiana Sport del Ghiaccio - FISG), l'ANAC ha osservato che quanto alla natura del bene "impianto sportivo", la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato sez. V 26/7/2016 n. 3380) ha ormai confermato il consolidato orientamento (richiamato anche dall'Autorità nel parere sulla normativa sopra citato) a tenore del quale gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826, ultimo comma, c.c., essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive.

La gestione di tali impianti può essere effettuata dall'amministrazione competente in forma diretta oppure indiretta, mediante affidamento a terzi individuati con procedura selettiva.

A tal riguardo, in ordine alle modalità di affidamento di tale gestione, alla luce delle intervenute disposizioni del d.lgs. 50/2016, occorre distinguere tra impianti con rilevanza economica ed impianti privi di rilevanza economica. Laddove gli impianti sportivi con rilevanza economica sono quelli la cui gestione è remunerativa e quindi in grado di produrre reddito, mentre gli impianti sportivi privi di rilevanza economica sono quelli la cui gestione non ha tali caratteristiche e va quindi assistita dall'ente. Più in particolare "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, rientrano 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" (TAR Lazio, 22 marzo 2011 n. 2538).

Orbene, come ricordato nel parere, nel settore sportivo sussistono diverse tipologie di impianti, distinte per bacino d'utenza, per grandezza, per attività alle quali sono deputati; pertanto, la redditività di un impianto sportivo deve essere valutata caso per caso, con riferimento ad elementi quali i costi e le modalità di gestione, le tariffe per l'utenza, le attività praticate.

In ragione di ciò la gestione dei predetti impianti può essere ascritta alla categoria delle concessioni di servizi se ricorrono gli elementi a tal fine indicati dal legislatore.

Si osserva al riguardo che il d.lgs. 50/2016 definisce la concessione di servizi all'art. 3, comma 1, lett. vv) come «un contratto a titolo oneroso stipulato per

iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi». Il rischio operativo, come già in precedenza richiamato e precisato alla successiva lett. zz) è «il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

Il Codice dedica alle concessioni (di lavori e) di servizi la Parte III, prevedendo per le stesse una specifica disciplina, così introducendo un regime differente rispetto alle previsioni del d.lgs. 163/2006 che escludeva, all'art. 30, l'applicabilità del Codice per le concessioni di servizi e prevedeva la scelta del concessionario nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici.

Il d.lgs. 50/2016 prevede, ora, all'articolo 164, comma 2, che alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione. Il successivo comma 3 specifica inoltre che “I servizi non economici di interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente Parte”.

Dunque, ove la gestione di impianti sportivi possa essere qualificata in termini di “concessione di servizi” secondo le indicazioni fornite dall'art. 3 del Codice, la stessa dovrà essere aggiudicata nel rispetto delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili).

Nel caso in cui gli impianti siano privi di rilevanza economica (nel senso in

precedenza indicato), come chiarito dal comma 3 dell'art. 164, l'affidamento non può avvenire in applicazione delle disposizioni dettate per le concessioni dalla Parte III del Codice.

Conseguentemente occorre chiarire se in tali casi debba trovare applicazione la disciplina in tema di appalti di servizi o se, invece, debba essere esclusa l'applicazione del Codice.

A tal fine occorre sottolineare che, secondo il “vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)”⁵⁵, il codice CPV “92610000-0” è riferito ai “Servizi di gestione di impianti sportivi”. Detto CPV è attualmente ricompreso nell'Allegato IX (Servizi di cui agli articoli 140, 143 e 144) del d.lgs. 50/2016, nella categoria “servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura” (ricomprensente anche i codici da 92000000-1 a 92700000-8).

Si tratta, pertanto, di un appalto di servizi poiché oggetto dell'affidamento è la gestione dell'impianto sportivo, quale servizio reso per conto dell'amministrazione ed in assenza di rischio operativo (secondo le definizioni contenute nell'art. 3 del Codice).

Discende da quanto sopra, che la gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi, deve essere ricondotta nella categoria degli “appalti di servizi”, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV⁵⁶, caratterizzate dalla previsione di un regime alleggerito e di uno a concorrenza riservata.

Resta ferma, inoltre, la disciplina di cui all'art. 36 per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35.

L'ANAC nel parere del 2016, ha, pertanto, ritenuto che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha dettato una specifica disciplina per le concessioni di servizi e che ha incluso la “gestione degli impianti sportivi” nell'Allegato IX del Codice, quale appalto di servizi, debba ritenersi superata e non più applicabile la previsione di cui all'art. 90, comma 25 della l. 289/2002, sopra richiamato, dettata in un differente contesto normativo.

Infine, per quanto riguarda la distinzione tra affidamento della gestione degli

⁵⁵ Reg. (CE) n. 2195/2002, come mod. dal Reg. (CE) n. 213/2008.

⁵⁶ Rispetto al quale è attualmente ancora all'esame uno schema di Linee guida dell'ANAC recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali”, già oggetto di negativo parere del Consiglio di Stato reso in data 19 dicembre 2019 (Cons. St., sez. atti norm., 27 dicembre 2019, n. 3235).

impianti sportivi fissi e degli impianti sportivi mobili, evidenziata dalla FISG nella richiesta di parere ad ANAC, confermando per i primi le considerazioni svolte in precedenza, con riferimento agli impianti mobili (definiti come spazi pubblici concessi dall'ente per lo svolgimento di manifestazioni o eventi sportivi), sembra opportuno sottolineare, in linea generale, che i servizi sportivi (CPV 92600000-7), i servizi connessi allo sport (CPV 92620000-3), i servizi di promozione di manifestazioni sportive (CPV 92621000-0) e i servizi di organizzazione di manifestazioni sportive (CPV 92622000-7), sono inclusi, come i servizi di "gestione degli impianti sportivi" nell'Allegato IX del d.lgs. 50/2016; pertanto gli stessi, quali appalti di servizi, devono essere affidati nel rispetto delle disposizioni del Codice sopra richiamate.

Nel caso in cui l'ente debba concedere esclusivamente l'uso di spazi pubblici per consentire lo svolgimento di eventi, tale fattispecie non rientra nell'ambito di applicazione del Codice, ma costituisce una concessione amministrativa di beni pubblici, da affidare comunque con procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, di concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione (Corte dei conti, parere n. 4/2008, Cons. Stato, sez. VI, 30/09/2010, n. 7239; Cons. Stato, sez. VI, 25/01/2005, n. 168).

PARTE SECONDA

**L'ORGANIZZAZIONE TECNICA DELLE
FEDERAZIONI SPORTIVE E DELLE SOCIETÀ
SPORTIVE**

Francesco Franceschetti

CAPITOLO I

L'ATTUALITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI SPORTIVE

1.1. Le origini dello sport

Senza voler fare, in questa sede, una lezione di storia dello sport, ci sembra opportuno ricostruire un percorso evolutivo che ci porti allo stato attuale e ci permetta di prospettare scenari futuri.

Sin dalle origini l'uomo ha voluto confrontarsi con i suoi simili sulle capacità e/o abilità utili o addirittura indispensabili alla sua sopravvivenza.

I primi sportivi si sono quindi sfidati nelle abilità tecniche dell'uso delle "armi" usate sia nella caccia sia nelle azioni conflittuali della difesa e dell'offesa (giavellotto, tiro con l'arco, corsa veloce e di resistenza, corsa con lo scudo, lotta).

Col progredire dell'umanità si sono allargate le attività "utili alla società" come le discipline nordiche legate all'attività del territorio: il taglio della legna del bosco, l'attività di lavorazione del ferro, l'uso degli sci sul terreno innevato, dei pattini sul ghiaccio lo spostarsi nel territorio, ecc. Queste attività, in seguito, sono state trasferite sul piano agonistico come: il getto del tronco dei boscaioli, il lancio del martello dei fabbri, lo sci alpino e nordico, il pattinaggio sul ghiaccio, l'orientamento, ecc.

L'introduzione del "premio" per i vincitori delle competizioni ha costituito e costituisce tuttora il pubblico riconoscimento del valore dell'atleta ed ha lo scopo di favorire la diffusione di queste "discipline" ed il continuo affinamento della loro tecnica e della preparazione fisica.

Sarebbe ora troppo lungo ricostruire il percorso dello sport nei secoli per cui

si rilevano i passaggi più significativi per arrivare a una più chiara, precisa e puntuale descrizione delle caratteristiche che contraddistinguono le attuali attività motorie da quelle sportive.

Nel tempo, il concetto di sport, basato sull'utilità, assume, nella Grecia dell'età classica, prevalentemente un aspetto religioso che si fonde poi a quello estetico ed etico dell'Olimpismo (periodo di pace, sospensione dei conflitti).

Con il consolidarsi dell'impero romano lo sport assume sempre più un aspetto pagano e pragmatico basato sullo spettacolo e sulla sua cruenza, sull'esaltazione del coraggio e della morte a uso e consumo di masse sempre più grandi da tenere sotto controllo utilizzando la famosa politica del "panem et circenses": infatti, più di 230 sono gli anfiteatri o arene distribuiti sul territorio dell'impero.

È questo il concetto di sport spettacolo che verosimilmente abbiamo ereditato e che pervade la nostra epoca.

Nel medioevo lo sport si manifesta con le "giostre" e con i "tornei", esaltazione delle armi e delle tecniche di combattimento a piedi o a cavallo o all'arma bianca, e successivamente nascono competizioni tra tedorfi organizzate dai nobili che scommettevano sui propri servi (servi che di notte precedevano correndo le carrozze dei loro padroni con una fiaccola in mano per indicare la strada al cocchiere), antesignane delle competizioni podistiche.

Nel Settecento nasce il Circo moderno che diviene il palcoscenico dove si esibiscono i cosiddetti "fenomeni", esecutori di esercizi di grande abilità e forza fisica.

Ma lo sport, dal francese *deport*, nasce nell'era moderna per sua natura diletantistico, quale occupazione del tempo libero e momento ludico per il proprio piacere, ovvero per "diletto"; per questo, per lungo tempo, è stato appannaggio solo di nobili e benestanti affrancati dall'obbligo del lavoro.

Con il progredire dei diritti civili e con la conquista di orari di lavoro ridotti anche il popolo ha potuto godere di maggiore disponibilità di tempo libero con conseguente possibilità di fare sport.

Lo sport, praticato per gioco, comincia poi a strutturarsi per esaltare la componente agonistica che spinge alla continua ricerca del miglioramento della performance e quindi del sistematico circuito allenamento/competizione/allenamento.

In ogni epoca, quindi, è attivo questo meccanismo della competizione e dello spettacolo derivante dalle varie categorie del lavoro e di quelle che, al momento, sono considerate tra le più importanti attività umane così da favorirne la pratica e migliorarne la tecnica.

Lo spettacolo, dal canto suo, prevede la presenza del pubblico e mano a mano che gli effetti dello spettacolo crescono, cresce la massa degli spettatori che inevitabilmente diventano fans dei loro beniamini. Masse, che con il moltiplicarsi e l'evolversi dei media e dei mezzi di comunicazione, diventano sempre più importanti dal punto di vista commerciale e condizionanti per la società.

Questo concetto di ricreare artificialmente le principali attività umane riemergerà nell'età contemporanea con un'ulteriore vitale motivazione: arginare i danni provocati dalla sedentarietà causata dalla meccanizzazione e oggi, ancor di più, dall'informatizzazione. La macchina umana, funzionale all'attività motoria, una volta privata dell'esercizio indotto dal lavoro fisico, deperisce manifestando varie patologie che incidono negativamente sia sulla durata sia sulla qualità della vita.

La privazione della necessaria attività motoria, in particolare nell'età evolutiva, crea difficoltà nell'apprendimento e nello sviluppo psico-fisico della persona.

Le mutate condizioni di vita, che impongono un continuo e progressivo isolamento ipocinetico, privano i giovani di quelle attività spontanee che si creavano in natura o nel cortile o nel giardino pubblico o all'oratorio e che costituivano la naturale strutturazione di quel patrimonio motorio che si sarebbe espresso compiutamente nella maturità.

Ebbene, lo sport cresce e prospera proprio perché diventa necessario per l'uomo e, seppur in varie forme, lo accompagnerà sempre più nel percorso della vita, dalla nascita alla vecchiaia, sostituendosi, in modo artificiale, alle attività motorie una volta indotte dal lavoro fisico e dall'assenza dei mezzi di trasporto meccanici.

Ma lo sport, come tutti gli strumenti, se usato in maniera propria è utile, come abbiamo visto, al benessere psico-fisico e alla formazione della persona, viceversa, usato in maniera impropria può essere deleterio per la società. Nei governi totalitari, infatti, si fa strumento di controllo delle masse, addestramento fisico a fini bellici (come è accaduto durante il nazismo e il fascismo ed attualmente nella Corea del Nord); nelle grandi manifestazioni si presta a gesti spettacolari per richiamare l'attenzione dei media com'è accaduto durante le Olimpiadi di Monaco '72 (uccisione degli atleti israeliani da parte dei palestinesi) e nella Maratona di Boston nel 2013 (attentato provocato da due fratelli ceceni e mussulmani per attirare l'attenzione sulla guerra in Cecenia).

1.2. Lo sport oggi

Diverse, variegate, con elementi disomogenei e prive di quelle motivazioni originarie, che ne costituiscono le fondamenta, sono le definizioni date oggi del concetto di “sport” e a tal proposito se ne citano alcune:

1. L'insieme delle attività, individuali o collettive, che impegnano e sviluppano determinate capacità psicomotorie, svolte anche a fini ricreativi o salutari (dal *Dizionario Italiano* – Sabattini Coletti).
2. Lo sport è l'insieme di attività fisiche effettuate per fini salutistici, formativi e competitivi, e con il termine “sport” si indicano tutte le discipline fisiche in tutte le loro forme e fini (dall'*Enciclopedia Treccani*).
3. Attività intesa a sviluppare le capacità fisiche e insieme psichiche, e il complesso degli esercizi e delle manifestazioni, soprattutto agonistiche, in cui tale attività si realizza, praticati nel rispetto di regole codificate da appositi enti, sia per spirito competitivo (accompagnandosi o differenziandosi, così, dal gioco in senso proprio), sia, fin dalle origini, per divertimento, senza quindi il carattere di necessità, di obbligo, proprio di ogni attività lavorativa (dal sito *La Repubblica.it*).
4. Un gioco, una competizione o un'attività che richiede sforzo fisico e abilità, che viene svolto secondo le regole per il divertimento e/o come lavoro (da *Cambridge Dictionary*).
5. L'insieme degli esercizi fisici che si praticano, in gruppo o individualmente, per mantenere in efficienza il corpo: praticare lo sport; fare dello sport al chiuso, all'aperto; sport agonistico, praticato gareggiando con altri; insieme di esercizi fisici in forma di gioco, individuale o collettivo, che obbedisce a determinate regole: sport individuale, di squadra; gli sport della corsa, del nuoto, della lotta; lo sport del ciclismo, della pallacanestro; sport dilettantistico, professionistico; gli sport dell'acqua; sport invernali, quelli che si praticano sulla neve (sci, bob ecc.) e sul ghiaccio (pattinaggio, hockey); sport estremo, sport che comporta un rischio elevato per l'incolumità di chi lo pratica, ad esempio il parapendio (dal *Dizionario De Agostini*).
6. L'insieme delle gare e degli esercizi compiuti individualmente o in gruppo come manifestazione agonistica o per svago o per sviluppare la forza e l'agilità del corpo (dal *Dizionario Nicola Zingarelli*).
7. 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 (art. 2 della *Carta Europea dello Sport*).

Ecco quindi, che il primordiale concetto di sport, pur conservando le originarie caratteristiche, si allarga e dà luogo al concetto più ampio e attuale di Attività motorie e sportive, intendendo con ciò le forme di movimento più utili alla persona nei vari momenti del proprio percorso di vita.

Questo complesso modello, purtroppo, non si è formato in modo razionale, ma è cresciuto casualmente, condizionato da diversi fattori, tutti slegati tra loro: economici, salutistici, agonistici, ludici e socializzanti.

L'attività motoria può essere definita un poliedro dalle varie facce. Pur appartenendo allo stesso solido ogni faccia ha una sua specificità. Purtroppo ognuna di esse interpreta la propria faccia con la convinzione di essere il solido, e quindi il sostantivo "sport" è stato abbinato in modo inesatto alle attività motorie non propriamente sportive.

L'organizzazione dello sport italiano è quanto di più complesso si possa immaginare.

Tutto quello che riguarda lo sport, l'educazione fisica, le attività motorie in genere sono venute ad aggiungersi, affastellandosi, anno dopo anno, decennio dopo decennio, come si accumulano in modo totalmente disordinato gli oggetti più disparati in un cassetto. Ogni tanto il cassetto andrebbe vuotato e riorganizzato per dare un minimo d'ordine logico alle cose che si sono sedimentate nel tempo. Da parte di chi scrive c'è la convinzione che quel momento sia diventato ormai indifferibile se si vuole progredire, con risposte di qualità ed economicamente appropriate, in un mondo che in questo ultimo secolo è profondamente cambiato.

L'attività motoria e sportiva, da puro esercizio voluttuario per lo più riservato ad un élite economicamente e culturalmente ristretta, è diventata un'esigenza sociale tale per cui deve sempre più rispondere al criterio del servizio pubblico, come l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

Oltre agli innegabili benefici alla salute, l'attività motoria e sportiva svolge un ruolo sempre più importante in campo educativo.

I valori trasmessi dallo sport quali il rispetto delle regole e dell'avversario, dei giudici e degli arbitri, il finalizzare l'allenamento all'obiettivo della gara, la ricerca delle motivazioni e la capacità di sottostare ad un progetto-programma di allenamento, il saper reagire positivamente alle sconfitte, il saper gestire il successo, interagire con il compagno di squadra e con l'avversario nella competizione, le

possibilità di integrazione con avversari di diverso colore, religione, etnia e lingua sono insostituibili per la formazione della persona e del cittadino capace di inserirsi in modo appropriato nella società civile. In sostanza lo sport è palestra, che prepara alla vita per eccellenza.

Tra i benefici aspetti dello sport, fin qui considerati, non è da sottovalutare quello economico. Infatti, esaminando alcuni dati diffusi da Eurostat, l'ufficio statistico europeo, possiamo renderci conto del forte peso dello sport e delle attività motorie nell'economia nazionale.

Lo sport genera nel nostro paese, su base annua, un valore di oltre 60 miliardi di euro dei quali 30 derivanti dall'impatto economico diretto e 30 dalla economia indiretta. Tradotto in PIL (prodotto interno lordo) significa il 4% del prodotto nazionale. Il sistema sport coinvolge più di 14,2 milioni di persone. In particolare più di 900 mila "collaboratori sportivi", suddivisi tra tecnici, dirigenti e ufficiali di gara; 5,65 milioni di atleti, tesserati alle Federazioni (FSN) e Discipline sportive associate (DSA), che rappresentano il 9,6% della popolazione italiana. Il numero sale a 7,71 milioni di praticanti considerando anche gli Eps (Enti di promozione sportiva).

I benefici effetti per i settori della salute, dell'economia e della socialità sono più che tangibili.

Sempre l'Eurostat, nel 2016 ha stimato in 119.400 gli "occupati stabili" nello sport italiano, al 16° posto della classifica UE (con Lituania, Grecia e Lettonia sull'ideale podio continentale). Dati che non prendono in considerazione lo sviluppo delle nuove professioni. Dai social media manager in ambito digitale, alle aree della comunicazione e del marketing, dai risk manager, agli esperti di diritto sportivo, fino a figure molto tecniche come i professionisti del mercato dei diritti tv.

A causa della pandemia del Covid 19, è a rischio, quindi, un giro d'affari da 60 miliardi: quasi il 4% del PIL italiano.

L'emergenza Coronavirus ha colpito al cuore l'intero sistema sportivo nazionale. Lo stop forzoso dei campionati (professionistici e dilettantistici) e di tutte le attività connesse si sta trasformando in un vero e proprio tsunami per le casse di club, leghe, atleti e operatori del settore.

Quanto fin qui descritto coinvolge oggi, quali soggetti determinanti nello sport italiano: il CONI, il CIP, le Federazioni Sportive, le Società sportive, gli Enti di Promozione Sportiva, il Ministero dello Sport (con la delega alle Regioni), il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR).

Nel prosieguo saranno descritti i vari soggetti e si delinea, per quanto possibile, la loro interazione.

1.3. Una moderna definizione di “sport” e di “attività motoria”

Volendo fare un po' d'ordine in questo quadro caotico, daremo prima di tutto una moderna, attuale definizione di “sport” e di “attività motorie”.

Intendiamo per sport quell'attività motoria, competitiva, istituzionalizzata che contenga i caratteri dell'alea, quindi, lo sport non può prescindere dal movimento, dall'agonismo, né dall'incertezza del risultato della competizione e richiede regole universali dettate dalle Istituzioni preposte (CIO, Federazioni...)¹.

Lo sport a sua volta assume le caratteristiche di sport dilettantistico, sport professionistico, sport spettacolare.

Vanno invece intese genericamente quali Attività Motorie, tutte le attività che si caratterizzano per le altre motivazioni che spingono l'individuo ad una pratica a lui più congeniale secondo la seguente classificazione:

- attività motoria ludica e socializzante attraverso le discipline sportive;
- attività motoria salutistica e terapeutica;
- attività motoria con finalità estetiche ed edonistiche;
- attività motoria con finalità di avventura.

Per quanto riguarda la sfera istituzionale il competente Ministero prevede nella scuola l'insegnamento dell'educazione fisica e sportiva, curriculare ed extracurriculare.

Non va mai, comunque, dimenticato l'apporto educativo e formativo che è alle fondamenta dello sport, né va sottovalutato il contributo dello sport alla formazione della persona che s'inserisce nella società civile.

Infatti, attraverso lo sport si stabilisce un confronto che permette di acquisire conoscenza e coscienza di sé, del proprio valore e dei propri limiti, la conoscenza dell'altro ed il riconoscimento del suo valore. Attraverso tale conoscenza la persona/atleta si pone l'obiettivo di migliorare sé stesso, rispetto ai propri limiti e rispetto al valore degli altri.

Lo sport inoltre educa al rispetto delle regole, degli arbitri, dei giudici, dell'avversario, delle attrezzature, dell'ambiente e della propria persona.

Con lo sport si esercitano la condivisione e la socializzazione delle tensioni, delle ansie e del timore di non essere all'altezza del compito e si acquisisce la capacità di gestire il successo e la sconfitta, accettando la realtà e progettando la reazione per superare la delusione.

¹ P. PARLEBAS, *Jeux, sports et société. Lexique de praxéologie*, Paris, 1999.

Lo sport, interpretato quindi in modo appropriato, non è né prevaricazione né selezione, ma semplice confronto con l'avversario, senza il quale non ci sarebbe competizione, ed esprime valori fondamentali, per la società, quali quelli della cooperazione e dell'integrazione.

Il circuito competizione/allenamento/competizione introduce ai ritmi dello studio e del lavoro, sostanzialmente uguali a quelli dello sport.

La pratica dello sport è quindi allenamento ai ritmi e alle situazioni della vita.

Non ultimo rimane l'apporto di tutte queste attività all'assunzione dei corretti stili di vita che, oltre a costituire un benefico contributo alla qualità della vita, costituiscono un importante risparmio, grazie alla prevenzione, di risorse economiche a carico della società.

In questo sistema sono nate e si sono affermate le figure professionali all'interno del settore sportivo: istruttori e tecnici delle diverse discipline sportive, preparatori atletici, personal trainer, esperti di dietologia e movimento, medici dello sport, psicologi dello sport, dirigenti delle varie forme associative, fiscalisti, tributaristi ed esperti di diritto sportivo, manager, organizzatori di eventi, esperti di marketing sportivo, di comunicazione, di gestione tecnica delle strutture (piscine, campi in erba, piste da sci, ecc.), ed altre ancora, anche da individuare, così come previsto dall'art. 3 del CCLN del settore.

1.4. Le figure manageriali nelle Associazioni sportive

Le figure di manager, all'interno delle strutture sportive, sono differenziate in base alle tre principali attività svolte all'interno delle stesse.

Le Associazioni sportive hanno la necessità di figure professionalmente preparate a gestire l'organizzazione societaria e le attività ad essa connesse, l'impiantistica e gli eventi sportivi.

In questo quadro, in base alla dimensione della Società, i tre ruoli, nelle piccole società, spesso convergono nella stessa persona, mentre in quelle medio-grandi, i ruoli sono ricoperti da persone diverse. Tra loro è indispensabile un forte legame e contemporaneamente una gerarchia di ruoli: il manager delle organizzazioni sportive si avvale del lavoro degli altri due manager a differenza del manager di una piccola società che, come già detto, assorbe in sé tutte le funzioni.

Queste figure manageriali hanno caratteristiche comuni per quanto riguarda la leadership, il buon andamento del servizio, le personali capacità organizzative e di relazione.

Nel seguito del testo saranno approfonditi ruolo, funzioni e responsabilità dei manager preposti alla conduzione delle organizzazioni sportive, degli impianti sportivi e degli eventi, con particolare riguardo alle loro competenze, conoscenze e capacità operative.

1.5. Il manager dell'organizzazione delle società sportive: definizione delle attività

Interpreta le politiche degli organi eletti e le rende operative tramite le strategie organizzative dell'Associazione; ne coordina l'efficienza organizzativa assicurandone il buon andamento e garantendo il rispetto della relativa normativa vigente.

Sovrintende alla gestione amministrativa, all'organizzazione del lavoro, al coordinamento del personale, e direttamente o indirettamente alla manutenzione di strutture e infrastrutture per l'efficacia delle attività e dei servizi.

a) Principali attività:

- elabora i piani di business dell'Associazione sportiva;
- è responsabile dell'insieme delle attività che assicurano il funzionamento dell'Associazione e dell'erogazione del servizio all'utenza;
- si relaziona, all'interno della struttura, con la proprietà o la dirigenza politica della Società e con tutti gli addetti e i collaboratori, assicurando l'utilizzazione efficiente delle risorse a disposizione e il raggiungimento degli obiettivi dagli organi prefissati;
- si occupa delle relazioni con le istituzioni sportive (Federazioni, Leghe, EPS), imprese produttrici (fornitori) di beni e servizi per lo sport (attrezzature, impianti ecc.), aziende, sponsor, media a contenuto sportivo, Enti pubblici territoriali, attività ed eventi turistico-sportivi.

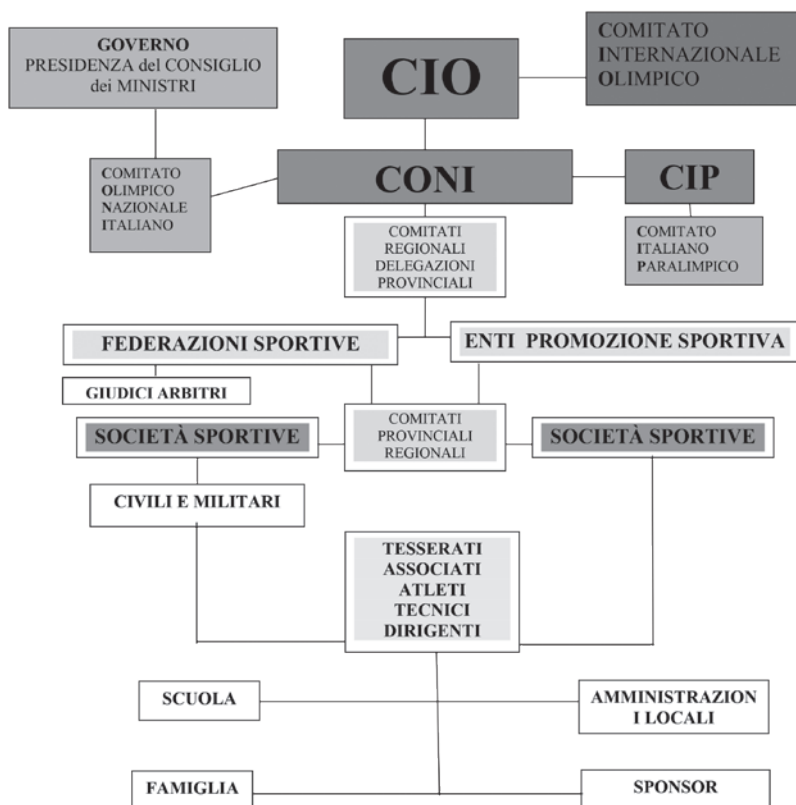
b) Competenze:

- gestisce le politiche dettate dagli organi dell'Associazione e le strategie a medio e lungo termine per la loro realizzazione;
- programma e gestisce l'uso efficiente delle risorse;
- definisce i processi di innovazione organizzativa e relazionale;
- elabora il piano di soccorso sanitario e il relativo livello di rischio.

CAPITOLO II

STORIA E COMPOSIZIONE DEGLI ORGANISMI SPORTIVI

2.1. La struttura del sistema sportivo italiano



2.2. Cenni storici e organizzazione del Comitato Internazionale Olimpico (CIO)

Il movimento olimpico ha lo scopo di promuovere, tramite lo sport, una società pacifica in grado di tutelare la dignità umana.

Il 23 giugno 1894, presso l'Università della Sorbona, si svolse il Congresso Internazionale degli sport atletici che si concluse con la fondazione del Comité International Olympique (CIO).

In quella sede si decise che i primi giochi olimpici dell'età moderna si sarebbero tenuti nel 1896 ad Atene.

Il Congresso Internazionale altro non fu che la conseguenza dell'iniziativa assunta dal barone Pierre de Coubertin, nel 1892, in occasione del raduno, a Parigi, dell'Union des Sociétés Françaises des Sports Athlétiques, ove per la prima volta propose di istituire i giochi olimpici moderni.

Il CIO rappresenta la suprema autorità del movimento olimpico, la cui prima sede fu stabilita presso il domicilio privato parigino di Pierre de Coubertin e che nel 1915 venne trasferita a Losanna, dove tutt'oggi risiede.

La missione del CIO è di promuovere lo sport al più alto livello e di assicurare la celebrazione dei giochi olimpici, stabilendo i principi a cui deve ispirarsi il movimento e l'ordinamento olimpico.

La *Carta Olimpica*, redatta nel 1894, costituisce la fonte primaria delle regole dell'organizzazione e dell'attività del movimento olimpico ed è stata oggetto di molteplici successive modifiche.

La *Carta Olimpica* definisce il CIO quale associazione di diritto internazionale, avente personalità giuridica. Tale definizione iniziale subì nel tempo le modifiche che, nel 1991, giunsero alla enunciazione del 17 settembre 1981 (art. 2 della *Carta Olimpica*) e che individua il CIO come “una organizzazione internazionale non governativa senza fini di lucro di durata illimitata, costituita in forma di associazione con personalità giuridica, riconosciuta con Decreto del Consiglio Federale Svizzero”.

Il CIO, pertanto, è un soggetto di diritto internazionale non governativo, che non trova il proprio fondamento costitutivo in un accordo internazionale tra Stati.

La natura internazionale dell'organizzazione risulta dalla partecipazione alla sua costituzione di persone fisiche e giuridiche di diverse nazionalità: come emerge dall'art. 3 della *Carta Olimpica*, ove si legge che il movimento olimpico è formato, oltre che dal CIO, dalle Federazioni internazionali, dai comitati olimpici, dai comitati

organizzativi dei giochi olimpici, nonché dalle varie associazioni nazionali e dalle società sportive.

Il CIO esercita tutti i poteri legislativi, esecutivi e giurisdizionali, con efficacia obbligatoria per tutti gli enti e le persone che fanno parte del movimento olimpico.

La Sessione, che costituisce l'assemblea generale dei membri del CIO, è dunque l'organo supremo del comitato ed oggi è composta da 126 membri e si riunisce una volta all'anno.

Una eventuale Sessione straordinaria potrebbe essere indetta su richiesta del presidente o di almeno un terzo dei componenti.

La Sessione, in particolare, ha potere deliberativo in ordine:

1. all'adozione e modifica della Carta Olimpica;
2. all'elezione dei membri del CIO, del presidente onorario e dei membri onorari;
3. all'elezione del presidente, dei vice-presidenti e di tutti gli altri membri del comitato esecutivo;
4. all'individuazione e designazione della città che deve ospitare i giochi olimpici;
5. di redazione del protocollo dei giochi olimpici, stabilendone il programma;
6. di decisione circa il "dilettantismo" degli atleti ammessi alle gare.

Il Comitato esecutivo del CIO, costituito fin dal 1921, ha la responsabilità amministrativa e gestionale del CIO. È composto dal Presidente, da quattro vice-presidenti e altri dieci membri. I membri vengono eletti dalla Sessione, con voto segreto, a maggioranza. Essi hanno un mandato quadriennale, rinnovabile una sola volta.

Il Presidente del CIO, che rappresenta l'organizzazione e ne presiede tutte le attività e i comitati, è eletto dalla Sessione, a scrutinio segreto, e dura in carica otto anni, rinnovabili per ulteriori quattro anni.

Al fine del perseguimento degli scopi indicati nella *Carta Olimpica*, il Presidente nomina commissioni con specifiche finalità, tra le quali si ricordano:

1. la commissione programma olimpico che si occupa della analisi e della revisione del programma sportivo e del numero degli atleti in ogni sport per i giochi olimpici estivi e invernali;
2. la commissione di studio sui Giochi Olimpici che ha il mandato di studiare i giochi olimpici passati e futuri ed esaminare l'organizzazione, anche infrastrutturale, dei luoghi dove si disputeranno i giochi olimpici. La commissio-

- ne ha anche il compito di coadiuvare le città organizzatrici nel controllo e riduzione, per quanto possibile, delle spese per l'organizzazione dei Giochi;
3. la commissione marketing che ha responsabilità di studiare possibili fonti di finanziamento per il CIO e per il movimento olimpico;
 4. la commissione medica, creata per affrontare il fenomeno del doping e preposta alla protezione della salute degli atleti, del rispetto dell'etica sportiva e medica, nonché dell'uguaglianza degli atleti in gara;
 5. la commissione etica, costituita nel 1999, con il compito di controllare che i principi etici sanciti dalla Carta Olimpica e nel Codice Etico, vengano rispettati dal CIO e dai suoi membri;
 6. la commissione atleti che funge da collegamento tra gli atleti in attività e il CIO.

Il CIO soprintende allo svolgimento delle Olimpiadi, mentre le Federazioni sportive internazionali riuniscono i corrispondenti organismi dei vari Stati, mediante una struttura di tipo federativo¹.

2.3. Cenni storici e organizzazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)

A seguito della fondazione, nel 1894, del “Comitato Interministeriale dei Giochi Olimpici”, poi diventato Comitato Internazionale Olimpico (CIO), in Italia si costituì, nel 1907, il primo Comitato Nazionale Olimpico (CNO) riconosciuto dal CIO nel 1908.

Nel 1914 il CNO diviene “Comitato Olimpico Nazionale Italiano” (CONI), con la qualifica di ente privato e con lo scopo di organizzare, di volta in volta, la partecipazione di atleti italiani alle Olimpiadi.

Dal 1919 il Comitato divenne di fatto “la Federazione delle Federazioni”.

Primo presidente del Comitato Olimpico Nazionale Italiano fu il marchese Carlo Compans de Brichanteau, deputato del Regno, che in precedenza era stato a capo dei Comitati temporanei predisposti rispettivamente per le Olimpiadi del 1908 e del 1912.

Con l'avvento del fascismo si puntò sullo sport per “l'elevazione fisica e mo-

¹ Dal sito ufficiale del CIO.

rale degli italiani” e il movimento sportivo fu valorizzato ma anche utilizzato per fini propagandistici. Lo stesso segretario del Partito Nazionale Fascista, Achille Starace, fu contemporaneamente, dal 1933 al 1939, anche presidente del CONI.

Il regime fascista, durante la presidenza di Raffaele Manganiello, con la legge 16/2/1942, n. 426, riconobbe il CONI come ente di diritto pubblico con personalità giuridica e con organi territoriali; da qui l’istituzione dei comitati provinciali e regionali.

Tale inquadramento normativo è rimasto sostanzialmente invariato per oltre mezzo secolo.

Nel dopoguerra Giulio Onesti fu nominato Commissario straordinario del CONI, dal 1944 al 1946, sotto i governi Bonomi e Parri.

Onesti divenne presidente del CONI il 27 luglio 1946, con una nomina voluta dal presidente del Consiglio Alcide De Gasperi e convalidata il 10 agosto 1947 dal Consiglio Nazionale del CONI.

Nominato inizialmente per liquidare il CONI, grazie all’aiuto di Adriano Ossicini e di altri appassionati (Bruno Zauli, Mario Mazzuca, Bruno Fabjan, Mario Saini, Marcello Garroni, Luigi Chamblant, Sisto Favre e altri), Onesti non solo riuscì ad evitarne la liquidazione ma rilanciò l’ente in una nuova Italia, liberale e democratica.

Nel 1946, i contributi statali all’ente CONI furono soppressi e Onesti ideò la gestione dei Concorsi pronostici sugli avvenimenti sportivi attraverso la SISAL, con l’introduzione del Concorso pronostici Totocalcio, passato nel 1948 alla gestione diretta del CONI.

Tra i molti meriti gli va attribuito anche l’ampliamento della già esistente Biblioteca del CONI di Roma costituita nel 1940 da Bruno Zauli.

Onesti si impegnò personalmente in una campagna di raccolta di documenti e libri sportivi a partire dal 1947, portando la Biblioteca a possedere la più ampia ed esaustiva raccolta, in Italia, specializzata nello sport e nell’educazione fisica, composta da circa 35.000 volumi, tra cui un fondo antico, oltre 2.000 testate di periodici, per metà italiani e per l’altra metà stranieri, e 39 quotidiani.

È durante la sua presidenza che all’Italia furono assegnati dal CIO i Giochi Olimpici Invernali di Cortina d’Ampezzo nel 1956 e i Giochi olimpici di Roma 1960. Nel 1966 diede i natali alla Scuola centrale per i Maestri dello sport e nel 1968 varò la prima edizione dei Giochi della Gioventù.

Onesti restò presidente fino al 1978, quando fu dichiarato ineleggibile da una nuova legge e fu sostituito da Franco Carraro, in quel momento presidente della FIGC.

L'attuale assetto istituzionale del CONI deriva da un lungo percorso legislativo che ha avuto inizio con il decreto 23/07/1999, n. 242, detto "legge Melandri", avente ad oggetto il riordino del CONI, in seguito con la legge 8/08/2002, n. 178, contenente una norma di riassetto del CONI e, poi ancora, con il decreto legislativo 8/01/2004, n. 15 (riforma "Pescante"), recante modifiche ed integrazioni del riordino attuato nel 1999².

Nella legge finanziaria 2018 il Governo, assumendo un ruolo più che mai attivo nella gestione dei contributi ai vari sport è intervenuto sulle competenze del CONI privandolo di funzioni assolute sino ad oggi.

Tali competenze qualificavano il CONI quale unico referente in materia di sport e l'attuale intervento governativo spinge a riflettere sulla considerazione che la parola "sport" ha avuto, sino ad oggi, nella legislazione italiana. Un fenomeno così ampio e sempre in maggiore considerazione nelle società più evolute, nel nostro paese, infatti, non è stato citato nella Carta Costituzionale, forse come forma di rifiuto di quanto potesse ricordare il regime fascista. Da allora i governi che si sono succeduti non hanno mai dato luogo ad un nuovo assetto dello sport attraverso un ministero espressamente dedicato, fornito, quindi, delle necessarie strutture e mezzi per poter sviluppare un settore di così vitale importanza per il movimento e per la salute dei cittadini.

La norma riformando un primo aspetto del sistema sportivo italiano, lascia al CONI la sola gestione delle olimpiadi e istituisce la società Sport e Salute spa, una partecipata del governo che dovrà gestire il 90% dei fondi per quanto riguarda lo sport, compito questo che finora era stato da sempre ad appannaggio del CONI. L'evoluzione di questa nuova filosofia di governo del settore, si spera possa continuare realizzando un moderno sistema sportivo.

Nel descrivere l'organizzazione del più importante organismo sportivo nazionale non si può prescindere dalle sue finalità che possono essere così riassunte:

- presiede, cura, coordina e disciplina l'organizzazione delle attività sportive sul territorio nazionale;
- espleta poteri dispositivi volti a conciliare la dimensione economica dello sport con la sua dimensione popolare, sociale, educativa e culturale;
- detta ed attua i principi per promuovere la massima diffusione della pratica sportiva;

² Dal sito ufficiale del CONI.

- sostiene, sul piano regolamentare e gestionale, la lotta dello sport contro ogni forma di discriminazione e violenza;
- favorisce, tutela e disciplina lo sport giovanile;
- adotta le opportune misure per prevenire e reprimere l'uso di sostanze o di metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti.

Il Presidente ed il Segretario Generale sono gli organi monocratici del CONI, mentre il Consiglio Nazionale, la Giunta Nazionale ed il Collegio dei Revisori dei Conti sono gli organi collegiali.

L'organizzazione centrale prevede inoltre, così come da statuto, i seguenti articoli:

- art. 12 Sistema di giustizia sportiva;
- art. 12-*bis* Collegio di Garanzia dello Sport;
- art. 12-*ter* Procura Generale dello Sport;
- art. 13 Tribunale Nazionale Antidoping;
- art. 13-*bis* Codice di comportamento sportivo;
- art. 13-*ter* Commissione di Garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva.

Il Consiglio Nazionale è il maggiore organo rappresentativo e deliberativo del CONI, mentre alla Giunta Nazionale competono l'indirizzo, l'esecuzione ed il controllo dell'attività amministrativa ed il potere decisionale pieno e generale nelle materie non espressamente riservate ad altri organi.

Il CONI, per legge, è retto dal principio di democraticità interna e, infatti, nel Consiglio Nazionale del Comitato siedono, come membri di diritto, i Presidenti delle Federazioni e come membri elettivi i rappresentanti degli atleti e dei tecnici sportivi.

Il Consiglio Nazionale è composto da:

- Presidente,
- Presidenti Federazioni Sportive Nazionali (Membri di diritto),
- Membri CIO,
- Rappresentanti Organi Periferici CONI:
 - Presidente Regionale Nord, Presidente Regionale Centro, Presidente Regionale Sud, Delegato Provinciale Nord, Delegato Provinciale Centro, Delegato Provinciale Sud,
- Rappresentanti Atleti, 9 atleti di varie discipline,
- Rappresentanti Tecnici, 4 tecnici di varie discipline,
- Rappresentanti Discipline Associate, 3 di varie discipline,

- Rappresentanti Enti di Promozione Sportiva, 5 di vari enti,
- Rappresentante Associazioni Benemerite Sportive, 1 tra le associazioni,
- Segretario Generale.

Invitati:

- Componenti della Giunta Nazionale,
- Membri Onorari del CIO,
- Presidenti italiani di Federazioni Internazionali,
- Collegio dei Revisori dei Conti.

La Giunta Nazionale è composta da:

- Presidente,
- due Vice Presidenti di cui uno vicario,
- Dirigenti (sei Presidenti di Federazioni),
- Atleti (un rappresentante),
- Tecnici (un rappresentante),
- Rappresentante Comitati Regionali (un rappresentante),
- Rappresentante Delegati Provinciali (un rappresentante),
- Enti di Promozione Sportiva (un rappresentante),
- Membri CIO (tre rappresentanti),
- Segretario Generale,
- Membri Onorari del CIO (su invito).

Il CONI per l'attuazione ed il perseguimento dei propri compiti si è avvalso, fino al 2019, della CONI Servizi spa, che ha svolto attività strumentali. Questa società di diritto privato, di proprietà interamente pubblica e come tale soggetta al controllo della Corte dei conti, è stata sostituita, sempre nel 2019, dalla Sport e Salute spa.

Negli ultimi anni i partiti si sono accorti di quanto consenso, potere e visibilità può dare loro il mondo dello sport. I ministri competenti che in questi anni si sono succeduti, hanno lavorato su un progetto di riforma che, nonostante l'impegno, è poi naufragato. Tutto ciò, a dimostrazione della complessità e degli interessi particolari che questo settore riveste nel Paese.

L'organizzazione territoriale del CONI si realizza per il tramite dei Presidenti dei Comitati Regionali, dei Delegati Provinciali e dei Fiduciari locali.

La struttura dei Comitati Regionali ricalca lo stesso modello organizzativo di quello Nazionale.

In base all'art. 14 dello statuto del CONI in ogni Regione è istituito un Comitato regionale, i cui organi sono:

- il Presidente,

- la Giunta regionale composta dal Presidente, dal Segretario, da due Vice Presidenti di cui uno Vicario e dai Componenti di cui tre Rappresentanti delle Federazioni Sportive Nazionali, un Rappresentante del Comitato Italiano Paralimpico, un Rappresentante delle Discipline Sportive Associate, un Rappresentante degli Enti di Promozione Sportiva, un Rappresentante degli Atleti, un Rappresentante dei Tecnici.

Il Consiglio regionale è composto da:

- Presidente che lo presiede,
- dai Presidenti o Delegati delle strutture territoriali regionali delle Federazioni Sportive Nazionali riconosciute dal CONI,
- da due rappresentanti degli atleti e uno dei tecnici sportivi,
- da cinque rappresentanti degli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e presenti sul territorio,
- da tre rappresentanti delle Discipline sportive associate riconosciute dal CONI,
- da un rappresentante delle Associazioni benemerite riconosciute dal CONI.

Alle riunioni può assistere un delegato del CONI per gli impianti sportivi.

Il Presidente è eletto a maggioranza assoluta dai membri del Consiglio regionale.

Il Comitato regionale promuove ed attua iniziative a livello regionale per il perseguimento dei fini istituzionali, coordina l'attività dei Delegati provinciali e vigila sull'andamento generale delle rispettive attività. A tal fine promuove la predisposizione e controlla l'esecuzione di programmi di attività in cooperazione con i Delegati medesimi, ne verifica le compatibilità finanziarie e li trasmette alla Giunta Nazionale per l'approvazione e per l'assegnazione dei relativi fondi.

Presso il CONI Nazionale è attiva la Scuola Centrale dello Sport, importante centro di formazione, di ricerca e di studio per i tecnici e i dirigenti operanti presso le Federazioni. Parimenti, in varie Regioni, sono attive le Scuole Regionali dello Sport³.

2.4. Cenni storici, organizzazione e attività del Comitato Italiano Paralimpico (CIP)

Il professor Maglio è stato l'ideatore ed il promotore della prima Olimpiade per atleti paraplegici. Egli sulle orme di quanto fatto dal professor Guttmann in Gran

³ Dal sito ufficiale del CONI.

Bretagna con i reduci della Seconda Guerra Mondiale, dopo le Olimpiadi di Roma del 1960, individuò il Centro Paraplegici di Ostia dell'INAIL quale laboratorio di attività terapeutica attraverso lo sport, da cui prese origine il CIP.

Egli imprese così una nuova concezione della disabilità, attuando metodologie terapeutiche innovative per i pazienti neurolesi. Introdusse le attività fisiche attraverso numerose discipline sportive, utilizzando lo spirito agonistico quale stimolo a reagire e ritrovare le proprie abilità.

In oltre cinquanta anni di storia, lo stesso concetto di paralimpismo ha vissuto un percorso straordinario: nel 1974 si costituì l'Associazione Nazionale per lo Sport dei Paraplegici (ANSPI) per promuovere, sviluppare e disciplinare lo sport di questi atleti, quale strumento di recupero e mezzo di benessere psico-fisico. Cominciò così a prospettarsi una concezione dello sport quale diritto per tutti i cittadini disabili.

La prima organizzazione ufficiale, rivolta allo sport praticato da persone disabili, nasce nel 1981 con la denominazione di Federazione Italiana Sport Handicappati (FISHA) che, nel 1987, riunendo in sé le organizzazioni delle disabilità allora esistenti, venne riconosciuta ufficialmente dal CONI.

Nel 1990 il movimento assume denominazione di Federazione Italiana Sport Disabili (FISD).

Nel 2005 lo Stato attribuisce alla FISD una nuova veste giuridica e valenza sociale, individuandola quale Comitato Italiano Paralimpico (CIP), organizzazione riconosciuta dal CONI e facente parte del Comitato Internazionale Paralimpico (IPC).

In sintesi, dall'ANSPI (Associazione Nazionale Paraplegici Italiana) dei primi anni 70, si passa alla FISHA (1981), quindi alla FISD (1990) ed infine al CIP (2005). Nell'arco di meno di 40 anni lo sport per disabili ha trasformato la sua originaria connotazione di associazione di categoria in un movimento nazionale di primissimo piano, parallelo, ma integrato con il movimento olimpico.

Il CIP, relativamente all'attività agonistica, coordina e favorisce la preparazione atletica delle rappresentative paralimpiche delle diverse discipline in vista degli impegni nazionali ed internazionali e, soprattutto, dei Giochi Paralimpici, estivi e invernali, che si svolgono circa due settimane dopo i Giochi Olimpici, nelle stesse sedi e strutture utilizzate per le Olimpiadi. Si occupa, inoltre, dell'avviamento alla pratica sportiva delle persone con disabilità, attraverso protocolli d'intesa con l'INAIL, con le Unità Spinali e con il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, per coinvolgere gli studenti con disabilità e per integrarli nel tessuto scolastico.

IL CIP disciplina, regola e gestisce le attività sportive per persone disabili sul territorio nazionale, secondo criteri volti ad assicurare il diritto di partecipazione all'attività sportiva in condizioni di uguaglianza e pari opportunità. Per quanto riguarda l'agonismo di alto livello, il CIP coordina e favorisce la preparazione atletica delle rappresentative paralimpiche delle diverse discipline in vista degli impegni nazionali ed internazionali e soprattutto dei Giochi Paralimpici, nelle stesse sedi e strutture utilizzate per le Olimpiadi.

I valori che ispirano il suo operare sono quelli della piena, possibile e, anzi, doverosa integrazione delle persone disabili nel tessuto sociale attraverso la pratica sportiva, strumento di benessere psicofisico.

La sua "mission" è garantire a tutti i soggetti disabili, in ogni fascia di età e di popolazione, a qualunque livello e per qualsiasi tipologia di disabilità, il diritto allo Sport, quale formidabile mezzo di crescita personale attraverso la sfida con sé stessi e l'incontro-confronto con l'altro, affinché ciascuna persona disabile abbia l'opportunità di migliorare il proprio benessere, recuperare la propria autostima e trovare una giusta dimensione nel vivere civile.

Il CIP ha il compito di riconoscere qualunque organizzazione sportiva per disabili sul territorio nazionale e di garantire la massima diffusione dell'idea paralimpica ed il più proficuo avviamento alla pratica sportiva delle persone disabili, in stretta collaborazione con il CONI stesso.

Il CIP riconosce 28 Federazioni Sportive Paralimpiche, 8 Discipline Sportive Paralimpiche, 13 Enti di Promozione Sportiva Paralimpici, 5 Associazioni Benemerite.

Gli organi del CIP sono:

- l'Assemblea nazionale,
- il Presidente,
- il Consiglio nazionale,
- la Giunta nazionale.

Le modalità di elezione e di funzionamento sono mutate dall'organizzazione del CONI.

Le attività del CIP si realizzano attraverso le Federazioni e le società sportive affiliate.

Per dare impulso alle attività paralimpiche, il CIP si avvale dei lavori della Commissione Nazionale Scuola, che propone programmi ed iniziative per la promozione dello sport paralimpico in ambito scolastico.

La Commissione si occupa in particolar modo della regolamentazione ed or-

ganizzazione dei Campionati Sportivi Studenteschi, dei rapporti con MIUR e CONI per gli aspetti legati al mondo della scuola, e dell'organizzazione e la partecipazione a congressi e convegni.

Tra queste iniziative si evidenziano:

- Lo sport per tutti a scuola realizzato attraverso l'accordo con la Fondazione Terzo Pilastro Italia e Mediterraneo;
- Progetti di Avviamento allo sport per studenti con disabilità degli Istituti primari e secondari di I e II grado (scuole medie e superiori), che coinvolge le Società sportive affiliate alle entità sportive paralimpiche (Federazioni Sportive Paralimpiche, Discipline Sportive Paralimpiche ed Enti di Promozione Sportiva Paralimpica), ed è subordinato ad un accordo di collaborazione su progetto con uno o più Istituti scolastici;
- I Centri di Avviamento allo Sport Paralimpico (CASP) costituiscono lo strumento per mezzo del quale il CIP favorisce la costruzione di un processo educativo sportivo nelle persone con disabilità allo scopo di produrre, simultaneamente, formazione ai valori paralimpici ed emersione dei giovani talenti paralimpici. Per raggiungere questo obiettivo i CASP devono offrire un'efficace azione formativa di base ad ogni disabile, qualunque sia la sua condizione di partenza.

A tal proposito i CASP non devono lavorare solo e direttamente sulla persona con disabilità ma soprattutto sulle condizioni che gli permettono di esprimersi ponendolo, in ogni modo al centro del progetto che ha come idea predominante quella dello sport come mezzo di affermazione della persona⁴.

La convenzione quadro in essere tra il CIP e l'INAIL ha tra i suoi obiettivi principali la promozione del reinserimento sociale attraverso la pratica sportiva amatoriale.

Nell'accordo sono previste: iniziative di collaborazione, consulenza, studio per la diffusione dello sport tra i disabili da lavoro" attraverso attività di cooperazione, consulenza ed orientamento da parte di esperti del CIP e delle sue entità riconosciute alle Equipe multidisciplinari, operanti presso le Sedi e le Direzioni Regionali dell'INAIL per fornire maggiori occasioni riabilitative alle persone con disabilità da lavoro. Il Comitato si propone così di diffondere la pratica sportiva come parte integrante del processo riabilitativo e di individuare la tipologia di

⁴ Dal sito ufficiale del CIP.

disciplina sportiva più confacente al singolo assistito in relazione alle proprie attitudini, all'età ed al tipo di menomazione.

Si cerca così di garantire, attraverso i Comitati Regionali CIP ed i referenti territoriali delle sue FSP e DSP, alle persone disabili assistite dell'INAIL che ne facciano richiesta, ove non già iscritte al CIP o ad un'entità sportiva da esso riconosciuta, il tesseramento gratuito, comprensivo di tutti i benefici e le condizioni di vantaggio che da esso conseguono, e, per ciascuna di esse, la partecipazione a corsi gratuiti di "orientamento" nella disciplina prescelta.

Il regolamento dei Corsi di avviamento CIP/INAIL prevede a titolo gratuito, il tesseramento dell'assistito INAIL⁵.

⁵ Dal sito ufficiale INAIL, convenzione quadro tra INAIL e CIP.

CAPITOLO III

LE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI

3.1. L'organizzazione politica, tecnica e amministrativa delle Federazioni

Le Federazioni sportive nazionali sono associazioni senza fini di lucro, con personalità giuridica, di diritto privato. Esse sono costituite dalle società affiliate che, per statuto, si ispirano al principio di democrazia in condizioni di uguaglianza e pari opportunità per tutti gli associati.

La pratica dell'attività della Federazione è di natura dilettantistica, eccetto alcune Federazioni che prevedono anche l'attività professionistica (golf, calcio, pugilato, ciclismo, pallacanestro, motociclismo).

Le Federazioni Nazionali fanno parte del CONI e della Federazione Internazionale di competenza che a loro volta fanno parte del Comitato Internazionale Olimpico (CIO). La Federazione Italiana di Atletica Leggera (FIDAL), ad esempio, è affiliata alla International Association of Athletics Federation (IAAF) che a sua volta è affiliata al CIO.

Presso il CONI è istituito, in forma telematica, il registro delle società e delle associazioni sportive dilettantistiche, distinto nelle seguenti sezioni:

- associazioni sportive dilettantistiche senza personalità giuridica;
- associazioni sportive dilettantistiche con personalità giuridica;
- associazioni sportive dilettantistiche con fini di lucro;
- società sportive dilettantistiche costituite nella forma di società di capitali.

Le modalità di tenuta del registro, le procedure di verifica, la notifica delle va-

riazioni dei dati e l'eventuale cancellazione, sono disciplinate da apposita delibera del Consiglio nazionale del CONI, che è trasmessa al Ministero vigilante¹.

Per tutti coloro che intendono far parte dell'organizzazione sportiva, ed in particolare per chi, all'interno del mondo sportivo, riveste funzioni di responsabilità, è fondamentale conoscere il funzionamento degli organi sportivi per agire nel profondo della realtà del settore in cui si presta la propria attività.

Dell'organizzazione politica federale fanno parte quali organi:

- l'Assemblea Federale,
- il Consiglio Federale,
- il Presidente,
- la Giunta Esecutiva.

Oltre all'organizzazione politica esiste un'organizzazione tecnica specifica per ogni tipologia di sport diretta e coordinata da un Settore tecnico nazionale, che assolve alle varie funzioni operative in attuazione delle politiche federali.

L'azione di coordinamento e di funzionalità di tutta la Federazione è garantita dall'organizzazione amministrativa che si compone della Segreteria Generale, della Segreteria di Presidenza, della Tesoreria.

Infine, a garanzia della correttezza degli atti amministrativi, dei rapporti tra gli associati, sono istituiti, in base alla propria organizzazione statutaria interna, diversi organi di giustizia.

Di seguito sono ulteriormente specificati gli organi delle Federazioni e le loro funzioni.

L'Assemblea Federale, è presieduta da un Presidente nominato *ad hoc*, ed è composta dai rappresentanti delle Associazioni Sportive aderenti, dai rappresentanti eletti degli atleti, dai rappresentanti eletti dei tecnici. Viene convocata annualmente.

Il Consiglio Federale è composto dal Presidente, dal segretario, dai rappresentanti dei tecnici e degli atleti e dai consiglieri eletti in Assemblea Federale.

Il Presidente viene eletto, in occasione dell'Assemblea Federale ordinaria elettiva, ogni quattro anni.

La Giunta Esecutiva è composta da un numero ristretto di consiglieri nominati direttamente dal Presidente o eletti all'interno del Consiglio Federale.

L'Organizzazione Tecnica si occupa della realizzazione pratica delle politiche

¹ Legge 289/2002, art. 90, commi 20 e 21.

sportive. È il braccio esecutivo della Federazione e si occupa quindi, nello specifico delle varie discipline, attraverso una propria organizzazione che generalmente prevede il Settore Tecnico Nazionale che assolve a due funzioni:

- la formazione, l'aggiornamento dei quadri tecnici, lo studio e la ricerca in campo tecnico;
- la gestione delle squadre rappresentative nazionali (reclutamento mediante l'individuazione dei probabili atleti nazionali) e la programmazione tecnica della preparazione degli atleti probabili nazionali.

La formazione è rivolta alle varie componenti dell'organizzazione sportiva, cioè a quella dei tecnici, dei dirigenti, degli arbitri e dei giudici di gara ed avviene mediante specifiche iniziative dei diversi settori sportivi.

Tra i componenti della Giunta è nominato il Commissario Tecnico (CT) che coordina il settore tecnico avendone la responsabilità politica.

Il settore tecnico gestisce le squadre nazionali avvalendosi di tecnici, di team manager e di figure del settore sanitario (medico sportivo, fisioterapista, massaggiatore).

Tutte le Federazioni svolgono attività dilettantistica e solo alcune prevedono anche l'attività professionistica.

Ogni Federazione, riguardo alla qualificazione dei propri atleti, attua una ripartizione in settori che generalmente risulta la seguente:

- professionisti e semi professionisti
- dilettanti suddivisi secondo il criterio seguente:
 - a) settore promozionale (progetti scolastici e corsi di avviamento);
 - b) settore giovanile (programmi di attività agonistica e preparazione in rapporto all'età);
 - c) settore assoluto (momento della maturità agonistica, quindi del conseguimento del massimo risultato);
 - d) settore amatoriale (atleti che non partecipano alle attività agonistiche del settore assoluto);
 - e) settore veterani (atleti che per età, disputano attività loro riservate).

Ogni Federazione stabilisce, quale attività sia da considerare professionistica, semi professionistica o dilettantistica. Attualmente sono sei le Federazioni che hanno creato il settore professionistico: Golf, Pugilato, Calcio, Pallacanestro, Ciclismo e Motociclismo.

Il principio che determina la differenza tra gli atleti dilettanti e i professionisti sta nella natura del rapporto tra l'atleta e la società presso il quale è affiliato. Se

l'atleta è vincolato da un vero e proprio contratto di lavoro, attraverso il quale trae il necessario per vivere, si considera professionista (vedi legge n. 91/81). Altrimenti, pur percependo un qualche compenso, si considera dilettante.

La professionalità tecnica (cioè la capacità di prestazione), per entrambe le figure, deve essere adeguata a prescindere dalla configurazione del contratto.

L'organizzazione amministrativa si articola secondo questo schema:

a) La Segreteria Generale, con i suoi settori, funge da supporto al Segretario generale che è il responsabile della parte amministrativa ed è nominato dalla Giunta su indicazione del Presidente della Federazione.

b) La Segreteria di Presidenza (segreteria funzionale all'attività politica del Presidente).

c) La Tesoreria si occupa della gestione del bilancio e della contabilità ed è sotto la responsabilità di un Consigliere Tesoriere nominato in seno alla Giunta Esecutiva.

d) Il Collegio dei Revisori dei Conti (composto da una terna di revisori eletti dall'Assemblea, al cui interno viene nominato il presidente) è l'organo di controllo delle attività finanziarie e del bilancio e partecipa di diritto alle riunioni del Consiglio o della Giunta, fornendo consulenza utile alle deliberazioni.

L'organizzazione territoriale delle Federazioni si avvale dei Comitati Regionali e dei Comitati Provinciali, la cui costituzione è realizzata sul modello organizzativo della Federazione Nazionale e le cui funzioni sono improntate alla gestione delle attività del territorio ed al collegamento con l'organo Nazionale.

3.2. Gli organi di giustizia: la Commissione Federale di Garanzia e l'Ufficio del Procuratore Federale

Il compito principale degli organi di giustizia è quello di dirimere le controversie tra gli associati, tra i tesserati e tra gli organi federali. Ogni Federazione ha al proprio interno una diversa organizzazione di tali organi, per questo motivo, a titolo di esempio, diventa opportuno individuare la composizione degli organi di giustizia sportiva di una Federazione: la Federazione Italiana di Atletica Leggera (FIDAL). Gli organi di giustizia sportiva della Federazione Italiana di Atletica Leggera, secondo le disposizioni dello Statuto federale e del Regolamento di Giustizia, sono articolati come segue.

La Commissione Federale di Garanzia è composta da cinque elementi, uno

dei quali con funzioni di Presidente, tutti nominati dal Consiglio Federale con la maggioranza qualificata, ovvero due terzi degli aventi diritto al voto nei primi due scrutini e con la maggioranza assoluta a partire dal terzo scrutinio.

La Commissione, in piena autonomia e con indipendenza di giudizio:

- individua, con determinazione non più sindacabile, i soggetti idonei a essere nominati come Giudici Sportivi o come componenti del Tribunale Federale e della Corte Federale di appello, conformemente alle disposizioni federali e a quelle del Codice della Giustizia Sportiva;
- adotta, nei confronti dei componenti degli organi di giustizia e della Procura federale, oltre ai provvedimenti stabiliti dalle disposizioni federali, le sanzioni di richiamo o, eventualmente, di rimozione dall'incarico. Questo avviene nei casi di violazione dei doveri di indipendenza e riservatezza, di grave negligenza nell'espletamento delle funzioni, ovvero nel caso in cui altre gravi ragioni lo rendano comunque indispensabile. In tale ultima ipotesi, la rimozione può anche non essere preceduta dal richiamo;
- formula pareri e proposte al Consiglio Federale in materia di organizzazione e funzionamento della giustizia sportiva.

Presso la Federazione è istituito l'Ufficio del Procuratore Federale per promuovere la repressione degli illeciti sanzionati dallo Statuto e dalle norme federali. Il Procuratore Federale esercita le proprie funzioni davanti agli organi di giustizia della Federazione. L'Ufficio del Procuratore si compone di un Procuratore Federale, di due Sostituti Procuratori e di un Procuratore aggiunto.

Il Procuratore Federale è nominato dal Consiglio Federale, su proposta del Presidente Federale, ed è scelto tra i soggetti dichiarati idonei dalla Commissione Federale di Garanzia.

I Sostituti Procuratori e il Procuratore aggiunto sono nominati dal Consiglio Federale, previo parere del Procuratore Federale e sono scelti tra i soggetti dichiarati idonei dalla Commissione Federale di Garanzia. I Sostituti Procuratori e il Procuratore aggiunto coadiuvano il Procuratore Federale. Il Procuratore aggiunto, inoltre, sostituisce il Procuratore Federale in caso d'impedimento e può essere preposto alla cura di specifici settori.

Il Procuratore Federale, i Sostituti Procuratori e il Procuratore aggiunto durano in carica per un mandato di quattro anni. Il mandato di Procuratore Federale non può essere rinnovato più di due volte.

Per quanto concerne la nomina e le attribuzioni dell'Ufficio del Procuratore Federale, possono essere dichiarati idonei alla nomina quale Procuratore Federale

e Procuratore aggiunto coloro che, in possesso di specifica competenza nell'ambito dell'ordinamento sportivo, siano inclusi in una delle categorie indicate dall'articolo 26, comma 2 del Codice della Giustizia Sportiva, ovvero in quella degli alti ufficiali delle Forze dell'ordine, anche a riposo.

Il Procuratore Federale e il Procuratore aggiunto svolgono le rispettive attribuzioni in piena indipendenza. Le attribuzioni del Procuratore Federale, l'esercizio dell'azione, le norme procedurali ed i rapporti con gli organi di giustizia e con le altre autorità sono disciplinati dal Codice della Giustizia Sportiva e dal Regolamento di Giustizia federale.

3.3. Gli organi giudicanti: il Tribunale Federale e la Corte Federale d'Appello

Gli organi giudicanti della Federazione si distinguono in: Tribunale Federale e Corte Federale d'Appello.

I componenti del Tribunale Federale e della Corte Federale di appello sono nominati dal Consiglio Federale su proposta del Presidente, tra i soggetti dichiarati idonei dalla Commissione Federale di Garanzia, durano in carica quattro anni e il loro mandato non può essere rinnovato per più di due volte. Il Tribunale Federale e la Corte Federale di appello sono composti da cinque componenti effettivi. Per ognuno di questi è il Consiglio Federale a individuare il Presidente.

Il Tribunale Federale e la Corte Federale di appello giudicano in composizione collegiale, con un numero invariabile di tre componenti.

Per ogni procedimento, il Presidente individua e determina i componenti del collegio. È escluso dalla composizione del collegio il componente che si trovi in situazioni di incompatibilità. In nessun caso il collegio può delegare singoli componenti per il compimento delle attività di istruzione o trattazione.

Il Tribunale Federale giudica in primo grado su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato, né risulti pendente, un procedimento dinanzi al Giudice sportivo nazionale.

La Corte Federale di appello, viceversa, è organo di secondo grado che decide sui ricorsi proposti contro le decisioni del Tribunale Federale.

I procedimenti dinanzi al Tribunale Federale sono instaurati con atto di defe-

rimento del Procuratore Federale e con ricorso della parte interessata titolare di una situazione giuridicamente protetta nell'ordinamento federale².

3.4. Gli organi di giustizia negli Enti di Promozione Sportiva: l'esempio del Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI)

Mentre le Federazioni hanno un'organizzazione della giustizia su un modello disegnato dal CONI di cui abbiamo dato esempio, gli Enti di Promozione Sportiva, pur rispettando i principi fondamentali informatori previsti dal CONI, adottano, al loro interno, diversi criteri di amministrazione della giustizia sportiva.

Si cita ad esempio, quanto previsto dallo statuto del Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI), il quale prevede oltre al Procuratore Federale e al Collegio di Appello Federale in merito, l'istituzione del Collegio dei Proibiviri.

Possono far parte degli Organi di Giustizia Sportiva del CUSI persone di comprovata e specifica competenza nelle materie giuridiche scelti all'interno di appositi elenchi approvati dal Consiglio Federale ed aggiornati annualmente sulla base delle domande pervenute. I componenti dei suddetti organi, fatta eccezione per quelli del Collegio dei Proibiviri, possono essere scelti tra soggetti non tesserati. La carica di componente degli Organi di Giustizia Sportiva è incompatibile con cariche rivestite nell'ambito dei CUS e con ogni altra carica o incarico nell'ambito del CUSI.

Tutti gli Organi di Giustizia Sportiva del CUSI agiscono, nello svolgimento delle loro funzioni, in condizioni di totale autonomia e il loro mandato è indipendente dalla permanenza in carica degli Organi che li hanno eletti o nominati.

I componenti degli Organi di Giustizia Sportiva del CUSI hanno durata quadriennale.

Sono oggetto del giudizio dei competenti organi coloro che abbiano commesso una violazione dello Statuto o delle norme federali, o di altra disposizione per i fatti commessi in costanza di tesseramento, anche se non più tesserati.

Le sanzioni previste sono le seguenti: a) richiamo, diffida, deplorazione, sanzione pecuniaria; b) sospensione cautelativa dalla qualifica e dall'attività; c) sospensione a tempo determinato; d) radiazione.

² Dal sito della Federazione Italiana di Atletica Leggera.

Il Regolamento di giustizia può prevedere le modalità di riabilitazione da parte della Corte di Appello Federale dei soggetti colpiti da squalifica a tempo indeterminato, su richiesta dell'interessato, a condizione che: a) siano decorsi almeno tre anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia estinta; b) in tale periodo il sanzionato abbia dato prova di buona condotta; c) nel frattempo non abbia subito sanzioni inflitte da altri organismi sportivi.

Il CUSI è tenuto ad effettuare l'inserimento del provvedimento nel Registro delle Sanzioni Disciplinari dell'Ordinamento sportivo istituito presso il CONI, entro cinque giorni dalla data in cui lo stesso è passato in giudicato, se trattasi di decisione definitiva a carattere disciplinare, ed entro cinque giorni dalla sua emissione in caso di decisione in materia di doping.

Organi di Giustizia Sportiva del CUSI hanno il compito di far osservare e applicare le norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e le sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; di irrogare sanzioni disciplinari per i comportamenti non conformi alla disciplina sportiva statutaria.

Gli Organi di Giustizia Sportiva del CUSI sono:

- il Procuratore Federale il quale è nominato dal Consiglio Federale ed ha competenza e funzioni istruttorie sulle denunce concernenti le violazioni delle normative federali. La qualifica di Procuratore Federale è incompatibile con qualsiasi altra carica all'interno del CUSI e dei CUS. Egli ha il compito di svolgere inchieste d'ufficio e su denuncia; ha facoltà di intervenire, formulando le proprie richieste e conclusioni, nei giudizi conseguenti alle inchieste da lui svolte; può impugnare le decisioni di primo grado. Il Procuratore Federale compie indagini preliminari su denuncia degli interessati o d'ufficio, qualora sia venuto a conoscenza di violazioni disciplinari, tramite la Segreteria Generale. A conclusione delle indagini preliminari, il Procuratore Federale può: a) formulare il capo di imputazione con il conseguente esercizio dell'azione disciplinare; b) provvedere all'archiviazione in caso di manifesta infondatezza della notizia di violazione per la inidoneità degli elementi raccolti a sostenere l'accusa in giudizio.
- il Collegio dei Probiviri è composto da 3 membri effettivi e due supplenti, nominati dal Consiglio Federale tra i soci dei CUS, con eminente qualificazione e prestigio nella cultura, nella scienza, nell'arte o nello sport, dotati di esperienza e competenza nel campo della legislazione sportiva

nazionale o internazionale. La sede è a Roma presso il CUSI.

Il Collegio dei Proviviri è organo di giustizia di 1° grado e decide in particolare sui fatti illeciti commessi dai tesserati a danno della Federazione e dei CUS federati, nonché dai soci dei singoli CUS a danno del proprio CUS; sulle controversie che dovessero insorgere tra la Federazione e i CUS federati, tra singoli CUS, tra i CUS e i propri soci e/o tesserati, tra soci e/o tesserati dei CUS; sulle controversie che dovessero insorgere tra gli organi del CUSI. e tra gli organi dei CUS federati; sulle controversie che dovessero insorgere per violazioni dello Statuto, dei regolamenti e delle deliberazioni degli organi federali e degli organi dei CUS.

Il Presidente del Collegio dei Proviviri è nominato dal Consiglio Federale e provvede, per il tramite della Segreteria Generale, alle convocazioni del Collegio; le riunioni del Collegio sono valide con la presenza di almeno tre componenti anche in teleconferenza e le decisioni sono assunte a maggioranza dei presenti; in caso di parità, il voto del Presidente ha valore doppio.

Le decisioni emesse in primo grado sono provvisoriamente esecutive. Tutti i provvedimenti sanzionatori sono ricorribili e il ricorso va presentato al Collegio di Appello, a pena di inammissibilità, entro 30 giorni dalla comunicazione del provvedimento di primo grado secondo le modalità previste dal Regolamento di Giustizia.

Il Collegio dei Proviviri può esprimere interpretazioni e pareri in merito all'applicazione di norme statutarie e regolamentari richieste dagli organi federali e dagli organi dei CUS federati.

- Il Collegio di Appello Federale è giudice di secondo grado con proprio Ufficio in Roma, presso la sede del CUSI.

Il Collegio di Appello Federale è organo collegiale composto dal Presidente, da due membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio Federale. Il Collegio di Appello Federale è competente a giudicare su tutte le impugnazioni proposte avverso le decisioni di primo grado.

Il Presidente del Collegio di Appello Federale è nominato dal Consiglio Federale e convoca le riunioni per il tramite della Segreteria Generale. Il Collegio di Appello Federale è validamente costituito con la presenza di almeno tre membri e delibera a maggioranza dei presenti; in caso di parità, il voto del Presidente ha valore doppio.

Le decisioni del Collegio di Appello Federale, motivate, sono inappellabili

e vengono comunicate agli interessati, al Procuratore Federale, alla Presidenza del CUSI ed al CONI³.

3.5. Le Federazioni Riconosciute e Associate: caratteristiche

Le Federazioni Riconosciute (45) e Associate (19) hanno le medesime finalità, infatti, curano la preparazione degli atleti nelle singole discipline sportive a carattere agonistico e amatoriale, in ossequio agli indirizzi del CIO e del CONI. Entrambe le Federazioni agiscono verticalmente per lo sviluppo delle proprie discipline, operando dall'avviamento fino all'alto livello.

Le Federazioni Associate si distinguono dalle Riconosciute perché non fanno parte del programma olimpico, non sono diffuse su tutto il territorio nazionale e hanno un numero insufficiente di società e di tesserati per farle rientrare tra le Riconosciute⁴.

3.6. Gli Enti di Promozione Sportiva (EPS)

Gli Enti di Promozione Sportiva (EPS) nascono nel dopoguerra come Enti di Propaganda costituiti per promuovere attraverso lo sport una coscienza politica di partito. Le radici di questi Enti sono quindi radicate nella ideologia dei vari partiti che si sono costituiti nel dopoguerra. Negli anni settanta e successivi, cambiando il quadro politico, la consistenza e la effettiva realtà dei partiti, cambiano anche gli Enti di Propaganda che diventano di Promozione.

Gli Enti di Promozione Sportiva, secondo la definizione data dal CONI, sono quelle associazioni che hanno come fine istituzionale la promozione e l'organizzazione di attività sportive con finalità ricreative e formative di base. Gli EPS dovrebbero promuovere e organizzare le attività sportive di tipo amatoriale e, pur organizzando in forma competitiva tornei e campionati, non dovrebbero avere l'obiettivo di selezionare gli atleti migliori ma di diffondere la pratica delle diverse discipline. Infatti, tali enti hanno al loro interno qualunque disciplina sportiva. In sostanza gli EPS dovrebbero agire per uno sviluppo orizzontale dell'attività sportiva⁵.

³ Dallo Statuto del Centro Universitario Sportivo Italiano.

⁴ Dal sito del CONI.

⁵ Dal sito dell'Ente di Promozione Sportiva Associazione Italiana Cultura e Sport (AICS).

Di fatto accade che le associazioni sportive, per poter praticare la propria attività sotto l'egida del CONI e quindi beneficiare dei vantaggi fiscali conseguenti, devono essere affiliate ad una Federazione e/o ad un EPS. Si crea così una sovrapposizione ed una duplicazione delle finalità istituzionali e si vanificano le loro vere missioni. Con questo sistema anche i numeri dei praticanti vantati dall'organizzazione sportiva risultano moltiplicati e non aderenti alla realtà.

3.7. Le Associazioni Benemerite

Le Associazioni Benemerite sono Associazioni Sportive senza fini di lucro che promuovono iniziative e attività di rilevanza sociale. Hanno inoltre, lo scopo di promuovere e diffondere i valori dello sport. Effettuano direttamente o sostengono la formazione e la ricerca in materia di sport e dei relativi profili sociali, giuridici ed economici.

Le Associazioni Benemerite sono ispirate al principio democratico, costituite da soci tesserati e rette da norme statutarie e regolamentari conformi all'ordinamento sportivo nazionale e internazionale.

Le Associazioni Benemerite svolgono, quindi, tutte le loro attività e iniziative in conformità dei principi del CIO e nel rispetto delle deliberazioni del CONI, nonché, per le relative competenze, nel rispetto delle norme statutarie e regolamentari delle Federazioni Internazionali riconosciute dal CIO, delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate.

Nell'ambito dell'ordinamento sportivo alle Associazioni Benemerite è riconosciuta l'autonomia tecnico-scientifica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza diretta del CONI⁶.

⁶ Le Associazioni Benemerite così previste dall'ordinamento del CONI.

CAPITOLO IV

LE ASSOCIAZIONI SPORTIVE DILETTANTISTICHE (ASD)

4.1. La nascita delle Associazioni Sportive Dilettantistiche: atto costitutivo e statuto

L'iter per istituire una Associazione sportiva dilettantistica (ASD) prevede due passaggi fondamentali: la riunione per la costituzione della ASD e all'interno di essa, l'approvazione dello statuto conforme alle linee guida stabilite dal CONI e dal codice civile.

Le Associazioni sportive dilettantistiche (ASD) sono associazioni con finalità sportive senza scopo di lucro. Le ASD sono le cellule che vanno a formare il complesso organismo sportivo nazionale e rivestono il ruolo di anello di congiunzione tra gli atleti e le Federazioni. Le ASD costituiscono, di fatto, i mattoni di cui è costituito l'edificio sportivo nazionale.

Con la legge 117/2017 (legge di bilancio 2018), il legislatore ha introdotto l'istituzione delle ASD con finalità di lucro. Il CONI dovrà recepire questa nuova figura giuridica nei propri ordinamenti per cui l'effettiva realizzazione è condizionata dai tempi tecnici dello stesso CONI.

A tale proposito si ritiene opportuno proporre una traccia esemplificativa dell'atto costitutivo di una associazione sportiva dilettantistica (ASD).

Atto costitutivo¹:

In _____, via _____ n. __, si sono riuniti il _____ per costituire un'associazione sportiva dilettantistica le seguenti persone:

(inserire nome, cognome, luogo e data di nascita, codice fiscale, residenza).

I presenti chiamano a presiedere la riunione il Sig. _____ il quale a sua volta nomina Segretario il Sig. _____

Il Presidente illustra i motivi che hanno spinto i presenti a farsi promotori della costituzione del sodalizio e legge lo Statuto che, dopo ampia discussione, posto in votazione, viene approvato alla unanimità.

Lo Statuto, recependo le recenti disposizioni normative, stabilisce in particolare che l'adesione al sodalizio è libera, che il suo funzionamento è basato sulla volontà democraticamente espressa dai soci, che le cariche sociali sono elettive e che è assolutamente escluso ogni scopo di lucro.

I presenti deliberano inoltre che l'associazione venga denominata

“_____ associazione sportiva dilettantistica”, in breve

“_____ a.s.d.” con sede in _____, via _____ n. __

e nominano i seguenti Signori quali componenti il Consiglio Direttivo:

Sig. _____ Presidente che firma per accettazione _____

Sig. _____ Consigliere che firma per accettazione _____

Sig. _____ Consigliere che firma per accettazione _____

Il Presidente illustra l'opportunità per l'associazione sportiva dilettantistica di affiliarsi a (Federazione e/o EPS) _____ in considerazione delle finalità promosse dall'Ente e delle attività dallo stesso organizzate con le associazioni affiliate.

Da quindi lettura dello statuto della _____, con sede in _____, Via _____ n° __, e propone che il sodalizio stesso, prendendo conoscenza di detto statuto e approvandolo, dia la sua adesione alla (Federazione e/o EPS) _____, adottando la relativa tessera quale tessera sociale.

I soci dichiarano all'unanimità la loro volontà di affiliarsi a (Federazione e/o EPS) _____ ed affidano al Presidente il compito di provvedere agli adempimenti richiesti, ivi inclusa l'iscrizione del sodalizio nel Registro CONI.

¹ Sito Associazione Italiana Cultura e Sport.

Non essendovi altro da deliberare il Presidente scioglie l'assemblea.

Firma di tutti i soci fondatori

Sig. _____

Sig. _____

Sig. _____

A titolo esemplificativo si illustra lo schema di uno statuto tipo di Associazione Sportiva Dilettantistica, conforme alle modifiche del D.L. 22 marzo 2004, n. 72, convertito con modificazioni nella legge 21 maggio 2004, n. 128.

Statuto²:

Art.1 - Costituzione, Scopi e Sede

1. È costituita a norma degli artt. 36 e segg. c.c. l'Associazione Sportiva Dilettantistica _____, nel seguito per brevità definita "Associazione", con lo scopo di propagandare, promuovere e sviluppare la pratica dello sport da Enti autorizzati, in considerazione dei fondamentali fini sociali che così si intende realizzare.

2. Oltre all'organizzazione di attività sportive dilettantistiche, è compresa nello scopo sociale, l'attività didattica per l'avvio, l'aggiornamento e il perfezionamento della pratica sportiva.

3. L'Associazione ha unica sede in _____, via _____;

4. L'Associazione è apolitica ed esclude qualsiasi discriminazione religiosa, razziale o politica.

5. L'Associazione non ha scopo di lucro e pertanto ogni eventuale utile viene reinvestito nell'attività associativa per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva. È vietato distribuire, anche in modo indiretto, utili o avanzi di gestione, nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'Associazione, salvo che la destinazione o la distribuzione non siano imposte dalla legge.

L'Associazione si deve avvalere prevalentemente di prestazioni volontarie, personali e gratuite dei propri aderenti e non può assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, se non per assicurare il regolare funzionamento delle strutture o qualificare e specializzare le sue attività;

6. L'attività dell'Associazione è regolata dagli artt.36 e segg. c.c. ed è svolta nel

² Sito Associazione Italiana Cultura e Sport.

rispetto delle leggi e dei regolamenti dello Stato. Sussiste inoltre l'obbligo di conformarsi alle norme e alle direttive del CONI, nonché agli statuti e ai regolamenti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate o dell'Ente di promozione sportiva cui l'Associazione intende affiliarsi.

Art. 2 - Durata

1. La durata dell'associazione è illimitata e la stessa può essere sciolta solo con delibera dell'assemblea straordinaria dei soci.

Art. 3 - Soci e relativi diritti e doveri

1. I soci hanno tutti i diritti relativi alla partecipazione all'attività associativa ed in particolare alla pratica sportiva. È esclusa la preventiva temporaneità della partecipazione alla vita associativa.

2. Chi intende diventare socio deve presentare domanda scritta al Consiglio Direttivo, deputato a deliberare in merito.

La qualità di associato è acquisita anche in assenza di domanda scritta e della conseguente delibera del Consiglio Direttivo, qualora sussista il pagamento della quota sociale non respinto dall'associazione.

3. Gli associati maggiorenni hanno diritto di voto per l'approvazione e le modifiche dello Statuto e dei regolamenti e per le nomine degli organi direttivi dell'Associazione.

In caso di domande di ammissione a socio presentate da minorenni, le stesse dovranno essere controfirmate dall'esercente la potestà dei genitori. Il genitore che sottoscrive la domanda rappresenta il minore a tutti gli effetti nei confronti dell'Associazione e risponde verso la stessa per tutte le obbligazioni dell'Associato minorenne.

4. Nelle assemblee a ciascun socio spetta un voto, a condizione che abbia raggiunto la maggiore età e – all'atto della convocazione – sia in regola con il pagamento delle quote associative.

Tale diritto verrà automaticamente acquisito dal socio minorenne alla prima Assemblea utile svoltasi dopo il raggiungimento della maggiore età.

5. Con delibera dell'Assemblea, su proposta del Consiglio Direttivo, possono essere nominati a socio onorario Enti o persone che abbiano particolarmente meritato nei confronti dell'Associazione.

I soci onorari sono esentati dal pagamento delle quote ed hanno diritto di partecipazione e non di voto nelle assemblee.

6. L'ammontare della quota associativa è determinata dal Consiglio.

7. Tutti i soci possono essere eletti a tutte le cariche. Possono essere soci tutte le persone e/o Enti muniti di buona moralità, mentre non possono rivestire tale qualifica coloro che abbiano subito sanzioni anche presso altre Federazioni per illecito sportivo o frode sportiva.

8. Le quote sociali sono intrasmissibili, ad eccezione del trasferimento per causa di morte. È esclusa la rivalutabilità della quota.

9. I soci cessano di appartenere all'associazione nei seguenti casi:

a) dimissioni volontarie;

b) morosità protrattasi per oltre sei mesi dalla scadenza fissata per il versamento della quota associativa annua;

c) esclusione per gravi motivi deliberata dal Consiglio Direttivo nei confronti del socio che commetta azioni ritenute disonorevoli entro e fuori l'associazione o che, con la sua condotta, costituisca ostacolo al buon andamento dell'associazione.

I soci receduti o esclusi o che comunque abbiano cessato di appartenere all'associazione non possono ripetere i contributi versati, né hanno alcun diritto sul patrimonio dell'associazione.

Art. 4 - Organi associativi

1. Sono organi dell'Associazione: l'Assemblea dei soci; il Presidente; il Consiglio Direttivo.

Art. 5 - Assemblea

1. L'Assemblea è sovrana e deve essere convocata almeno una volta all'anno per l'approvazione del rendiconto annuale.

2. La convocazione dell'Assemblea avviene su iniziativa del Presidente, su delibera del Consiglio Direttivo, su richiesta di almeno un decimo dei soci aventi diritto di voto, e deve essere effettuata nei venti giorni successivi alla delibera o alla richiesta.

3. La convocazione, con l'ordine del giorno, la data e la sede dell'Assemblea, deve essere comunicata ai soci almeno cinque giorni prima della sua effettuazione, mediante affissione dell'avviso presso la sede sociale e nella bacheca in uso, se sussiste, recante quanto sopra descritto.

4. Trascorsa un'ora da quella indicata nell'avviso di convocazione, l'Assemblea è validamente costituita con la presenza del Presidente o almeno del Vicepresidente e di qualsiasi numero di soci.

5. Possono partecipare all'Assemblea i soli soci maggiorenni in regola con il versamento della quota annua. Ogni socio può rappresentare in Assemblea, per mezzo di delega scritta, solo un altro socio.

6. L'Assemblea ordinaria ha tutti i poteri consentiti, ad eccezione di quelli riservati all'Assemblea straordinaria o al Consiglio Direttivo.

7. L'Assemblea straordinaria è competente a deliberare sulle modifiche dello Statuto associativo e sullo scioglimento-liquidazione dell'Associazione.

8. Le deliberazioni dell'Assemblea ordinaria o straordinaria sono prese a maggioranza di voti e con la presenza di almeno la metà dei soci presenti.

9. Per ogni assemblea deve essere redatto un verbale su un apposito libro, che deve restare a disposizione di ogni socio presso la sede sociale.

Art.6 - Presidente

1. Il Presidente è eletto a scrutinio segreto dal Consiglio Direttivo nel proprio ambito o direttamente dall'Assemblea; dura in carica un anno e può essere indefinitamente confermato nella carica.

4.2. Gli organi delle Associazioni Sportive Dilettantistiche: l'Assemblea degli associati, il Consiglio Direttivo, il Presidente, il Collegio dei Revisori dei Conti

Sono organi dell'Associazione:

- a) l'Assemblea degli associati;
- b) il Consiglio Direttivo;
- c) il Presidente;
- d) il Collegio dei Revisori dei Conti.

Le assemblee degli associati sono ordinarie e straordinarie.

La loro convocazione deve effettuarsi, mediante avviso da affiggersi nel locale della sede sociale, dove si svolgeranno le attività, almeno venti giorni prima della adunanza e deve contenere l'ordine del giorno, il luogo (nella sede o altrove), la data e l'orario della prima e della seconda convocazione. L'avviso della convocazione viene altresì comunicato ai singoli soci mediante modalità quali la pubblicazione sul giornale associativo, l'invio di lettera semplice, fax, e-mail o telegramma, in ogni caso, almeno otto giorni prima dell'adunanza.

L'assemblea ordinaria

- a) approva il rendiconto economico e il bilancio di previsione;
- b) procede alla elezione del Presidente dell'associazione, dei membri del Consiglio Direttivo ed eventualmente, dei membri del Collegio dei Revisori dei Conti;
- c) delibera su tutti gli altri oggetti attinenti alla gestione dell'Associazione riservati alla sua competenza dallo Statuto o sottoposti al suo esame dal Consiglio Direttivo;
- d) approva gli eventuali regolamenti.

L'assemblea ordinaria ha luogo almeno una volta all'anno, entro i quattro mesi successivi alla chiusura dell'esercizio sociale.

L'assemblea si riunisce, inoltre, ogni volta il Consiglio Direttivo lo ritenga necessario o ne sia fatta richiesta per iscritto, con indicazione delle materie da trattare, dal Collegio dei Revisori dei Conti o da almeno un decimo degli associati. In questi ultimi casi la convocazione deve avere luogo entro trenta giorni dalla data della richiesta.

Nelle assemblee ordinarie e straordinarie hanno diritto al voto gli associati maggiorenni, purché in regola con il versamento della quota associativa, secondo il principio del voto singolo.

Ogni socio può rappresentare in assemblea, per mezzo di delega scritta, non più di un associato.

In prima convocazione l'assemblea – ordinaria e straordinaria – è regolarmente costituita quando siano presenti o rappresentati la metà più uno degli associati aventi diritto.

In seconda convocazione, a distanza di almeno un giorno dalla prima convocazione, l'assemblea – ordinaria e straordinaria – è regolarmente costituita qualunque sia il numero degli associati intervenuti o rappresentati.

Le delibere delle assemblee ordinarie sono valide, a maggioranza assoluta dei voti, su tutti gli oggetti posti all'ordine del giorno.

L'assemblea è straordinaria quando si riunisce per deliberare sulle modificazioni dello Statuto o sullo scioglimento dell'Associazione nominando, in questo caso, i liquidatori.

Per quanto riguarda le modifiche statutarie, le delibere delle assemblee sono valide con la presenza dei tre quarti (3/4) dei soci o dei due terzi (2/3) e con il voto della maggioranza dei presenti.

Per quanto riguarda la delibera di scioglimento dell'Associazione è necessario il voto favorevole di almeno tre quarti (3/4) degli associati.

L'assemblea è presieduta dalla persona designata dall'Assemblea stessa o dal Presidente dell'Associazione ed in sua assenza dal vice Presidente.

La nomina del segretario è fatta dal Presidente dell'assemblea.

Il Consiglio Direttivo è formato da un numero minimo o massimo di componenti, per decisione dell'assemblea. Possono candidarsi gli associati maggiorenni, in relazione ai quali non sussistano cause di incompatibilità previste dall'ordinamento sportivo nell'assunzione dell'incarico.

I componenti del Consiglio restano in carica in base a quanto stabilito dallo statuto dell'associazione e sempre, in base allo statuto, possono essere rieleggibili per uno o più mandati.

Il Presidente è eletto dall'Assemblea ogni quattro anni ed è rieleggibile secondo il limite dei mandati previsto dallo statuto.

Il Consiglio Direttivo è convocato dal Presidente tutte le volte nelle quali vi sia materia su cui deliberare, oppure quando ne sia fatta domanda da almeno 1/3 dei membri.

Il Consiglio è convocato in tempo utile per la riunione con un ordine del giorno.

Le sedute sono valide quando vi intervenga la maggioranza dei componenti, ovvero, in mancanza di una convocazione ufficiale, anche qualora siano presenti tutti i suoi membri.

Le deliberazioni sono prese a maggioranza assoluta dei presenti.

Il Consiglio Direttivo è investito dei più ampi poteri per la gestione dell'Associazione.

A titolo esemplificativo spetta al Consiglio:

- curare, congiuntamente o disgiuntamente, l'esecuzione delle deliberazioni assembleari;
- redigere il rendiconto economico e finanziario e il bilancio di previsione;
- predisporre i regolamenti interni;
- stipulare tutti gli atti e contratti inerenti all'attività sociale;
- deliberare, congiuntamente o disgiuntamente, in merito all'ammissione degli associati;
- deliberare in merito all'esclusione degli associati;
- nominare i responsabili delle commissioni di lavoro e dei settori di attività in cui si articola la vita dell'Associazione;
- compiere tutti gli atti e le operazioni per la corretta amministrazione dell'Associazione;

- affidare, con apposita delibera, deleghe speciali a propri membri.

Nel caso in cui, per dimissioni o altre cause, uno o più dei componenti il Consiglio decadano dall'incarico, il Consiglio direttivo può provvedere alla loro sostituzione nominando i primi tra i non eletti, i quali rimangono in carica fino alla naturale scadenza del mandato del Consiglio.

Nel caso in cui sia dimissionaria oltre la metà dei membri del Consiglio, l'Assemblea, in quanto il Consiglio decade, provvede alla nomina di un nuovo Consiglio.

Il Presidente ha la rappresentanza legale e la firma degli atti dell'Associazione. Al Presidente è attribuito in via autonoma il potere di ordinaria amministrazione e, previa delibera del Consiglio Direttivo, il potere di straordinaria amministrazione.

In caso di assenza, o di impedimento, le sue mansioni vengono esercitate dal Vice Presidente vicario.

In caso di dimissioni, spetta al Vice Presidente convocare entro una data stabilita dallo statuto l'assemblea dei soci per l'elezione del nuovo Presidente.

Il Collegio dei Revisori dei Conti è generalmente eletto dall'Assemblea.

È composto da tre membri effettivi e due supplenti, scelti anche fra i non soci.

Resta in carica per tutta la durata del mandato prevista dallo statuto, ed elegge al proprio interno il Presidente.

Il Collegio dei Revisori dei Conti deve controllare l'amministrazione dell'Associazione, la corrispondenza del bilancio alle scritture contabili e vigilare sul rispetto dello Statuto.

Partecipa di diritto alle riunioni del Consiglio Direttivo e dell'Assemblea, senza diritto di voto. Presenta la propria relazione annuale in tema di bilancio consuntivo ad ogni assemblea annuale.

Deve essere assicurata una sostanziale pubblicità e trasparenza degli atti relativi all'attività dell'Associazione, con particolare riferimento ai bilanci o rendiconti annuali. Tali documenti sociali, conservati presso la sede sociale, devono essere messi a disposizione dei soci per la consultazione.

Lo scioglimento dell'Associazione può essere deliberato dall'Assemblea con il voto favorevole di almeno i tre quarti (3/4) degli associati aventi diritto di voto.

In caso di scioglimento dell'Associazione sarà nominato un liquidatore scelto anche fra i non soci.

Esperita la liquidazione di tutti i beni mobili ed immobili ed estinte le obbligazioni in essere, tutti i beni residui sono devoluti a Enti o Associazioni che perseguano

la promozione e lo sviluppo dell'attività sportiva e comunque per finalità di utilità sociale³.

4.3. Il funzionamento degli organi: la convocazione del Consiglio Direttivo

La convocazione a una riunione del Consiglio Direttivo va comunicata con almeno otto giorni di anticipo, accompagnata dall'ordine del giorno e dalla documentazione necessaria.

Il Consiglio si riunisce su invito del Presidente o, se questi è impossibilitato, del Vicepresidente vicario, con una frequenza adeguata al volume degli affari in corso, ma almeno due volte all'anno (riunione primaverile e riunione autunnale).

Il Consiglio è convocato ogni qualvolta uno dei suoi membri ne richieda la convocazione per iscritto, precisandone il motivo.

Le riunioni del Consiglio devono essere verbalizzate e i relativi verbali devono essere raccolti cronologicamente nel Libro dei verbali. Il Libro deve essere vidimato, in ogni sua pagina dall'Ufficio del Registro competente. Il verbale, completo in tutti i punti all'ordine del giorno, deve essere approvato dal Consiglio e firmato dal presidente e dal segretario verbalizzante.

Le delibere relative alle attività contrattuali, alle decisioni e alle nomine, devono essere riportate in un apposito Libro delle delibere, anch'esso vidimato presso l'Ufficio del Registro.

Tutto il materiale acquistato e che costituisce il patrimonio dell'associazione, deve essere inventariato e riportato nel Libro inventario.

I tre Libri devono essere conservati presso la segreteria generale dell'associazione.

4.4. Il bilancio sociale

Il bilancio sociale è uno strumento utilizzato nel settore aziendale e successivamente è stato recepito nel settore sportivo.

³ In questo caso verrà sentito l'organismo di controllo di cui all'articolo 3, comma 190, della legge 23/12/1996, n. 662 (Agenzia per le Onlus).

Il bilancio sociale si concretizza in azioni visibili di trasparenza, concretezza e lealtà che i consumatori, i partecipanti e i finanziatori alla manifestazione pretendono durante e dopo un evento sportivo.

Lo scopo del bilancio d'esercizio è quello di rappresentare la situazione economica, finanziaria e patrimoniale della struttura o della società sportiva alla fine dell'esercizio, mentre lo scopo del bilancio sociale è quello di rendicontare a tutti gli stakeholder i risultati dei suoi comportamenti e delle sue azioni in tema sociale ed etico.

Entrambi i documenti sono consuntivi: il primo contrappone costi e ricavi dal punto di vista economico; il secondo mette in rapporto (attraverso valutazioni contabili o extracontabili, indicatori e dati) la quantità e la qualità di relazione tra la struttura sportiva e gli stakeholder, evidenziando i vantaggi e il valore che essa ha prodotto per determinate categorie di interlocutori.

Il bilancio sociale, pur essendo considerato uno strumento di programmazione, di gestione e di controllo, dovrebbe essere ancor più valorizzato ed utilizzato nel mondo sportivo. L'uso di questo "strumento" potrebbe servire a rafforzare quel sistema di relazioni che lega lo sport al territorio e a dare alle organizzazioni sportive maggiore autorevolezza e credibilità.

4.5. Le assemblee: organizzazione, conduzione e contenuti

Le riunioni istituzionali

Quando si fa riferimento alle riunioni istituzionali, cioè a quelle previste dagli statuti e dagli ordinamenti delle Federazioni o Associazioni sportive, dagli Enti di promozione, dal CONI, alle riunioni delle istituzioni pubbliche, quali assessorato allo sport, commissioni comunali o di quartiere, l'ordine del giorno è composto da adempimenti di legge (es. approvazione del bilancio), e da argomenti di discussione e di consultazione che generalmente danno origine a delibere.

L'ordine del giorno è lo stesso per qualsiasi tipo di riunione, mentre la conduzione e la gestione delle riunioni e degli interventi, è differente in base all'argomento in discussione.

L'abilità di chi dirige la riunione sta nella capacità di eliminare possibili conflitti tra i convenuti, di regolare i tempi degli interventi e di non dar luogo, all'interno della decisione di un punto in discussione a diatribe o conflitti che per contrasti o antipatie possono sorgere tra i partecipanti.

In base al livello di importanza della istituzione, il clima può essere più o meno formale. È essenziale nelle grandi istituzioni che quando si discute un punto all'ordine del giorno, si prenda nota di coloro che vogliono intervenire nella discussione, stabilendo a priori, un limite di durata degli interventi.

Gli interventi possono arricchire l'obiettivo dell'argomento in discussione o determinare una conseguenza della loro gestione da parte dell'istituzione attraverso due modalità:

- a) la richiesta di inserimento nel verbale di quanto affermato nell'intervento affinché ne rimanga opportuna memoria;
- b) la richiesta di mettere ai voti una mozione (elaborato, testo o richiesta scritta sottoposta al voto dell'assemblea). La mozione dà luogo, se votata dalla maggioranza, ad una delibera assembleare che il Consiglio è tenuto ad attuare.

Caratteristiche dello stile di direzione del Presidente della riunione

Lo stile di direzione di una riunione ne determina o meno il successo.

Ad esempio, un Presidente deve essere autorevole ma non autoritario e quindi, non deve usare parole come "io" oppure "la mia prestazione", piuttosto deve usare "noi, nostro", parlando del successo ottenuto in ogni occasione dalla associazione da lui presieduta.

L'attribuzione di riconoscimenti meriti costituisce uno dei modi più efficaci per motivare i propri collaboratori. Una parola di "apprezzamento" in pubblico o una breve nota di "ringraziamento", sono una parte vitale delle doti di leadership di un Presidente.

Insieme alle doti di leadership egli deve:

- essere preparato, cioè deve conoscere i particolari del suo lavoro;
- deve saper ascoltare e quando si ascolta, si scoprono quali sono i punti di forza da sfruttare e quali sono i punti deboli da rafforzare. È incredibile quanto si impara grazie al semplice ascolto;
- deve saper condividere. Egli condivide costantemente le sue esperienze e impartisce le istruzioni in base alla sua conoscenza e preparazione;
- deve saper incoraggiare;
- deve saper far eseguire le decisioni prese dal consesso;
- deve essere capace di coinvolgere e di esercitare la partecipazione evitando i dialoghi tra i partecipanti durante la discussione di un argomento;
- deve saper conoscere bene gli obiettivi da raggiungere, i regolamenti e

lo statuto;

- deve saper condividere esperienze e conoscenze;
- deve saper incoraggiare e riconoscere il buon operato altrui.

Un Presidente capace deve saper, tra l'altro, sviluppare all'interno della propria struttura, nuovi leader per creare un'istituzione forte anche per il futuro.

CAPITOLO V

LA TUTELA SANITARIA

5.1. I riferimenti normativi

La visita medica per l'accertamento dell'idoneità alla pratica dell'attività sportiva è un adempimento di fondamentale importanza per la salvaguardia della incolumità dei praticanti sia sotto l'aspetto della regolarità della documentazione necessaria per lo svolgimento dell'attività sportiva che, soprattutto, per quanto ci riguarda, in relazione alla responsabilità del dirigente sportivo.

In primo luogo va sottolineato che, in linea con l'organizzazione e la legislazione sanitaria generale, la competenza, soprattutto in materia economica, è delegata alle regioni, nell'ambito delle "leggi quadro" nazionali di riferimento; possono quindi verificarsi diversità sul territorio nazionale.

La normativa prevede in primo luogo la distinzione di due specifiche attività sportive: le agonistiche e le non agonistiche.

5.2. L'attività sportiva agonistica

Gli sportivi che devono essere sottoposti al controllo di idoneità specifica sono:

- coloro che praticano attività agonistica (la qualificazione agonistica a chi svolge attività sportiva è demandata alle Federazioni sportive nazionali o agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI);
- i partecipanti ai Giochi della Gioventù qualificati per le fasi nazionali.

Le strutture preposte al rilascio del certificato di idoneità agonistica possono essere, in relazione a quanto previsto dalle varie normative regionali:

- a) Centri ASL/ASUR;
- b) Centri pubblici non ASL/ASUR (es. Università);
- c) Centri della FMSI (Federazione Medico Sportiva Italiana) convenzionati con la Regione;
- d) Centri privati convenzionati o accreditati.

Gli esami clinici e strumentali da effettuare sono i seguenti:

- 1) visita medica completa, comprendente la raccolta dell'anamnesi dell'atleta e l'esame dei grandi apparati (respiratorio, cardiaco, muscolo-scheletrico...);
- 2) esame completo delle urine (che deve essere eseguito obbligatoriamente da un laboratorio di analisi);
- 3) elettrocardiogramma a riposo;
- 4) elettrocardiogramma dopo Step Test che consiste nel salire e scendere su un gradino di altezza variabile (30 cm per i bambini, 40 cm per le donne, 50 cm per gli uomini) al ritmo di 120 movimenti al minuto, per un tempo di 3 minuti; sulla base di questo test deve essere calcolato l'I.R.I. (indice rapido di idoneità), che fornisce informazioni sulla capacità di recupero dell'atleta;
- 5) spirometria, con determinazione della capacità polmonare statica e dinamica e della massima ventilazione volontaria;
- 6) acuità visiva¹.

Le attività sportive agonistiche si suddividono in due tipologie, a seconda dell'impegno necessario: gli sport di Tabella A, con impegno muscolare e cardio-respiratorio lieve o moderato, gli sport di Tabella B con impegno elevato. In base alla tabella di appartenenza vengono effettuati diversi tipi di accertamenti.

Sport di Tabella A

Automobilismo Velocità, Motociclismo (Cross, Enduro, Trial, Velocità), Motonautica, Bob-Slittino, Tuffi, Automobilismo Regolarità, Bocce, Golf, Karting, Tiro con l'Arco, Tamburello, Tennis Tavolo.

¹ Dal sito della Federazione Italiana Medici Sportivi.

Sport di Tabella B

Aletica Leggera, Baseball e Softball, Basket, Calcio, Calcio a 5, Canoa e Kajak, Canottaggio, Ciclismo, Ginnastica, Hockey, Judo, Lotta, Nuoto, Pallamano, Pallanuoto, Pallavolo, Pesistica, Pugilato, Rugby, Scherma, Sci, Vela, Sport Equestri, Sport Subacquei, Tennis.

In particolare, per gli sport di Tabella B tutti i suddetti esami sono obbligatori mentre per gli sport compresi nella Tabella A non sono richiesti gli esami sopra indicati ai punti 4 e 5.

Inoltre, per alcuni sport come il Pugilato, le Attività Subacquee, la discesa libera nello Sci alpino, al fine di escludere la presenza di patologie specifiche che potrebbero arrecare possibili danni causati dalla pratica, la legge prevede ulteriori esami specialistici di protocollo (ad es. visita otorinolaringoiatrica, elettroencefalogramma, visita neurologica ecc.).

L'età dell'obbligo della certificazione di idoneità alla pratica dell'attività sportiva agonistica è stabilita dalle singole Federazioni che inquadrano in maniera differenziale, da questo punto di vista, i settori agonistici.

Al termine della visita lo specialista rilascia una certificazione che può essere di:

- idoneità, in caso di assenza di controindicazioni alla pratica sportiva specifica;
- non idoneità, in caso di presenza di controindicazioni assolute o temporanee alla pratica sportiva specifica. La non idoneità deve essere comunicata dallo specialista alla ASL di appartenenza dell'atleta, alla Regione, alla Federazione sportiva, all'atleta stesso ed alla società, la quale deve immediatamente sospendere l'atleta da qualsiasi attività, anche dagli allenamenti;
- sospensione, se sono ritenuti necessari ulteriori accertamenti strumentali per la formulazione del Giudizio, da effettuarsi entro 60 giorni dalla richiesta².

5.3. La validità del certificato medico

Il certificato di idoneità sportiva agonistica è specifico, con indicazione dello sport per cui è stata concessa l'idoneità e quindi può essere utilizzato solo per quello sport in particolare, anche se, in occasione della visita di idoneità, in base alla ri-

² Dal sito del CONI.

chiesta effettuata dalla società sportiva e/o dall'atleta, lo specialista può rilasciare tanti certificati quanti sono gli sport praticati.

Il certificato di idoneità all'attività sportiva agonistica, per gli sport della tabella B, vale un anno dalla data della sua emissione; per gli sport di Tabella A, la validità è biennale.

5.4. La responsabilità delle società/associazioni sportive: obblighi e consigli

Subordinare la partecipazione degli atleti alle attività sportive agonistiche (gare ed allenamenti) alla presentazione del certificato di idoneità previsto dalla legge (obbligo).

Conservare in formato originale i certificati di idoneità dei propri atleti agonisti tesserati (obbligo). Quanto al periodo di tempo si consiglia di equipararsi a quanto richiesto dalla legge ai medici sportivi (5 anni).

Predisporre la prima visita sportiva prima del tesseramento alla Federazione/EPS degli atleti (consigliato).

Verificare che sulla certificazione di idoneità sia riportato il codice identificativo regionale del medico che ha effettuato la visita (obbligo).

Rifiutare ai fini della pratica delle attività sportive agonistiche e non agonistiche i certificati rilasciati da specialisti diversi da quelli indicati dalla normativa vigente (obbligo).

Tenere uno scadenziario, costantemente aggiornato, con le date in cui devono essere effettuati i rinnovi delle visite mediche (consigliato).

5.5. L'attività sportiva non agonistica

Mentre la normativa riguardante l'attività agonistica è sufficientemente chiara e di facile interpretazione, per quanto riguarda la normativa che definisce le attività soggette a certificazione il quadro è quanto mai di difficile interpretazione e può indurre ad errori i soggetti somministratori di tali attività.

Il decreto ministeriale del 24 aprile 2013 e le linee guida del Ministro della Salute hanno definito attività sportive non agonistiche quelle praticate da:

- alunni che svolgono attività fisico-sportive organizzate dagli organi scolastici nell'ambito delle attività parascolastiche;

- da coloro che svolgono attività organizzate dal CONI, da società sportive affiliate alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline associate, agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI che non siano considerati atleti agonisti ai sensi del decreto ministeriale 18 febbraio 1982;
- da coloro che partecipano ai Giochi sportivi studenteschi nelle fasi precedenti a quella nazionale.

Tutti hanno quindi l'obbligo di sottoporsi a visita medica.

Inoltre, occorre aggiungere che la Circolare ministeriale del 17 giugno 2015, con riferimento alla definizione di attività sportiva non agonistica di cui sopra ha chiarito che:

- per "coloro" si intendono le persone fisiche tesserate;
- la definizione riguarda esclusivamente i tesserati in Italia (la stessa non è pertanto rivolta agli atleti stranieri non tesserati in Italia, anche quando questi ultimi partecipano ad attività non agonistiche che si svolgono in Italia).

Inoltre, la predetta Circolare ministeriale ha stabilito che, il CONI ha provveduto ad impartire idonee indicazioni alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline sportive associate e agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dallo stesso CONI, affinché distinguano, nell'ambito delle attività non agonistiche:

- a) i tesserati che svolgono attività sportive regolamentate (obbligati alla certificazione sanitaria);
- b) i tesserati che svolgono attività sportive che non comportano impegno fisico;
- c) i tesserati che non svolgono alcuna attività sportiva.

L'art. 4, comma 10-*septies*, del Decreto Legge 31 agosto, n. 101 (convertito, con modificazioni, dalla legge del 30 ottobre 2013, n. 125), modificando il comma 2 dell'art. 42-*bis* del decreto legge n. 69 del 21 giugno 2013, ha stabilito che i certificati medici per l'attività sportiva non agonistica, di cui all'articolo 3 del decreto del Ministro della salute del 24 aprile 2013, possono essere rilasciati soltanto:

- dai medici di medicina generale e dai pediatri di libera scelta, relativamente ai propri assistiti;
- dal medico specialista in medicina dello sport;
- dai medici della Federazione Medico Sportiva del Comitato Olimpico Nazionale.

Il protocollo di visita cui il soggetto obbligato deve sottoporsi, al fine di ottenere la certificazione, è definito dalle Linee-guida del Ministero della Salute dell'8 agosto 2014, le quali prevedono:

- a) l'anamnesi e l'esame obiettivo, completo di misurazione della pressione ar-

teriosa annuale per coloro che hanno superato i 60 anni di età e che associano altri fattori di rischio cardiovascolare;

- b) un elettrocardiogramma a riposo, debitamente refertato, effettuato almeno una volta nella vita;
- c) un elettrocardiogramma basale, debitamente refertato, con periodicità annuale per coloro che, a prescindere dall'età, hanno patologie croniche conclamate comportanti un aumentato rischio cardiovascolare.

Il medico certificatore, tenuto conto delle evidenze cliniche e/o diagnostiche rilevate, si può avvalere anche di una prova da sforzo massimale e di altri accertamenti mirati agli specifici problemi di salute. Nei casi dubbi il medico certificatore si avvale della consulenza del medico specialista in medicina dello sport o, secondo il giudizio clinico, dello specialista di branca.

Il modello del certificato è predefinito ed ha validità annuale, con decorrenza dalla data di rilascio.

5.6. Il certificato per l'attività ludico-motoria

Per l'esercizio di attività ludico motoria non è obbligatoria la certificazione medica, in quanto l'art. 42-*bis* del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (convertito in legge 9 agosto 2013, n. 98) ha soppresso l'obbligo di certificazione precedentemente introdotto dal decreto ministeriale del 24 aprile 2013. Pertanto la certificazione medica per l'esercizio di tale attività è facoltativa, anche se è spesso richiesta da società o associazioni sportive a fini assicurativi.

Al fine di comprendere cosa si intende per attività ludico motoria occorre fare riferimento alla definizione prevista dall'art. 2 del decreto ministeriale del 24 aprile 2013, secondo cui essa è rappresentata dall'attività praticata da soggetti non tesserati alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline associate, agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, individuale o collettiva, non occasionale, finalizzata al raggiungimento e mantenimento del benessere psico-fisico della persona, non regolamentata da organismi sportivi, ivi compresa l'attività che il soggetto svolge in proprio, al di fuori di rapporti con organizzazioni o soggetti terzi.

Conseguentemente le società sportive, per avere una visione complessiva degli obblighi e degli adempimenti cui sono tenute, dovranno verificare le normative regionali di riferimento, oltre che le eventuali prescrizioni previste ai fini dell'affiliazione dalle singole Federazioni Sportive/Enti di Promozione Sportiva.

Il Comitato Olimpico Nazionale, in ottemperanza a quanto previsto dal Ministero della Salute con nota esplicativa del 16 giugno 2015 e successiva nota integrativa del 28 ottobre 2015, ha emanato, in data 10 giugno 2016, una circolare contenente le indicazioni che devono essere seguite dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate e dagli Enti di Promozione Sportiva, al fine di uniformare il proprio regime normativo concernente la certificazione sanitaria relativa all'attività sportiva non agonistica.

In particolare, la circolare del CONI ha lo scopo di stabilire quali tesserati hanno l'obbligo della certificazione medico sportiva, per l'esercizio di attività sportiva non agonistica, tra le seguenti categorie:

- a) tesserati che svolgono attività sportive regolamentate;
- b) tesserati che svolgono attività sportive che non comportano impegno fisico;
- c) tesserati che non svolgono alcuna attività sportiva.

Di seguito vedremo, con riferimento alle suddette categorie di tesserati quanto specificato dal CONI.

a) Tesserati che svolgono attività sportiva regolamentata: questa categoria di tesserati è soggetta all'obbligo del certificato medico sportivo per attività non agonistica, secondo quanto previsto dal d.m. 24 aprile 2013, dall'art. 42-*bis* della legge 9 agosto 2013, n. 98 e dalle linee guida del Ministero della Salute dell'8 agosto 2014.

Il CONI ha precisato che rientrano nell'ambito della suddetta categoria tutte le persone fisiche tesserate in Italia, non svolgenti attività agonistica (per il cui esercizio l'obbligo di certificazione medica è imposto dal d.m. 18 febbraio 1982), che svolgono attività organizzate dallo stesso CONI oppure da società od associazioni sportive affiliate alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate ed agli Enti di Promozione Sportiva.

b) Tesserati che svolgono attività sportive che non comportano impegno fisico: i tesserati appartenenti a questa categoria non sono tenuti all'obbligo di certificazione sanitaria, tuttavia il CONI raccomanda di sottoporsi ad un controllo medico prima dell'avvio dell'attività sportiva.

Nello specifico rientrano in questa categoria tutte le persone fisiche tesserate in Italia, non agoniste, che svolgono attività sportive caratterizzate dall'assenza o dal ridotto impegno cardiovascolare, organizzate dallo stesso CONI oppure da società od associazioni sportive affiliate alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate ed agli Enti di Promozione Sportiva.

In particolare la circolare fornisce un elenco di discipline che si ritengono ca-

ratterizzate dall'assenza o dal ridotto impegno cardiovascolare. Tali discipline sono: discipline degli sport di tiro (tiro a segno, tiro a volo, tiro con l'arco, tiro dinamico sportivo); discipline del biliardo sportivo; discipline delle bocce, ad eccezione della specialità volo di tiro veloce; discipline del bowling; discipline del bridge; discipline della dama; discipline dei giochi e sport tradizionali (discipline regolamentate dalla FIGEST); discipline del golf; discipline della pesca sportiva di superficie, ad eccezione della specialità del long casting e del big game (pesca d'altura); discipline degli scacchi; disciplina del curling e dello stock sport.

Oltre alle discipline in elenco rientrano in questa categoria tutte le altre attività facenti capo alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate ed agli Enti di Promozione Sportiva il cui impegno fisico sia evidentemente minimo (come ad esempio l'aeromodellismo, le imbarcazioni radiocomandate, l'attività sportiva cinotecnica).

Quindi, spetterà alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate e agli Enti di Promozione Sportiva il compito di individuare le attività sportive il cui impegno fisico sia evidentemente minimo.

c) Tesserati che non svolgono alcuna attività sportiva (non praticanti). Non sono sottoposti all'obbligo della certificazione medica le persone fisiche dichiarate "non praticanti" dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate e dagli Enti di Promozione Sportiva, anche per il tramite della società o associazione sportiva affiliata. La circolare CONI specifica che tale qualità deve essere espressa all'atto del tesseramento, con inserimento del tesserato in un'apposita categoria all'uopo istituita dalla stessa società tesserante.

In conclusione quindi, sono soggetti all'obbligo della certificazione medica: i tesserati che praticano attività sportiva agonistica e i tesserati che praticano attività sportiva non agonistica, che non rientrano nelle categorie di cui alle lettere b) e c).

Inoltre, tutte le attività svolte ed organizzate da enti non riconosciuti dal CONI, nonché da società commerciali che gestiscono impianti sportivi sono, secondo un'interpretazione letterale della norma, non soggette all'obbligo di richiesta di certificazione medica.

La questione è di primaria importanza in quanto l'obbligatorietà o meno del rilascio del certificato assume risvolti determinanti in materia di responsabilità civile e penale nonché sotto il profilo assicurativo³.

³ C. BOTTARI, P. MAIETTA LATESSA, G. PARUTO, *Organizzazione e gestione delle strutture per il benessere fisico. Palestre, Centri fitness, Strutture sportive*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014.

5.7. Inutilità e illegittimità delle “autocertificazioni” e delle “dichiarazioni di scarico di responsabilità”

Sempre più spesso si verificano situazioni in cui, anche al fine di non richiedere allo sportivo il sostenimento della spesa relativa al certificato, le strutture sportive (palestre, piscine, circoli sportivi) e/o gli organizzatori di tornei amatoriali richiedono il rilascio, in luogo del certificato previsto per legge, di una autocertificazione di stato di buona salute e/o di una dichiarazione di scarico di responsabilità nei confronti della struttura sportiva/ente organizzatore.

Deve essere chiaro che tale *modus operandi* è:

- illegittimo, in quanto tale fattispecie non rientra tra quelle tassativamente elencate dalle vigenti disposizioni in materia di autocertificazione;
- illegittimo in quanto, con la dichiarazione liberatoria, lo sportivo accetta, in sostanza, la possibilità che dallo svolgimento dell'attività sportiva possa derivargli un danno, rinunciando ex ante a richiedere all'ente/comitato organizzatore qualsiasi risarcimento a fronte di tale danno.

Tuttavia tale rinuncia appare vietata ai sensi dell'art. 5 del c.c. “atti di disposizione del proprio corpo” ed inutile, in quanto o ci si trova in situazioni in cui il certificato medico non è richiesto obbligatoriamente dalla legge, ovvero, se tale certificato è obbligatorio, nessuna dichiarazione di scarico di responsabilità può sostituirlo.

Ovviamente il problema non si pone neppure per chi esercita attività agonistica.

CAPITOLO VI

LA TUTELA ASSICURATIVA

6.1. La tutela assicurativa: obblighi

Gli organismi sportivi (FSN, EPS, Associazioni sportive...), i gestori di impianti sportivi e gli organizzatori/gestori di eventi sono penalmente e civilmente responsabili delle loro attività e rispondono quindi, di quanto possa accadere accidentalmente a seguito di attività da loro dirette.

Poiché non è sempre possibile che questi soggetti abbiano un capitale accantonato atto a coprire eventi accidentali non prevedibili, ancor meno nella loro entità, il legislatore ha voluto esercitare una tutela nei confronti delle vittime di questi fatti accidentali obbligando i gestori a sottoscrivere idonee assicurazioni, delle quali si parlerà nel prosieguo del testo.

Considerato che l'attività svolta dalle Federazioni sportive nazionali, dalle discipline sportive associate e dagli enti di promozione sportiva deve considerarsi finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali dell'attività sportiva, essa assume, come affermato da una costante giurisprudenza del giudice amministrativo, rilevanza pubblicistica.

Il Ministro per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, hanno dettato le norme che regolano questo particolare aspetto e che appresso vengono riassunte per brevità¹.

¹ D.lgs. 16 aprile 2008, n. 38.

6.2. Soggetti assicurati e soggetti obbligati alla stipula dell'assicurazione obbligatoria

Sono definiti “soggetti assicurati” gli sportivi dilettanti tesserati con la qualifica di atleta, tecnico e dirigente presso le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate e gli Enti di promozione sportiva.

Questi ultimi sono denominati “soggetti obbligati”, tenuti alla stipula dell'assicurazione obbligatoria in base al suddetto decreto, per conto e nell'interesse dei soggetti assicurati.

Per atleti s'intendono tutti i tesserati che svolgono attività agonistica, non agonistica, amatoriale o ludica; per dirigenti i tesserati con tale qualifica; per tecnici i tesserati in qualità di maestri, istruttori, allenatori, collaboratori e analoghe figure comunque preposte all'insegnamento delle tecniche sportive, all'allenamento degli atleti ed al loro perfezionamento tecnico.

I soggetti assicurati sono tenuti al pagamento del premio assicurativo esclusivamente per il tramite dei soggetti obbligati.

Con decreto separato, sentito il Comitato Italiano Paralimpico, possono essere emanate speciali disposizioni per l'assicurazione obbligatoria dei soggetti disabili².

6.3. Ambito di applicazione della tutela assicurativa

L'assicurazione obbligatoria riguarda le conseguenze degli infortuni accaduti ai soggetti assicurati durante ed a causa dello svolgimento delle attività sportive, degli allenamenti e durante le indispensabili azioni preliminari e finali di ogni gara od allenamento ufficiale, ovvero in occasione dell'espletamento delle attività proprie della qualifica di tecnico o dirigente rivestita nell'ambito dell'organizzazione sportiva dei soggetti obbligati.

L'assicurazione opera a condizione che le attività di cui sopra si svolgano secondo le modalità, i tempi e nei luoghi previsti dai regolamenti sportivi delle singole organizzazioni.

L'assicurazione opera senza limiti di età e per il mondo intero, a condizione

² Convenzione INAIL - Regione Friuli Venezia Giulia, d.lgs. 38/2000.

che le attività siano svolte nelle occasioni e circostanze previste e definite in data certa antecedente all'evento che ha generato l'infortunio.

La garanzia assicurativa ha inizio dal momento del tesseramento e cessa alle ore 24 del quindicesimo giorno successivo alla data di scadenza del tesseramento stesso.

Si intende per infortunio l'evento improvviso che si verifichi nell'esercizio delle attività previste, indipendentemente dalla volontà dell'assicurato e che produca lesioni corporali obiettivamente constatabili che abbiano per conseguenza la morte o l'invalidità permanente, anche entro un anno dall'infortunio denunciato, purché abbiano nell'infortunio la loro causa diretta, esclusiva e provata.

L'indennizzo è corrisposto per le conseguenze dirette ed esclusive dell'infortunio.

Nei casi di preesistenti mutilazioni o difetti fisici, l'indennità per invalidità permanente è liquidata per le sole conseguenze dirette cagionate dall'infortunio.

Per i soli infortuni che determinano la morte del soggetto assicurato, la prestazione assicurativa è dovuta anche se il decesso sia una conseguenza indiretta dell'infortunio.

6.4. Estensione della tutela assicurativa per gli allenamenti e per il rischio in itinere. Motivi di esclusione della tutela

L'assicurazione si estende alle conseguenze di infortuni che avvengono durante gli allenamenti, anche individuali, purché questi siano previsti, disposti, autorizzati, o controllati dall'organizzazione sportiva del soggetto obbligato.

L'assicurazione opera anche in occasione di trasferimenti, con qualsiasi mezzo effettuati verso e dal luogo di svolgimento delle attività previste, esclusi gli incidenti verificatisi in conseguenza di infrazioni al codice della strada.

L'assicurazione non opera qualora gli infortuni derivino da abuso di alcolici e psicofarmaci o da uso non terapeutico di sostanze stupefacenti o psicotrope; per l'assunzione di sostanze dopanti; per eventi determinati da un'azione costituente reato commessa dal soggetto assicurato o dalla sua partecipazione a risse o tumulti.

6.5. Le prestazioni assicurative: criteri per l'indennizzo in caso di morte, di invalidità permanente e per prestazioni aggiuntive

La prestazione assicurativa consiste:

- in caso di morte del soggetto assicurato, nella erogazione, in favore degli aventi diritto, di un capitale non inferiore a 80.000,00 euro;
- in caso di una invalidità permanente, nella erogazione, in unica soluzione, di un indennizzo calcolato in proporzione al capitale previsto in caso di morte.

I soggetti obbligati possono prevedere anche prestazioni integrative ulteriori rispetto a quelle previste nonché, forme di assicurazione per la responsabilità civile nei confronti di terzi per atleti, dirigenti e tecnici.

In caso di invalidità permanente, la prestazione assicurativa consiste nella erogazione di un indennizzo la cui misura è determinata facendo riferimento alla apposita "tabella lesioni".

La prestazione assicurativa è eseguita in favore degli eredi (beneficiari), quando l'infortunio determina la morte del soggetto assicurato entro un anno dal giorno nel quale l'infortunio è avvenuto.

Qualora la morte intervenga entro un anno dall'infortunio ed a causa dello stesso, l'eventuale indennizzo già corrisposto per l'invalidità permanente, è detratto dal capitale da erogare in favore dei beneficiari.

Sono dovute dall'assicuratore le seguenti prestazioni aggiuntive:

- nel caso di morte di un soggetto assicurato genitore, il capitale spettante ai figli minorenni conviventi è aumentato del 50%;
- al soggetto assicurato che non abbia compiuto il quattordicesimo anno d'età alla data dell'infortunio, sono rimborsate le spese documentate sostenute per interventi di chirurgia plastica o stomatologia ricostruttiva conseguenti all'infortunio subito;
- sono previsti inoltre i rimborsi delle spese effettuate a seguito di una serie di altre speciali e specifiche situazioni accidentali riportate nel decreto.

6.6. Scelta dell'assicuratore e pagamento del premio

Le Federazioni sportive e le Discipline sportive associate (soggetti obbligati), nel rispetto delle disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici, devono scegliere l'assicuratore attraverso una procedura competitiva alla quale deve essere

data adeguata pubblicità e devono essere comunque invitati non meno di cinque concorrenti.

Il CONI, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo sull'attività dei soggetti obbligati, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni previste.

Il pagamento del premio da parte del soggetto obbligato è condizione per il perfezionamento della procedura di tesseramento.

Il tesseramento effettuato in assenza del pagamento del premio assicurativo è inefficace e determina, a carico del soggetto obbligato, l'applicazione delle sanzioni previste dall'ordinamento sportivo.

In caso di omesso pagamento del premio da parte del soggetto obbligato, qualora l'assicurato possa esibire la tessera associativa per la qualifica rivestita al momento del sinistro, comunque rilasciata dal soggetto obbligato prima della data dell'infortunio, l'assicuratore provvede ad erogare la prestazione assicurativa, fatto salvo il diritto di rivalsa ai sensi dell'art. 1916 del codice civile.

È opportuno sottolineare, infine, che il Ministro con delega per le attività sportive, di intesa con il Ministro della Salute e sentiti il CONI e il Comitato Italiano Paralimpico, individua le linee guida per l'informazione e l'educazione alla sicurezza nell'ambito sportivo e, avvalendosi anche dei soggetti obbligati, promuove campagne informative finalizzate alla prevenzione degli infortuni derivanti dall'esercizio della pratica sportiva.

CAPITOLO VII

LA PRASSI DA PARTE DELLE ASSOCIAZIONI SPORTIVE PER LA CONCESSIONE IN GESTIONE E/O USO DEGLI IMPIANTI SPORTIVI

7.1. La concessione in gestione di impianti sportivi: la struttura del bando

Le organizzazioni sportive per raggiungere i propri fini istituzionali necessitano di strutture dove poter svolgere fisicamente le proprie attività sportive. Queste strutture possono essere di proprietà, pubbliche in gestione o pubbliche in uso.

Le strutture pubbliche, sia per la gestione che per l'uso, vengono assegnate in concessione attraverso specifici bandi.

È opportuno per un manager dello sport avere una buona conoscenza dei bandi attraverso i quali l'Ente pubblico assegna le concessioni.

Gli elementi che caratterizzano la partecipazione ad un bando di concessione per la gestione di strutture pubbliche, sono i seguenti:

1) la composizione dell'impianto sportivo, cioè la descrizione di tutti gli elementi strutturali che fanno parte dell'impianto messo a bando.

Esempio, un campo da calcio all'aperto con i relativi spazi accessori e funzionali, una palestra composta da quattro spogliatoi per giocatori con docce e servizi igienici, due spogliatoi per gli arbitri con relative docce e servizi igienici, servizi igienici per il pubblico, magazzino, sala riunioni, un locale ad uso ufficio, una infermeria, un'area gioco bambini all'aperto;

2) la denominazione dell'Ente pubblico, ad esempio il Comune, che nel bando viene definito "stazione appaltante", con l'indicazione della sede e dei recapiti;

3) l'importo presunto a base d'asta. Nel nostro esempio, il Comune, indica il corrispettivo massimo come importo a base di gara.

4) la durata della concessione. La concessione ad esempio, avrà la seguente durata: 01/01/2018-31/12/2028;

5) i soggetti ammessi e i requisiti di partecipazione.

Al bando possono partecipare ad esempio:

- società e Associazioni sportive dilettantistiche, Enti di promozione sportiva, Associazioni di discipline sportive associate, Federazioni sportive nazionali ed Associazioni iscritte all'elenco comunale delle libere forme associative o ad albi previsti dalla vigente normativa regionale sull'associazionismo che perseguono finalità formative, ricreative e sociali nell'ambito dello sport e del tempo libero e che dimostrino capacità operativa adeguata alle attività da realizzare.

- raggruppamenti costituiti da uno o più soggetti di cui al punto precedente ed eventualmente da soggetti diversi, fermo restando che il soggetto "capogruppo" dovrà essere individuato tra le società e/o associazioni e che i "soggetti diversi" potranno svolgere esclusivamente la gestione di attività complementari e/o di supporto.

7.2. I requisiti di ordine generale

L'Ente indicherà i requisiti previsti in base alle normative vigenti che curano gli appalti, ad esempio, l'insussistenza delle cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento, quali fallimenti, liquidazione coatta, concordato preventivo, procedimenti penali pendenti.

I requisiti di capacità tecnica, ad esempio, l'avere gestito per un periodo continuativo della durata minima di dodici mesi, almeno un impianto sportivo, pubblico o privato, analogo a quello per la cui gestione si chiede di concorrere (con il termine analogo si intende, sempre in riferimento all'esempio precedente, un impianto composto da almeno un campo da calcio regolamentare con tribuna coperta e da almeno una palestra abilitata ad ospitare partite ufficiali delle Federazioni Sportive).

I requisiti di capacità economica ad esempio: avere realizzato nell'ultimo triennio (2016-2018) un fatturato medio annuo, come da dati di bilancio o da documentazione equipollente, pari almeno ad Euro 40.000,00 (affidabilità economica).

7.3. Le condizioni di partecipazione

Normalmente i bandi prevedono che i soggetti che intendono partecipare alla gara dichiarino:

- di avere la sede operativa/filiale stabilmente funzionante nel Comune o nella Provincia dell'Ente appaltante oppure l'impegno a costituirla in caso di aggiudicazione prima della data di stipulazione del contratto;
- di essere perfettamente a conoscenza delle norme generali e particolari che regolano la concessione oggetto del bando, oltre che di tutti gli obblighi derivanti dalle prescrizioni del capitolato;
- di accettare, senza condizione o riserva alcuna, tutte le norme e le disposizioni contenute nel bando di gara;
- di avere formulato i prezzi di offerta sulla base di tutti gli obblighi ed oneri derivanti da disposizioni di legge e regolamentari (anche relativi alle disposizioni in materia di prevenzione e sicurezza del lavoro) o previsti dalla gara, giudicandoli remunerativi e tali da consentire la formulazione dell'offerta stessa;
- di autorizzare l'Amministrazione, qualora un partecipante alla gara eserciti il diritto di "accesso agli atti", ai sensi della L. 241/1990 e del d.P.R. n. 184/2006, a consentirgli per tutta la documentazione presentata per la partecipazione alla gara; oppure di non autorizzare l'Amministrazione, qualora un partecipante alla gara eserciti il diritto di "accesso agli atti" a consentirgli per quelle parti relative all'offerta tecnica e/o economica, per le informazioni fornite a giustificazione delle offerte presentate;
- di impegnarsi ad effettuare le opere di manutenzione straordinaria, di adeguamento strutturale e di miglioramento del patrimonio pubblico, anche per lotti ed in momenti diversi nel corso degli anni della concessione, senza oneri aggiuntivi a carico dell'Amministrazione Comunale. Tali opere dovranno essere realizzate in base ad una percentuale e ad un termine temporale stabilito dal bando. In base al principio dell'ecosostenibilità delle strutture, l'Ente appaltante può richiedere al concessionario l'impegno alla realizzazione di interventi volti al risparmio energetico, quali per esempio: coibentazione, sostituzione infissi, realizzazione di impianto fotovoltaico, illuminazione a led. I bandi generalmente prevedono che tali opere, al termine della concessione, rimangano di proprietà dell'amministrazione comunale, senza alcun corrispettivo oppure che vengano rimborsate al concessionario.

La mancanza anche di un solo requisito di partecipazione tra quelli richiesti, comporta l'esclusione dalla gara.

7.4. La procedura di gara

L'Ente appaltante costituirà una Commissione il cui Presidente sarà il Direttore dell'Ente o il dirigente preposto che ha emanato il bando.

Delle operazioni di gara viene specificato il luogo, la data di svolgimento e le modalità di partecipazione delle strutture interessate, dei partecipanti o dei loro delegati, muniti di delega scritta e di documento di identità in corso di validità.

La Commissione procede:

a) a riscontrare che l'arrivo dei plichi sia avvenuto entro i termini di scadenza della gara indicati nel bando, dichiarando l'esclusione di quelli pervenuti tardivamente;

b) alla verifica dell'integrità e della regolarità formale dei plichi pervenuti nei termini stabiliti, dichiarando l'esclusione di quelli non presentati con le formalità richieste a pena di esclusione;

c) all'apertura dei plichi che avranno positivamente superato i controlli.

Successivamente la Commissione procede alla verifica della regolarità della documentazione e all'apertura delle buste, verificando inoltre, che al loro interno, siano stati inseriti i documenti richiesti e dandone lettura.

La Commissione procede alle eventuali esclusioni delle documentazioni con carenze e/o irregolarità non sanabili.

Successivamente procede alla verifica della regolarità della busta relativa all'offerta tecnico-qualitativa, del suo contenuto e della regolarità dell'offerta economica che rimane chiusa.

Conclusa questa fase la Commissione di gara sospende i lavori in seduta pubblica e procede con la valutazione delle offerte tecniche in seduta segreta.

Terminata la valutazione delle offerte tecnico-qualitative, il Presidente della Commissione, previa convocazione dei Legali Rappresentanti delle imprese concorrenti, da lettura in seduta pubblica dei punteggi attribuiti alle offerte tecnico-qualitative e procede all'apertura delle offerte economiche attribuendo i relativi punteggi, secondo formule stabilite precedentemente.

Successivamente viene predisposta la graduatoria sommando i punteggi ottenuti dalla valutazione dell'offerta tecnico-qualitativa e quelli ottenuti dalla valutazione dell'offerta economica per ciascun concorrente.

L'Amministrazione può riservarsi di non procedere all'aggiudicazione qualora nessuna delle offerte presentate fosse considerata conveniente o idonea.

L'Amministrazione può riservarsi altresì, di procedere all'aggiudicazione anche nel caso di una sola offerta purché valida e congrua.

7.5. I raggruppamenti temporanei

È ammesso il raggruppamento temporaneo di concorrenti, così come previsto dalla normativa vigente (art. 37, Titolo II, d.lgs. 50/2016).

Le singole associazioni/società/imprese, facenti parte del raggruppamento risultato aggiudicatario, devono conferire, con un unico atto, mandato speciale di rappresentanza ad una di esse, designata quale capogruppo. Tale mandato deve risultare da scrittura privata autenticata ex art. 2703 del codice civile.

La procura è conferita al rappresentante legale della capogruppo che deve possedere tutti i requisiti di partecipazione previsti dal bando.

Nel caso di un costituendo raggruppamento temporaneo, l'istanza di partecipazione alla gara, il capitolato, l'offerta tecnico-qualitativa e l'offerta economica, dovranno essere sottoscritte da tutti i legali rappresentanti delle associazioni/società/enti/imprese costituenti il raggruppamento.

Nel caso di costituito raggruppamento temporaneo, l'istanza di partecipazione, il capitolato, l'offerta tecnico-qualitativa e l'offerta economica, dovranno essere sottoscritte solo dal Legale rappresentante della Capogruppo.

Ciascun soggetto facente parte del raggruppamento dovrà dichiarare il possesso dei requisiti e l'inesistenza delle cause di esclusione previste nel bando.

Ciascuna Associazioni/società/Enti/Federazioni/imprese candidata dovrà produrre copia dello statuto e dell'atto costitutivo¹.

7.6. L'assegnazione in uso delle strutture sportive comunali

Poiché la gestione degli impianti sportivi risulta particolarmente gravosa, non tutte le associazioni sportive partecipano ai bandi di gestione. Queste, e quelle risultanti non vincitrici dei bandi di gestione, possono concorrere per l'uso degli spazi ed orari previsti dall'Ente pubblico.

¹ Dal sito del Comune di Bologna.

Per l'assegnazione in uso delle strutture sportive è previsto un bando pubblico che generalmente si compone dei seguenti punti:

- modalità di presentazione della domanda;
- procedura per le assegnazioni in uso degli spazi sportivi;
- tariffe - sospensione - decadenza - revoca;
- criteri per l'assegnazione annuale - tipologia degli impianti sportivi - attività consentite;
- articolazione dei turni di utilizzo secondo il tipo di impianto;
- utilizzo gratuito - rinuncia - esclusione.

Per assegnazione in uso si intende il provvedimento con il quale un Comune o un quartiere comunale assegna l'utilizzo di uno spazio attrezzato, all'interno di un impianto sportivo, per lo svolgimento delle attività nello stesso previste².

² Dal sito del Comune di Bologna.

CAPITOLO VIII

L'ATTIVITÀ MOTORIA E SPORTIVA ISTITUZIONALE

8.1. L'attività motoria nella Scuola Primaria

A parte la scuola dell'infanzia, dove non sono previste specifiche ore dedicate all'attività motoria (così come risulta dalla tabella sotto riportata), due sono le ore settimanali curriculari dedicate dall'ordinamento scolastico alla somministrazione di attività motoria da parte di un insegnante a ciò preposta. Nelle due ore previste l'insegnante può svolgere la lezione in palestra, se è presente nell'edificio scolastico, oppure nel cortile o nell'eventuale parco adiacente. Generalmente attività motoria, musica e arte vengono delegate all'insegnante di italiano o di matematica in base alle necessità di orario. Queste attività sono condizionate dalla formazione dell'insegnante preposto che raramente ha le competenze necessarie per svolgere un idoneo programma, così che l'insegnamento di queste attività viene spesso estremamente limitato o addirittura non effettuato.

In questa drammatica, surreale situazione, riscontrabile solo in Italia, si inseriscono le Associazioni Sportive Dilettantistiche (ASD). Infatti, poiché queste praticano le loro attività presso le palestre scolastiche, hanno tutto l'interesse a fare promozione presso la scuola di pertinenza della palestra. Le ASD propongono quindi pacchetti di quattro – otto ore di lezioni gratuite del loro sport alle classi, con l'obiettivo di coinvolgere gli alunni nelle loro attività sportive pomeridiane.

Da ciò traggono vantaggio tutti i vari soggetti implicati: gli alunni che possono fruire di lezioni fatte da personale qualificato; i docenti che, pur assistendo alle lezioni per la responsabilità che gli compete, sono sollevati da un impegno gravoso

e possono trarre spunto per future lezioni; la Scuola per una offerta didattica di maggiore qualità; le ASD perché promuovono i loro corsi pomeridiani (a pagamento) in orario extra scolastico; i genitori che hanno così la certezza che i loro figli frequenteranno la palestra.

Oltre alle ASD, il CONI, ricorrentemente, si è fatto promotore di progetti rivolti alle scuole primarie, progetti che non sono andati mai oltre la sperimentazione di tre anni, del cui esito non si è mai avuta evidenza, e che hanno coinvolto soltanto alcune province del territorio nazionale: “Alfabetizzazione motoria”, “Gioco sport”, “Lo Sport a scuola”...

Al fine di coordinare queste attività, in ogni scuola, è nominato il/la “referente” di attività motoria: figura di grande rilevanza che deve gestire i rapporti con le ASD, con il CONI e tutti gli Enti che a vario titolo ed interesse presentano progetti presso le scuole.

Buone intenzioni che non hanno prodotto né stabilità di programmi né coinvolgimento permanente di operatori qualificati quali i laureati in scienze motorie.

A fronte di quanto avviene in Europa l'Italia fa registrare un enorme ritardo ed una grave lacuna per quanto riguarda la necessaria attività motoria in età evolutiva e la conseguente assunzione di corretti stili di vita. Non solo, ma ancora una volta i costi di queste attività ricadono per la maggior parte sugli utenti e non sulle istituzioni preposte quali il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero dello Sport e, a surrogare a tali mancanze, impropriamente, viene interessato il CONI.

Un esempio di questa situazione è dato dal progetto “Sport di classe” che si riporta così come è annunciato nel sito del CONI e che si commenta da solo...:

Sport di Classe, nato dalla collaborazione tra MIUR e CONI è un progetto che ha come obiettivo la valorizzazione dell'educazione fisica e motoria nella scuola primaria per le sue valenze trasversali e per la promozione di stili di vita corretti e salutarri. L'edizione 2017/2018 del progetto è rivolta a tutte le classi 4^e e 5^e delle scuole primarie d'Italia, statali e paritarie, e prevede, rispetto alle edizioni precedenti, un incremento delle ore realizzate dal Tutor per ogni classe: 21 ore per ciascuna classe assegnata, da inizio gennaio a giugno, ripartite in 20 ore di copresenza con il docente titolare della classe, 1 ora a settimana e 1 ora per attività trasversali¹.

¹ Dal sito del MIUR.

Sinteticamente: 1 ora a settimana per 5 mesi, soltanto per le classi 4^e e 5^e...

Si riporta, per un utile confronto con gli altri Paesi europei il quadro seguente.

Ore settimanali di educazione fisica nelle scuole europee²

	Scuola Infanzia	Primaria	Secondaria 1° grado	Secondaria 2° grado
ITALIA	//	//	2	2
FRANCIA	5	5	5	5
GERMANIA	3	3	5	//
GRECIA	3	2	5	3
BELGIO	5	2	2/3	2/3
DANIMARCA	1	2	2	3/2
OLANDA	5	2	3	1
SPAGNA	4	3	3	3

Il governo in carica nel 2018 ha inserito nell'iter legislativo presentato il disegno di legge n. 646 dell'11 luglio 2018 che, riconoscendo le lacune dell'attuale sistema e le motivazioni per superarlo, avrebbe previsto l'inserimento, quale figura professionale esclusivamente dedicata alle attività motorie, del docente di educazione fisica in possesso di specifico titolo e di adeguato aggiornamento. Si sarebbe trattato, con l'inserimento di 12.000 insegnanti, di dare luogo a un vero salto di qualità per la formazione psicofisica dei nostri giovani e di colmare un colpevole divario con l'Europa. Il percorso legislativo si è però arenato di fronte alle difficoltà che sarebbero sorte per l'attuazione della legge: assoluta carenza di spazi idonei alla pratica delle attività motorie, difficoltà a reperire il personale idoneo all'insegnamento e a coprirne i costi relativi.

8.2. L'attività motoria nella Scuola Secondaria di I e II livello

Attività curricolare

I programmi Ministeriali prevedono la somministrazione di due ore settimanali di Educazione Fisica e Sportiva presso tutte le classi della scuola secondaria di

² Dal sito dell'ISTAT.

ogni ordine e grado. Gli insegnanti, laureati in scienze motorie, accedono all'insegnamento tramite concorso. Per alcuni anni l'accesso al concorso è stato condizionato alla partecipazione ai corsi di specializzazione all'insegnamento SISS.

Attività sportiva scolastica extracurriculare

Il MIUR, titolare delle politiche da adottare per l'incremento delle attività sportive nella scuola, ha varato nel 2009 un progetto che prevede l'istituzione, presso le scuole che aderiscono, di Centri sportivi scolastici. Questo progetto viene organizzato e diretto dagli insegnanti di educazione fisica titolari dell'insegnamento, al di là delle ore curricolari, con il coinvolgimento dei colleghi e della segreteria ed è sostenuto economicamente da uno stanziamento annuale da parte del Ministero e dalla disponibilità economica che l'Istituto ad esso ha riservato attingendo dal budget destinato a tutte le attività extrascolastiche.

Alle attività di preparazione sono destinate sei ore settimanali finalizzate all'attività agonistica. L'adesione da parte degli alunni è libera e deve essere formalizzata all'inizio dell'anno scolastico.

Il progetto deve essere inserito nel piano dell'offerta formativa (POF) dell'Istituto, deliberata a giugno dell'anno scolastico precedente.

Le scuole, comunque, permangono nell'autonomia e possono organizzare attività sportive, completamente a carico degli studenti aderenti, con l'ausilio di organizzazioni sportive esterne³.

8.3. L'attività sportiva universitaria

L'organizzazione dello sport universitario, nell'attuale forma, ha origini piuttosto recenti.

Nell'immediato dopoguerra gli studenti universitari italiani praticanti lo sport si organizzarono spontaneamente presso alcuni atenei istituendo il proprio Centro Universitario Sportivo (Bologna, Padova, Torino...). Nel 1947 i vari Centri Universitari si riunirono dando luogo ad un'organizzazione nazionale denominata Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI).

Attualmente sono 54 i CUS che fanno parte della confederazione del CUSI. Nel

³ Dal sito del MIUR.

1959 vennero organizzati a Torino, dal locale CUS e sotto la presidenza di Primo Nebiolo, mondialmente riconosciuto tra i più illuminati e capaci dirigenti dello sport, i primi giochi universitari mondiali che vennero chiamati Universiadi. Fu in quella occasione che grazie alla lungimiranza e capacità politica di Primo Nebiolo nacque la Federazione Internazionale dello Sport Universitario (FISU) alla quale aderiscono 186 Paesi.

Da allora il movimento dello sport universitario è cresciuto enormemente, articolandosi in cinque organismi continentali che fanno sempre capo alla FISU e gli eventi sportivi sono aumentati di numero e qualità: infatti oggi si disputano le Universiadi Estive e Invernali, con cadenza biennale e i Campionati Nazionali, Continentali e Mondiali di quegli sport che non fanno parte del programma delle Universiadi e a cui aderisce un numero di partecipanti tale da giustificare la realizzazione.

8.4. Lo sport universitario regolamentato dalla legge 394/1977

Nel 1977, dando applicazione alla legge n. 394, in ogni Università viene istituito il Comitato per lo sport.

Di seguito si riporta la legge istitutiva con l'obiettivo di promuovere a tutti i livelli la pratica delle attività motorie e sportive e di rappresentare le maggiori discipline nei campionati nazionali ed internazionali.

Il Ministero competente (MIUR) riserva ogni anno una percentuale del finanziamento per l'edilizia universitaria per la realizzazione e manutenzione delle strutture sportive.

ISTITUZIONE PRESSO LE UNIVERSITÀ DEI COMITATI PER LO SPORT

Art. 1

Presso ciascuna Università o Istituto di Istruzione universitaria è istituito un comitato che sovrintende agli indirizzi di gestione degli impianti sportivi ed ai programmi di sviluppo delle relative attività.

Art. 2

Il comitato è composto:

- a) dal rettore dell'Università o direttore dell'Istituto universitario, o da un loro delegato, che assume le funzioni di presidente;

- b) da due membri designati dagli enti sportivi universitari legalmente riconosciuti, che organizzano l'attività sportiva degli studenti su base nazionale;
- c) da due studenti eletti secondo le modalità previste dall'art. 9 del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1973, n. 766; e successive modificazioni e integrazioni;
- d) dal Direttore amministrativo, oggi Direttore generale dell'Università o dell'Istituto universitario, o suo delegato, anche in qualità di segretario.

Nei centri in cui abbiano sede più Università, i comitati predetti possono essere autorizzati a costituirsi in consorzio. Con decreto del ministro per la pubblica istruzione è stato emanato il regolamento per il funzionamento dei comitati.

Art. 3

Alle spese relative ai programmi di sviluppo previsti dal precedente art. 1 si provvede con i fondi stanziati in apposito capitolo da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero della pubblica istruzione. Con apposita disposizione inserita nella legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, sarà stabilito l'ammontare dell'onere relativo all'attività dei comitati di cui alla presente legge⁴.

8.5. Regolamento per il funzionamento dei Comitati per lo sport universitario

Per completezza dell'argomento si è ritenuto opportuno riportare il regolamento per il funzionamento dei Comitati per lo sport universitario costituito con decreto dell'allora Ministro della Pubblica Istruzione in data 18 settembre 1977.

REGOLAMENTO PER IL FUNZIONAMENTO DEI COMITATI PER LO SPORT UNIVERSITARIO

Art. 1

Il Comitato per lo sport universitario, istituito con legge 28 giugno 1977, n. 394, è costituito con Decreto del Rettore e dura in carica un biennio accademico. I componenti di esso possono essere confermati. Dalla scadenza del biennio fino al rinnovo dei mandati, i membri del Comitato restano in carica per la trattazione delle questioni di

⁴ Dal sito del CUSI.

ordinaria amministrazione e di quelle che rivestono carattere di urgenza. In caso di cessazione dalla carica di componenti elettivi, questi vengono sostituiti da quelli che nelle votazioni hanno conseguito il maggior numero di voti nelle rispettive liste. In caso di cessazione dalla carica di componenti designati dagli Enti sportivi universitari, questi ultimi dovranno provvedere a nuova designazione entro il termine massimo di trenta giorni. I sostituti restano in carica fino alla regolare scadenza del biennio.

Art. 2

Le elezioni dei rappresentanti degli studenti si svolgono in concomitanza con quelle previste per la rappresentanza studentesca negli organi di governo universitario.

Art. 3

La mancata partecipazione di una o più rappresentanze non infirma la valida costituzione dell'organo. Il Comitato è convocato dal Presidente almeno due volte all'anno. Inoltre può essere sempre convocato in via straordinaria per iniziativa dello stesso Presidente o su richiesta motivata di almeno due componenti. Per la validità delle sedute è richiesta la presenza della maggioranza dei componenti il Comitato. I verbali delle sedute firmati dal Presidente e dal segretario devono essere raccolti e conservati per ordine cronologico.

Art. 4

Il Comitato sovrintende agli indirizzi di gestione degli impianti sportivi ed ai programmi di sviluppo della relativa attività sportiva; definisce di intesa con gli Enti locali le modalità di utilizzazione degli impianti sportivi di cui i predetti Enti hanno la disponibilità; predispone i programmi di edilizia sportiva e formula le relative proposte di finanziamento secondo quanto previsto dalle leggi vigenti.

Art. 5

Rientrano nei programmi di sviluppo dell'attività sportiva universitaria:

a) la promozione e l'incremento della pratica sportiva per favorire la partecipazione del maggior numero di studenti universitari, ai quali dovrà essere garantito, con idonea regolamentazione e nei limiti delle strutture disponibili, l'accesso gratuito agli impianti sportivi allo scopo di incentivare la partecipazione alle attività promosse dal Comitato per lo sport universitario nel quadro di formazione globale dello studente in considerazione delle esigenze di sviluppo psico-fisico, anche per la migliore resa didattica;

- b) la organizzazione di attività sportiva di corsi di iniziazione e di perfezionamento nelle varie discipline, di attività agonistica a carattere universitario e nell'ambito delle Federazioni sportive;
- c) la partecipazione ad attività agonistiche in campo locale, regionale, nazionale ed internazionale, sia nell'ambito universitario che in quello federale, previo accertamento delle attitudini e della specifica preparazione dei singoli.

Art. 6

Nel mese di giugno di ogni anno il Comitato delibera sul programma delle attività sportive da realizzare nell'anno accademico successivo, ed approva il programma finanziario. Qualora gli Enti locali territoriali intendano intervenire con opportune forme di sostegno il Comitato, al fine di deliberare il programma di attività di cui al precedente comma, potrà consultare, in via preventiva, i predetti Enti.

Art. 7

La attuazione e la realizzazione dei programmi di attività deliberati dal Comitato e la gestione degli impianti sportivi universitari sono affidati mediante convenzione, da stipularsi sulla base di uno schema-tipo predisposto dal Ministero della Pubblica Istruzione, agli Enti sportivi universitari legalmente riconosciuti che organizzano l'attività sportiva degli studenti su base nazionale. La convenzione prevedrà anche la disciplina dell'attività sportiva su base nazionale ed internazionale che sarà coordinata ed attuata dai medesimi Enti sportivi universitari, i quali presenteranno, ogni anno, al Ministero della pubblica Istruzione una relazione sulla predetta attività.

Art. 8

In relazione agli adempimenti previsti dall'art. 3 della L. 28 giugno 1977, n. 394, il Ministero della Pubblica Istruzione, sulla base delle richieste presentate dai Comitati per lo sport universitario e della relazione di cui al secondo comma del precedente articolo, ripartisce il fondo all'uopo stanziato, tenendo conto degli impianti disponibili, dell'attività sportiva universitaria effettuata nell'anno precedente e dei programmi di sviluppo dell'attività stessa. I fondi assegnati all'Università ai sensi del precedente comma, sono gestiti con l'osservanza delle norme sulle gestioni speciali di cui agli artt. 58 e 59 del T.U. delle leggi sull'istruzione superiore, approvato con Regio Decreto del 31 agosto 1933, e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 9

Nelle sedi universitarie in cui coesistono più Atenei ed Istituti universitari l'attività dei vari Comitati si esplica sulla base di programmi ed iniziative opportunamente coordinate in modo da realizzare un impiego ottimale degli impianti sportivi e dei fondi disponibili. A tal fine, il Ministro della Pubblica Istruzione può promuovere la costituzione del Consorzio di cui all'art.2, 2° comma, della legge 28 giugno 1977, n. 394. L'autorizzazione per la costituzione di Consorzi è data con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione.

Art. 10

Nella prima applicazione del presente decreto le norme relative agli Enti sportivi universitari legalmente riconosciuti che organizzano l'attività sportiva degli studenti su base nazionale s'intendono riferite al Centro Universitario Sportivo Italiano (C.U.S.I.), unico ente attualmente esistente, cui è riconosciuta la personalità giuridica ai sensi del Dpr. 30 aprile 1968, n. 770 ed ai suoi organi periferici⁵.

Seguendo i dettami del presente decreto, apportando gli opportuni aggiornamenti per adeguare le attività alle attuali esigenze, si muove il CUSI ed i CUS ad esso federati. Purtroppo l'attuale cultura in materia di Attività Motoria e Sportiva è ancora lontana dai modelli anglosassoni e, più propriamente, da quelli maggiormente avanzati al mondo ed anche il sistema universitario fatica ad adeguarsi alle nuove, moderne esigenze di pratica motoria e sportiva.

È proprio nella crescita culturale dei futuri operatori del settore che si fondano le speranze di una più adeguata risposta alle esigenze di questo particolare settore del benessere e della salute mentale e fisica dei componenti della nostra società italiana.

Brevi osservazioni sulle recenti prospettive di riforma

Al momento di andare in stampa ci perviene la comunicazione della approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di cinque decreti che interessano il mondo dello sport. È questo il modesto risultato, che non ha comunque esaurito il suo percorso legislativo, di una annunciata riforma dello sport che ha preso il via agli

⁵ Dal sito del CUSI.

inizi del 2020 per arenarsi all'inizio dell'estate dello stesso anno. Tutto ciò a conferma di quanto detto nel capitolo 1 ed in particolare nel paragrafo 2. Lo sport, nella sua evoluzione, ha generato le attività motorie, in tutte le attuali accezioni del termine. Purtroppo questa evoluzione non è mai stata guidata ed ha dato luogo al sorgere di strutture parallele, ad interessi economici che, consolidandosi, condizionano qualsiasi velleità di cambiamento. Per correttezza istituzionale declinerò i decreti che in qualche modo toccheranno o modificheranno i contenuti del modulo di mia competenza senza esimermi da personali commenti. Tra i decreti non è stato approvato il cosiddetto “Decreto Uno”, relativo al nuovo assetto della governance sportiva. Nei prossimi mesi i decreti approvati passeranno al vaglio del Consiglio di Stato, della Conferenza Stato-Regioni e delle commissioni parlamentari prima del varo definitivo.

Si elenca, di seguito la sintesi dei cinque decreti approvati (fonte: comunicato stampa Palazzo Chigi, Consiglio dei Ministri).

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 (decreto legislativo – esame preliminare) (Ministro del lavoro e delle politiche sociali). L'articolo, per quanto ci interessa, prevede: l'abolizione del vincolo sportivo, inteso come limitazione alla libertà contrattuale dell'atleta, anche nel settore dilettantistico, entro il mese di luglio 2022; il riconoscimento all'attività di associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno formato l'atleta, alle quali è assicurato da un premio di formazione; l'affermazione delle pari opportunità per lo sport femminile, professionistico e dilettantistico; il riconoscimento di pari diritti delle persone con disabilità nell'accesso alla pratica sportiva di tutti i livelli; la tutela dei minori e dei cittadini con disabilità nell'ambito della pratica sportiva; la tutela e il sostegno del volontariato sportivo; l'istituzione di un “Fondo per il professionismo negli sport femminili”; l'istituzione della figura professionale del chinesologo di base (a che pro?), di quello sportivo e del manager dello sport. Si prevede che le associazioni sportive dilettantistiche e le società sportive dilettantistiche possano svolgere anche attività commerciali, solo se secondarie rispetto all'attività sportiva e strumentali all'autofinanziamento (era già così), e che possano distribuire una parte dei dividendi con limiti stringenti a tutela della vocazione sportiva. Questo principio non è una novità in quanto già in atto presso molte Federazioni Sportive.

Attuazione dell'articolo 6 della legge 8 agosto 2019 n. 86, recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di ac-

cesso ed esercizio della professione di agente sportivo (decreto legislativo – esame preliminare).

(Esiste già presso il CONI).

Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019 n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi (decreto legislativo – esame preliminare).

Questo articolo è a favore delle Associazioni che hanno impianti di proprietà o gestiscono per le Amministrazioni Locali.

Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019 n. 86, recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi (decreto legislativo – esame preliminare).

Con questo articolo si interviene con la creazione di un Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche presso il Dipartimento per lo sport, gestito con modalità telematiche avvalendosi della società Sport e Salute s.p.a., nel quale sono iscritte le società e le associazioni sportive dilettantistiche che svolgono attività sportiva, compresa l'attività didattica e formativa, operanti nell'ambito di una federazione sportiva nazionale, disciplina sportiva associata o ente di promozione sportiva.

(Il registro esiste già ed è gestito attualmente dal CONI: con l'approvazione del decreto la gestione passerà alla Sport e Salute s.p.a.).

Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019 n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali (decreto legislativo – esame preliminare).

Il decreto attua l'articolo 9 della delega e interviene in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali.

In particolare il provvedimento detta norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo, stabilendo i principi fondamentali per la gestione in sicurezza delle aree sciabili. Il decreto disciplina i criteri e le modalità previsti per la segnalazione del grado di difficoltà delle piste e per la delimitazione dei bordi delle medesime commisurato alla pendenza. È fatto, peraltro, obbligo per il gestore di apporre una mappa delle piste in prossimità dei punti di accesso agli impianti e delle biglietterie con indicazione del grado di difficoltà. Vengono definite specifiche norme di comportamento per gli utenti e l'obbligo per i minori del casco protettivo.

PARTE TERZA

L'ORGANIZZAZIONE DEGLI EVENTI SPORTIVI

CAPITOLO I

L'ORGANIZZAZIONE DEGLI EVENTI SPORTIVI

Giovanni Paruto

1.1. Il manager degli eventi sportivi: definizione delle attività

Definizione delle attività:

1. valuta la fattibilità finanziaria e organizzativa dell'evento. Definisce le strategie dell'evento e ne coordina le varie fasi in modo da garantirne l'efficienza organizzativa. Sovrintende la gestione amministrativa, l'organizzazione dell'evento e il coordinamento del personale, coinvolgendo aziende e risorse specifiche che spesso coabitano con altri soggetti volontari;

2. cura la comunicazione dell'evento tenendo presente che l'evento stesso è uno strumento di comunicazione potente per i suoi stakeholder e che la struttura organizzativa da coordinare può rappresentare la creatrice dell'evento o agire in service per dei committenti esterni.

a) Principali attività:

1. progetta l'evento e il relativo piano finanziario su mandato degli organi dell'Associazione;
2. promuove l'evento e ne diffonde la comunicazione;
3. implementa le misure organizzative per la realizzazione tecnica dell'evento;
4. sceglie, valuta e coordina le risorse umane in rapporto al livello dell'evento da realizzare;
5. elabora e cura il piano di accoglienza per atleti e personalità;

6. definisce le strategie di marketing (politiche di brand) e di comunicazione elaborando un piano esecutivo;
 7. accede alle autorizzazioni amministrative;
 8. cura il rispetto e l'adeguamento delle norme di sicurezza;
 9. assicura il controllo durante la manifestazione sia per gli atleti che per il pubblico;
 10. diffonde i risultati.
- b) Competenze:
1. definisce gli obiettivi dell'evento, la loro pianificazione e gestione;
 2. programma e gestisce l'uso efficiente delle risorse;
 3. definisce i processi di marketing, di comunicazione e di gestione del rischio;
 4. elabora il piano di soccorso sanitario e il relativo livello di rischio.

1.2. Le funzioni dell'event manager

Quando si organizza un evento sportivo si devono considerare tutti gli aspetti organizzativi e tecnici, quelli amministrativi e quelli economici.

Il termine evento viene applicato a diverse manifestazioni organizzate per uno scopo all'interno di un determinato arco temporale.

Nel mondo dello sport negli ultimi decenni c'è stata una forte espansione del settore che ha riguardato l'organizzazione degli eventi sportivi.

Professionisti, fornitori e aziende hanno dovuto formarsi mediante corsi e testi specifici per avere un bagaglio di conoscenze di buone pratiche nel settore dell'organizzazione: luoghi, agenzie, fornitori, associazioni di categoria, enti regolatori esterni, organizzazioni, sono stati gli attori che in questi ultimi decenni hanno perfezionato il loro intervento nel settore.

Un progetto rivolto alla realizzazione di un evento sportivo vede coinvolte diverse figure professionali ed in primo piano quella dell'event manager.

Il progetto-evento affidato all'event manager è un sistema nel quale le attività sono strettamente interdipendenti tra loro e in cui eventuali cambiamenti, in una determinata area o settore, possono avere importanti ripercussioni su molte altre attività dell'organizzazione.

Gli eventi si svolgono sempre di più in ambienti sottoposti a stringenti regolamentazioni ed il loro svolgimento comporta delle responsabilità che derivano dal-

la gestione. Una serie di enti pubblici, nazionali e locali, sono quindi responsabili della relativa supervisione: l'event manager non deve che considerare tutto ciò e sapersi interfacciare con persone ed enti.

I compiti organizzativi che lo investono sono tanti e tra loro diversi. Tra questi c'è anche quello di determinare l'ordine di priorità delle singole attività e quello di organizzarle secondo una sequenza logica, ad esempio, la certezza delle risorse economiche, la ricerca degli sponsor, l'individuazione del luogo dell'evento, i permessi da richiedere agli enti territoriali per occupare un suolo, una piazza, un parco, una via, le misure di sicurezza da adottare, la cartellonistica, i divieti di sosta da apporre nelle strade o nei luoghi nei giorni prima dell'evento.

Egli deve individuare cosa deve essere gestito, chi lo deve fare, in quali tempi, con quali mezzi economici e tecnici a disposizione e con quali responsabilità.

Analizziamo alcuni aspetti relativi all'organizzazione di un evento e le strutture che vengono coinvolte.

Se si tratta di organizzare un evento locale, di portata ristretta e con un numero ridotto di spettatori, l'event manager può organizzare l'evento da solo, oppure, nell'organizzazione di eventi complessi, è opportuno che egli organizzi l'evento insieme ad uno staff.

Egli deve prevedere:

- i possibili cointeressati, cioè gli stakeholder (persone e organizzazioni portatori di un legittimo interesse nei confronti dell'evento). Il suo compito è quello di identificare e gestirne i relativi bisogni e i loro punti di vista, sapendosi relazionare e adottando ottime capacità di mediazione, di comunicazione e comportamentali, in particolare, nei momenti conflittuali e decisionali. È proprio la capacità dell'event manager di bilanciare i diversi bisogni, gli interessi e le aspettative degli stakeholder che contribuisce alla riuscita dell'evento;
- le precauzioni per l'incolumità degli spettatori, degli atleti e dei lavoratori del settore;
- i minimi particolari delle varie fasi dell'evento sportivo;
- la ricerca di soggetti o ditte interessate alla sponsorizzazione;
- i contatti con i mass media, e con le istituzioni locali, regionali o nazionali;
- di sapersi interfacciare con la comunità presente nel territorio in cui si svolge l'evento;
- la gestione degli imprevisti direttamente o affidandoli ad un risk manager.

Gli enti promotori sono spesso delle organizzazioni che si costituiscono ap-

positamente in occasione dell'evento e cessano di esistere dopo la sua conclusione.

Per l'organizzazione di un evento ci si può anche affidare, mediante stipula di un contratto, ad agenzie specializzate, formate sia da singoli esperti sia da gruppi di professionisti.

La scelta dei fornitori migliori è fondamentale per dare buoni servizi di logistica, di catering, di allestimenti, di fornitura di premi e di tante altre aree legate al settore dell'evento. Ristoranti, bar, supermercati, campeggi, alberghi e negozi sportivi, sono solo alcuni esempi di attività locali su cui un evento può impattare.

Le precauzioni sulla sicurezza sono rapportate sia al tipo di evento e al luogo in cui questo si svolge, sia agli impianti, ai campi, alle tribune e a tutto quello che può riguardare l'evento, oltre che, naturalmente, alla necessità della presenza di addetti al pronto soccorso.

Il luogo dell'evento può essere un luogo all'aperto oppure al coperto, con conseguenti precauzioni e sicurezze in merito, può essere un teatro, una piscina, un campo di rugby, un campo di calcio o di tennis, un parco, un centro commerciale, così come può essere un'aula universitaria, un auditorium, un albergo oppure un centro sportivo.

Il luogo dove si svolge l'evento influisce sul prestigio e sullo stile dell'evento stesso, sul suo processo di marketing e sul tipo di persone (pubblico, target e sponsor) che saranno disposte ad investire nella manifestazione. Giocano a favore anche la vicinanza al centro urbano, la disponibilità di infrastrutture e servizi, la conformazione di una piazza o la bellezza di un'aula o di una sala.

Ogni evento è caratterizzato da una sua unicità e necessita di una particolare strategia mirata a massimizzare i punti di forza, minimizzando le debolezze, evitando i rischi e traendo vantaggio dalle opportunità.

Quasi mai gli eventi sono ben definiti. L'eccessiva rigidità nei piani e nelle procedure non ne aiuta la buona riuscita. L'event manager deve saper cogliere in fretta tutte le opportunità anche quando queste possono cambiare radicalmente l'evento¹. In un evento all'aperto ad esempio, la presenza del pubblico e la riuscita della manifestazione sono completamente assoggettate alle condizioni atmosferiche.

Lo scopo del marketing in un ambiente di questo tipo diventa quindi quello di

¹ C.W.L. HILL, G.R. JONES, *Strategic management: an integrated approach*, 7th ed., Boston, 2007.

diminuire l'incertezza, agendo sul tipo di utente, sui consumatori, e sulla promozione dell'evento.

Qualche volta può accadere che il ruolo dell'event manager e quello di colui che segue praticamente il progetto o alcune sue fasi, project manager, vengano svolte dalla stessa persona.

Anche il project manager deve essere abile a interpretare gli obiettivi reali del progetto dal suo inizio sino alla fine, assicurandosi che gli obiettivi dei commitenti vengano realizzati secondo le sue aspettative e secondo gli accordi stabiliti.

Anche le competenze si sovrappongono. Le competenze essenziali per un project event manager risultano essere: ottime capacità di responsabilità, di negoziazione, e di comunicazione, il tipo di leadership, la qualità dei componenti e lo sviluppo del team che segue l'evento, la definizione e la distribuzione dei compiti, il rispetto dei tempi nelle varie fasi, la qualità e il tipo di evento, l'integrazione tra l'organizzazione del progetto e gli interessi delle parti cointeressate, la gestione dei contratti, delle forniture di beni e servizi, dei report dell'evento e l'assunzione della gestione del rischio che può essere affidata ad un risk manager.

In considerazione del luogo in cui si svolge la manifestazione o l'evento, si devono portare a compimento alcuni adempimenti, quali ad esempio: la stipula di una polizza assicurativa per limitare eventuali rischi e per coprire l'organizzazione in caso di danni a terzi, la richiesta dei permessi per la sosta e per il transito dei veicoli nella zona dell'evento, la comunicazione alla Questura, ai Carabinieri e alla Polizia municipale, l'accessibilità all'evento per i soggetti con disabilità e la comunicazione, nel caso in cui la manifestazione preveda la diffusione della musica, alla SIAE.

Alla conclusione della manifestazione, l'event manager dovrà documentare, mediante il cosiddetto "event report", i risultati finanziari e sociali ottenuti dall'evento. La sua abilità sarà quindi valutata proprio dai risultati ottenuti e dalla soddisfazione dei soggetti cointeressati.

L'ideazione di un evento sportivo, la creazione di un progetto con il suo processo di gestione, tra ideazione, progettazione, realizzazione e rendicontazione, comporta tempi molto più lunghi rispetto al tempo di svolgimento dell'evento in sé.

Il progetto è una serie di fasi sequenziali, ognuna caratterizzata da tempi di realizzazione differenti e con risultati finali molto precisi per cui alla fine di ogni fase l'event manager dovrà preparare le valutazioni dei risultati sino ad allora conseguiti.

1.3. Le fasi dell'evento sportivo

Ma perché progettare un evento? Qual è il contenuto dell'evento?

Devono esserci validi motivi che ne accertino l'importanza e il valore. Devono essere individuati gli stakeholder interni ed esterni; il periodo dell'evento ed il tempo per organizzarlo; si devono considerare i fattori climatici, il luogo e la location la cui scelta dovrà rappresentare il giusto compromesso tra i bisogni organizzativi, quelli del pubblico, i costi della manifestazione e i possibili ricavi previsti e quelli realmente ottenuti².

L'obiettivo dell'event manager deve essere quello di raccogliere ed analizzare le informazioni necessarie per stabilire le scelte strategiche. Il metodo più semplice e più conosciuto consiste nell'effettuare un'analisi SWOT. Si tratta di effettuare da un lato, un'analisi interna per identificare le proprie forze e le proprie debolezze e dall'altro, un'analisi esterna per stabilire le opportunità e le minacce. Ciò permetterà di analizzare il senso e l'ampiezza delle diverse manovre possibili, di reagire alle minacce, di approfittare delle opportunità, di compensare le debolezze e di sostenere le forze³.

Tra i compiti dell'event manager c'è anche quello di individuare le priorità e di organizzarle secondo fasi ben definite.

Nella fase di definizione del progetto l'event manager deve tenere in considerazione i seguenti elementi:

- gli scopi, gli obiettivi e la raccolta delle informazioni;
- l'individuazione del pubblico da attrarre, del tipo di pubblicità da adottare;
- l'individuazione delle strutture, degli impianti e dei luoghi dello svolgimento dell'evento;
- l'analisi di bilancio, le opportunità e soprattutto i possibili rischi.

Nella fase di progettazione egli deve ideare il progetto; prevedere studi di fattibilità e specificare le fasi; individuare luoghi, mezzi e risorse umane a disposizione. Le risorse possono essere servizi quali le ambulanze, beni come gazebo, tavoli, panche o un mix di entrambi, oltre quello che si può prevedere in base al tipo di manifestazione.

Tale analisi permette di sapere se le risorse devono essere reperite tramite for-

² J.J. GOLDBLATT, *Special events: best practices in modern event management*, 2nd ed., Hoboken, NJ, 1997.

³ P. GERMANO, *L'organizzazione degli eventi sportivi come comunicazione*, in *Centri Sportivi Aziendali e Industriali*, <https://www.csain.it>.

nitori, sponsor, istituzioni create o costruite appositamente per l'evento, oppure se fanno parte della struttura che organizza l'evento sportivo.

In base al tipo di manifestazione l'event manager ha l'opportunità o meno, di includere differenti tipi di servizi in una singola offerta, come ad esempio, forme di intrattenimento, bevande, cibo, merchandising, etc.

Nella fase della valutazione del progetto egli deve raccogliere tutte le informazioni; deve analizzare lo scostamento tra gli scopi prefissati, gli obiettivi raggiunti e i risultati conseguiti, analizzando errori e opportunità per i soggetti e gli enti cointeressati.

Prima di passare da una fase all'altra, l'event manager deve procedere, se è il caso, ad eventuali adattamenti, deve prevedere nuove responsabilità dei collaboratori, assegnando, cambiando o eliminando i compiti, in particolare quei compiti che hanno già visto raggiungere determinati traguardi del progetto. Procedendo in questo modo, egli potrà valutare i tempi e i controlli di ogni fase successiva.

All'interno di queste fasi ed in maniera trasversale egli deve garantire anche il controllo del progetto nel suo progredire verso l'evento.

Il confronto tra lo stato del progetto e il piano progettuale permette:

- di evidenziare i problemi e di attivarsi, se è il caso, con le opportune soluzioni;
- di controllare i documenti sullo stato di avanzamento dei lavori nelle varie aree di management;
- di valutare i progressi, la validità delle scelte e delle decisioni, prevedendo incontri tra gli attori coinvolti nell'evento, sia interni che esterni;
- di considerare tra i costi e i ricavi, quant'è la quantità di tempo necessaria a ripagare i costi sostenuti.

In realtà stabilire il reale costo di un evento è compito tutt'altro che facile. L'impiego dei volontari e le sponsorizzazioni in cambio della merce, rendono difficile un calcolo totale accurato, a maggior ragione poi se i benefici generati da un evento sono per lo più intangibili.

1.4. Il controllo e la relazione finale dell'evento (event report)

L'event report è una relazione conclusiva nella quale viene sintetizzato il profilo dell'evento e i risultati raggiunti.

Il suo contenuto può variare a seconda dei destinatari e richiede un notevole impegno. In generale, la relazione richiede una cura minuziosa e diventa di im-

portanza strategica per tutti i soggetti partecipanti all'evento. La scelta delle foto, l'impaginazione, la veste grafica, oltre a valorizzare l'evento in sé, devono valorizzare anche coloro che hanno contribuito alla realizzazione dell'evento.

Vediamo in breve, quali sono gli interessi delle parti che hanno contribuito alla realizzazione dell'evento:

- con la relazione finale dell'evento gli azionisti desiderano conoscere le percentuali di ritorno sugli investimenti sostenuti;
- gli sponsor sono interessati a sapere se il livello di notorietà dei loro prodotti è stato incrementato e quale sia stato il rapporto costo/contatto;
- gli enti pubblici vogliono conoscere i consensi prodotti nella pubblica opinione e quali impatti sono stati generati sull'economia del loro territorio, considerando anche tutte le spese indirette, quelle spese cioè, sostenute dal pubblico e dai partecipanti in via collaterale rispetto alla manifestazione (es. spese alberghiere, ristoranti, shopping cittadino, ecc.);
- gli organizzatori infine, sono interessati ad individuare ciò che ha funzionato, cosa il pubblico ha gradito, senza sottovalutare mai gli aspetti che richiedono un miglioramento.

Analizziamo quindi, quali sono i contenuti dell'event report, cioè:

- la descrizione del target ed il numero dei partecipanti;
- la copertura dei media e la visibilità generata;
- la rassegna stampa;
- la rassegna delle interviste radiofoniche e televisive;
- il livello di partnership raggiunto;
- le statistiche rilevate sul sito internet;
- il numero di comunicati stampa/conferenze stampa;
- il servizio fotografico e video;
- le iniziative collaterali ed il relativo impatto;
- l'illustrazione del materiale promozionale e pubblicitario;
- il bilancio consuntivo economico e sociale;
- l'analisi degli scostamenti tra gli obiettivi prefissati e quelli raggiunti.

Ognuno di questi documenti potrà essere trasmesso ai singoli interessati in base al tipo di coinvolgimento e potrà diventare la base per pianificare l'approccio con nuovi potenziali partner.

Se si guarda alla qualità, si deve considerare che gli eventi o manifestazioni sportive generano una serie di valori quali:

- il senso di appartenenza a determinati gruppi sociali e sportivi;

- l'impegno del volontariato nello sport;
- un'immagine maggiore per enti o organizzazioni partecipanti;
- gli indicatori non monetari (dal controllo economico al controllo delle performance);
- gli sforzi per monitorare la qualità del servizio "intrattenimento" erogato attraverso l'evento;
- la soddisfazione e la fidelizzazione dei partecipanti;
- l'efficacia dei processi interni;
- le motivazioni e le abilità delle risorse umane;
- il clima organizzativo favorevole o meno.

Per rilevare la soddisfazione dei partecipanti si richiede loro un giudizio attraverso un questionario, un'indagine telefonica o on-line a posteriori ed in via indiretta attraverso la costruzione di indicatori che possano essere correlati al livello di soddisfazione (es. trend dei partecipanti, numero di reclami, raccolta di commenti, impressioni del personale dello staff, innovatività del servizio ecc.).

Dopo l'evento sportivo, per verificare e valutare il livello di soddisfazione dei partecipanti è consigliabile, da parte di chi lo ha organizzato, prevedere sempre un questionario a domande con una votazione da 1 a 5 in cui 1 è il minimo di soddisfazione ricevuta e 5 è il massimo, da somministrare ai partecipanti per capire il gradimento e per riflettere sui futuri possibili miglioramenti organizzativi.

Queste domande indicano la qualità del servizio erogato, cioè:

- arrivo al parcheggio;
 - percorso verso l'impianto o il luogo dell'evento;
 - area di ingresso,
 - controllo delle persone accreditate e biglietti;
 - percorso verso le tribune;
 - godibilità dell'evento;
 - utilizzo delle strutture accessorie quali bar, ristorante, aree intrattenimento, servizi igienici;
 - ospitalità, transito aree esterne e interne al luogo in cui si è svolto l'evento;
 - uscita dall'impianto;
 - uscita dal parcheggio;
 - aspetti tangibili, affidabilità, capacità di risposta;
 - competenza, cortesia, credibilità;
 - sicurezza, accesso, comunicazione, gradimento complessivo del partecipante.
- Ogni domanda del questionario è diretta a individuare il valore dell'aspetta-

tiva e quello della percezione di coloro che partecipano all'evento. Ad esempio, se la pulizia ha un valore uguale a 5 nelle aspettative dell'organizzazione e il punteggio registrato dopo l'evento è proprio 5 o un punteggio prossimo a questo valore, vorrà dire che le aspettative sono state rispettate e percepite dai partecipanti, diversamente gli organizzatori dovranno riflettere per migliorare il servizio di pulizia offerto.

Quando invece si parla di impatto economico di un evento, non si deve pensare al solo valore generato direttamente dall'iscrizione all'evento, dall'acquisto del biglietto o dal numero di partecipanti all'evento, ma bisogna considerare l'impatto economico costituito da tre diverse dimensioni di valore:

- valore diretto
- valore indiretto
- valore indotto

Il valore diretto è l'impatto generato dal comportamento di spesa attuato dagli spettatori per partecipare all'evento. Si tratta non soltanto della spesa relativa all'acquisto del biglietto (qualora previsto), ma anche del flusso economico generato dalle spese di viaggio, pernottamento, pasti e servizi vari.

Nel computo del valore diretto generato dall'evento, vanno inserite anche le spese imputabili all'organizzazione della manifestazione, si tratta in particolare di spese relative all'allestimento degli spazi, alla comunicazione e promozione, alla fornitura di materiali, ecc.

Queste attività generano sul territorio che ospita l'evento dei flussi economici (positivi o negativi) che non ci sarebbero stati in assenza dell'evento stesso.

Il valore indiretto è rappresentato dall'impatto generato dall'evento sull'intero tessuto economico locale. Le realtà economiche presenti sul territorio ospitante, al fine di rispondere ad una crescente domanda di servizi (seppur per un arco temporale circoscritto alla sola durata dell'evento), devono necessariamente implementare le loro attività economiche in termini di approvvigionamento, risorse umane, ed altro, andando a generare importanti flussi economici che interessano anche altre realtà economiche locali (dal singolo individuo, al fornitore generale).

Il valore indotto è l'impatto generato dall'evento sui livelli di spesa e di reddito della comunità ospitante. È il risultato prodotto dal valore diretto ed indiretto dell'evento. Aumentando la richiesta di beni e servizi, aumentano i flussi produttivi che si generano sul territorio per rispondere all'aumento di domanda, così come cresce la richiesta di risorse umane da impiegare in questi ultimi. Se all'aumentare della domanda di servizi sul territorio, aumenta la richiesta di materie

prime e risorse umane disponibili sullo stesso territorio, ecco che crescono i livelli di reddito e con essi la capacità di spesa dei singoli.

Questo processo, quando interessa la realtà economica presente sul territorio che ospita l'evento, stimola l'economia locale con un aumento dei livelli di spesa e di reddito.

L'insieme delle conseguenze a volte negative che, purtroppo, inevitabilmente gli eventi generano sul territorio che li ospita è definito "impatto ambientale". Questa tipologia di impatto, rispetto alle altre, è direttamente proporzionale rispetto alle dimensioni dell'evento stesso. Infatti, soprattutto nel caso di eventi di grandi dimensioni, il territorio ospitante dovrà adattare il proprio tessuto urbano con la creazione di strutture idonee che spesso rubano alla città zone verdi restituendo soltanto metri cubi di cemento. Non soltanto, si pensi solo per fare un esempio, all'aumento del traffico cittadino ed al relativo aumento di gas inquinanti che da esso ne deriva o all'aumentare dei rifiuti, degli scempi ai beni pubblici, ecc. È comunque importante sottolineare però che, molto spesso lo sport diviene anche un importante strumento di riqualificazione ambientale⁴.

1.5. Cenni sulla sponsorizzazione sportiva

La sponsorizzazione sportiva è un accordo fra due parti che prevede l'investimento di denaro o di beni da parte di un soggetto (sponsor) per il finanziamento di un evento, di una squadra, di un singolo atleta o di una Federazione sportiva (sponsee).

La sponsorizzazione è un contratto privatistico ed è un contratto atipico, scritto, oneroso e a prestazioni corrispettive, regolato ai sensi dell'art. 1322 c.c. comma 2, quindi, non configurabile in alcuna categoria di rapporti contrattuali tipici e preordinati⁵. È rappresentato dallo scambio sinallagmatico delle prestazioni che ne sono la causa.

Il contratto vede come attori da una parte lo sponsor e dall'altra lo sponsee.

- Lo sponsor può essere una persona fisica o giuridica, un'azienda o un ente che, con un investimento di denaro, (ad esempio il pagamento dell'iscri-

⁴ S. CHERUBINI *et al.*, *Il valore degli Eventi. Valutare ex ante ed ex post gli effetti socio-economici, esperienziali e territoriali*, Milano, 2009.

⁵ *La sponsorizzazione nel mondo dello sport*, www.diritto24.ilsole24ore.com.

zione del club al campionato professionistico cui la società sportiva partecipa, oppure di beni o di servizi appositamente erogati, come ad esempio, la fornitura del materiale tecnico e sportivo necessario per affrontare la stagione sportiva agonistica), contribuisce alla realizzazione di un evento sportivo.

- Lo sponsee è colui che mette in evidenza in tutte le fasi dell'attività agonistica, oppure dell'evento sportivo, il logo dell'azienda che lo sponsorizza. Lo sponsee è l'evento o il soggetto sponsorizzato identificabile, nel caso di sponsorizzazione sportiva, nel singolo atleta, nella squadra o nella Federazione sportiva. I media, i social network e la cartellonistica, giocano il ruolo primario nell'assicurare visibilità allo sponsor.

Spesso le parti si rivolgono ad agenzie di comunicazione, che hanno il compito di creare, favorire e gestire il rapporto tra sponsor e sponsee, curando la comunicazione dei primi e gestendo il marketing dei secondi⁶.

Il contratto di sponsorizzazione deve contenere:

- l'indicazione delle parti che stipulano il contratto: denominazione e sede sociale della società sportiva e dello sponsor;
- la descrizione particolareggiata del segno distintivo da diffondere;
- l'elenco degli obblighi pubblicitari che gravano sul soggetto sponsorizzato;
- il corrispettivo economico e la modalità di pagamento;
- la durata del contratto e le modalità dell'eventuale rinnovo;
- la data e il luogo della sottoscrizione del contratto;
- il foro e l'eventuale arbitrato in caso di controversie⁷.

Questa forma contrattuale rientra tra i contratti che vengono definiti come "strumenti di pubblicità indiretta", ovvero uno strumento di marketing che mira alla persuasione del pubblico circa la vendita di prodotti e servizi o la promozione di un marchio commerciale, un contratto caratterizzato da un'obbligazione di mezzi e non di risultato: allo sponsorizzato, infatti, non viene data alcuna garanzia circa il raggiungimento di un determinato risultato in termini di successo della sua attività o di ritorno pubblicitario⁸.

⁶ *Sponsorizzazione sportiva: cos'è, come funziona e possibili strategie*, in *Inside Marketing*, 29 agosto 2018, <https://www.insidemarketing.it>.

⁷ V. CASARIN, *Le particolarità del marketing sportivo: sponsorizzazioni*, in *Sport Business Management*, <https://www.sportbusinessmanagement.it>.

⁸ *Come funziona il contratto di sponsorship?*, in *Avvocato Flash*, <https://www.avvocatoflash.it>.

Gli sponsor vanno innanzitutto individuati in base all'interesse che potrebbero avere in cambio della visibilità del proprio marchio per finanziare l'evento, la squadra, l'atleta, la società. Agli sponsor ci si deve presentare con un progetto molto accattivante e seducente da un punto di vista emotivo, supportato da una buona grafica, di dati e costi di base, costi di gestione, costi di struttura, costi di sostegno relativi alle attività di comunicazione sia per la diffusione della conoscenza dell'iniziativa sia per il suo mantenimento nel tempo, e con motivazioni di marketing convincenti che evidenzino i benefici che l'investimento può dare loro.

In base all'articolo 1374 del codice civile, il contratto non solo obbliga le parti a quanto hanno stabilito ma è regolato dalla legge, ed in mancanza della legge da usi ed equità. Considerando la gerarchia esistente tra legge, usi ed equità, il contratto verrà integrato dalla legge, quindi dagli usi e se neppure gli usi danno la regola, in base all'equità. In tutto questo la buona fede riveste una parte molto rilevante per cui, essendo importante il rapporto fiduciario, le parti devono tenere presenti quegli interessi non previsti nel contratto (es. può essere sancito come impedimento contrattuale non scritto, cioè buona fede, quello di un atleta che al di fuori della sua attività sportiva mantiene una vita negativa. La buona fede, impone determinati comportamenti alle parti, anche se non sono stati previsti).

Ottenuta la sponsorizzazione, bisogna avere le capacità e la competenza di saperla gestire per assicurare a chi sponsorizza l'evento, il rispetto del ritorno economico che si aspetta.

Il punto di contatto per lo sponsor deve essere individuato in una sola persona dell'organizzazione, che deve risultare disponibile e rintracciabile e che deve avere l'autorità per prendere decisioni ed essere capace di intrattenere buone relazioni con lo staff dell'azienda o dell'ente che sponsorizza la manifestazione sportiva. Egli, in ogni occasione, anche quando all'evento partecipano dei volontari, dovrà trattare e far trattare lo sponsor con riguardo, con cura e con disponibilità, usando ogni strumento utile a renderne noto il supporto, per esempio: citandolo nei comunicati stampa, valorizzando il logo nelle riprese video, etc. Per questi motivi l'event manager o la persona da lui indicata per la ricerca delle sponsorizzazioni, deve avere un'ottima capacità comunicativa quando presenta l'evento agli sponsor, sapendolo presentare e quando è il caso, anche proponendo diversi pacchetti da sponsorizzare.

L'event manager deve predisporre, in modo particolareggiato, una brochure, un sito internet, una solida base social per potersi adeguatamente presentare con cura ai possibili sponsor, deve curare la qualità delle foto, dei video e dei testi.

Quando ci si presenta ad uno sponsor le modalità della comunicazione sono fondamentali, in particolare, è importante citare sempre le fonti dei dati a disposizione in modo da offrire la massima affidabilità⁹.

Infine, è importante preparare un esempio di una telefonata o di un incontro in cui l'event manager dice al suo interlocutore chi è, chi rappresenta, quale è il motivo del contatto, quali sono i benefit per lo sponsor, i materiali da allegare o inviare, i prossimi passi e un modello email per poter chiedere un appuntamento¹⁰.

In base al rapporto esistente tra l'attività dello sponsor e l'iniziativa sponsorizzata è possibile distinguere:

- **Sponsor ufficiale o unico:** l'azienda che sponsorizza è interessata a diventare il simbolo del prodotto sponsorizzato fino a definirne l'immagine.
- **Sponsor tecnico:** l'azienda sponsorizzatrice produce e fornisce attrezzature necessarie per le attività svolte dallo sponsee.
- **Fornitore ufficiale:** l'azienda che fornisce prodotti e servizi adatti a quel tipo di clientela. Il **fornitore ufficiale** si differenzia dallo sponsor tecnico in quanto i prodotti pubblicizzati possono essere utilizzati, ad esempio, in occasione di un'attività sportiva ma non sono indispensabili allo svolgimento della stessa.
- **Sponsor principale:** consiste in quel tipo di sponsorizzazione che permette di ottenere una maggiore visibilità, rispetto agli sponsor cosiddetti secondari, durante l'evento. È, in altre parole, lo sponsor che tra tutti, finanzia maggiormente lo sponsee.
- **Sponsor secondario:** è quell'impresa che si vede garantito il diritto di esclusiva con riguardo alla sponsorizzazione di una determinata categoria merceologica.
- **Sponsor di settore:** l'azienda fornisce **beni, attrezzature e/o impianti** che vengono utilizzati nell'ambito dell'attività che svolge lo sponsorizzato, prodotti che possono essere utilizzati nel corso dell'attività sponsorizzata anche se non sono specificatamente ed esclusivamente dedicati a essa;

⁹ *Sponsorizzazioni sportive: dati, infografiche, case studies e pdf*, in *RTR Sports marketing*, <https://rtrsports.com/blog>.

¹⁰ E. VENTUROLI, *Ricerca di sponsorizzazione sportiva: 9 consigli per cercare uno sponsor*, in *RTR Sports marketing*, 11 gennaio 2017, <http://rtrsports.com/blog>.

- **Sponsor extra settore:** nonostante l'azienda non ha alcuna attinenza con l'attività sponsorizzata offre un contributo in denaro.

Nelle sponsorizzazioni sportive, in base alle modalità di intervento, è possibile invece identificare:

- **sponsorizzazione di un club:** è la sponsorizzazione maggiormente diffusa nel mondo del calcio e prevede l'accoppiamento di uno sponsor con un club che si impegna a divulgare, dietro corrispettivo, un determinato messaggio pubblicitario apponendo scritte o simboli sull'abbigliamento sportivo degli atleti e autorizza lo sponsor a servirsi delle immagini per le proprie esigenze pubblicitarie;
- **abbinamento:** è una forma di sponsorizzazione caratterizzata dall'assunzione del nome dello sponsor come denominazione della società sportiva. Dal punto di vista promozionale è la più efficiente poiché comporta una vera e propria identificazione della società con lo sponsor, ma il risvolto della medaglia è legato all'interferenza d'immagine. Infatti, così come vengono attribuiti i successi sportivi, allo stesso modo possono essere imputati gli insuccessi, con il rischio di un risultato diametralmente opposto a quello che lo sponsor si era prefissato stipulando il contratto;
- **sponsorizzazione di un singolo atleta:** ha come oggetto l'utilizzo del personaggio per un marchio o un prodotto. In questi casi lo sponsor è interessato agli sport praticati individualmente e qualche volta il suo interesse si rivolge ad alcuni atleti di sport di squadra. Si concretizza con la fornitura del materiale sportivo occorrente all'atleta per le proprie competizioni e all'atleta spetta l'obbligo di fornirsi di quei materiali nel corso delle gare ufficiali;
- **sponsorizzazione di una manifestazione:** è la forma più semplice di sponsorizzazione e si realizza attraverso il finanziamento da parte dello sponsor della manifestazione in cambio dell'attività svolta dagli organizzatori affinché sia reso noto il contributo offerto. Questo può avvenire attraverso l'intitolazione della manifestazione allo sponsor o attraverso la divulgazione della notizia a mezzo di comunicati stampa;
- **pool:** forma di sponsorizzazione originale che vede coinvolti soggetti ad esempio, una Federazione sportiva e un gruppo di aziende. La particolarità del pool è che nella prassi le aziende sponsorizzatrici che si associano istituendo un consorzio creano degli organi il cui obiettivo è curare e co-

ordinare tutte le iniziative promozionali derivanti dall'accordo stipulato con la federazione¹¹.

Il mondo delle sponsorizzazioni è un mondo in continuo cambiamento, sconvolto dal merchandising, un mondo in cui l'evoluzione va verso il mondo del virtuale.

Differente dalla sponsorizzazione è il crowdfunding, cioè la raccolta fondi per pubblicizzare un progetto, basato su un'offerta libera da parte di più gruppi o anche di privati e spesso realizzata tramite internet. In questo caso si punta su persone che condividono la stessa passione, che hanno voglia di appoggiare un progetto innovativo e che, chiaramente, hanno le possibilità finanziarie per investire attraverso una raccolta fondi online.

Il *crowdfunding* si differenzia in parte dalla sponsorizzazione in quanto, a parte casi particolari, non si è tenuti a pubblicizzare i benefattori, che non avranno un ritorno concreto se non quello di vedere realizzato l'evento¹².

1.6. La visibilità dell'evento nel bilancio sociale

La redazione di un bilancio sociale di un evento è una pratica che richiede metodo, impegno e verifiche che sollecitano una precisa rendicontazione di quanto si è fatto in quell'evento.

La redazione del bilancio è diventata di importanza fondamentale per le strutture sportive che organizzano eventi, in quanto, negli ultimi anni, una nuova forma di responsabilità si è concretizzata nella dimostrazione di un uso efficace ed efficiente delle risorse, non solo in termini economici, ma anche in termini di ricaduta sociale.

Le organizzazioni che organizzano e producono eventi sportivi hanno il dovere di riferire sugli obiettivi che si propongono e per i quali hanno ricevuto risorse da parte di terzi, ed ecco quindi, che la rendicontazione dell'evento assume una connotazione sociale oltre che economica.

Il bilancio sociale è un report che chi organizza una manifestazione sportiva deve inserire nella gestione della struttura sportiva insieme al bilancio d'esercizio,

¹¹ *Sponsorizzazione sportiva: cos'è, come funziona e possibili strategie*, cit.

¹² Come cercare e trovare uno sponsor per un evento - Meeting ...<https://meeting-hub.net> › Blog
› Organizzare Eventi

al fine di integrare il sistema economico e informativo della struttura con le informazioni sociali ed ambientali.

Il bilancio sociale risponde alla domanda: “cosa ha fatto l’associazione sportiva per tutti i suoi interlocutori?”.

I valori della qualità e della quantità di quanto si è fatto, ci fanno rendere conto dell’impatto complessivo che le azioni della struttura sportiva determinano nel contesto in cui opera.

CAPITOLO II

GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI DELL'EVENTO SPORTIVO E LA GESTIONE DEL RISCHIO

Giovanni Paruto

2.1. L'agibilità per pubblico spettacolo

Il compito dell'organizzatore di un evento o di un suo delegato è principalmente quello di garantire l'incolumità di tutti coloro che partecipano all'evento sportivo, quindi, il pubblico, i lavoratori e gli atleti.

Il lavoro dell'organizzatore o del risk manager di una società sportiva è diventato più complesso dopo la Circolare del 7 giugno 2017 emanata dal Ministero dell'Interno con la quale sono state diramate misure più rigorose rispetto al passato per la gestione delle manifestazioni pubbliche.

Gli eventi sportivi possono svolgersi dentro strutture fisse (definite permanenti), quali ad esempio le palestre, i palasport, oppure all'aperto, mediante l'utilizzo di strutture fisse o temporanee, quindi removibili, mobili, come ad esempio, tendoni, palchi, impianti elettrici, impianti sonori, o ancora, possono essere organizzati nelle vie, nelle piazze e in tutti i luoghi ove l'accesso è possibile a chiunque.

È bene precisare che tra spettacoli ed eventi c'è una differenza da evidenziare per poi proseguire nell'argomento di studio: gli spettacoli sono quelli cui il pubblico assiste, quali teatro, circo, cinema, ecc. mentre gli intrattenimenti sono quelli cui il pubblico partecipa più o meno attivamente, cioè trattenimenti danzanti, giostre, ecc.

Per spettacoli all'aperto occasionali, se è presente una "chiara delimitazione

dell'area", l'organizzatore deve considerare per pubblico in piedi nell'area sportiva, un massimo di 20 persone ogni 10 mq¹.

Le strutture fisse o mobili utilizzate per un evento sportivo devono essere predisposte da personale esperto, devono avere la certificazione di conformità ed essere presidiate da apposito personale al fine di garantire l'incolumità dei partecipanti, dei lavoratori addetti all'organizzazione e degli atleti.

La dichiarazione di agibilità dei locali e dei luoghi di pubblico spettacolo viene effettuata da una Commissione di tecnici: la Commissione di vigilanza di pubblico spettacolo, il cui compito è quello di verificare che il pubblico possa assistere, in condizioni di sicurezza, agli spettacoli.

La Commissione, ai sensi dell'art. 141 del Regolamento del TULPS, come modificato dal d.P.R. n. 311/2001, provvede a:

- a) esprimere il parere sui locali o impianti di pubblico spettacolo e trattenimento, e sui progetti di sostanziali modificazioni di quelli esistenti;
- b) verificare le condizioni di solidità, di sicurezza e di igiene dei locali stessi o degli impianti;
- c) accertare la visibilità delle scritte e degli avvisi per il pubblico;
- e) controllare che i meccanismi di sicurezza funzionino regolarmente, suggerendo all'autorità competente gli eventuali provvedimenti.

A seconda della capienza dell'impianto sportivo l'agibilità per pubblico spettacolo viene rilasciata da soggetti diversi.

La capienza complessiva di un locale di pubblico spettacolo e trattenimento, stabilita dalla Commissione Provinciale di Vigilanza, di cui all'art. 141 del regolamento del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (TULPS), condiziona la procedura di rilascio della dichiarazione di agibilità, da parte dello Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) che ha tra i suoi fini la funzione di snellire e semplificare i rapporti tra cittadini e amministrazione pubblica.

Se la capienza è minore di 100 spettatori o l'impianto ne è privo, l'indicazione della capienza della zona spettatori o della mancanza di spettatori, deve risultare

¹ D.m. 18 marzo 1996. Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi coordinato con le modifiche e le integrazioni introdotte dal d.m. 6 giugno 2005: in caso di utilizzo di impianti sportivi per manifestazioni occasionali a carattere non sportivo, la sistemazione del pubblico in piedi nell'area destinata all'attività sportiva è consentita fino ad un massimo di 20 spettatori ogni 10 mq di superficie all'uopo destinata.

da apposita dichiarazione rilasciata sotto la responsabilità del titolare del complesso o impianto sportivo.

Se la capienza è minore o uguale a 200 persone, la Commissione, una volta realizzata l'opera non effettua alcun sopralluogo in quanto il parere sul progetto art. 4, comma 1 lettera c del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222. P.S. e il rilascio dell'agibilità per il pubblico spettacolo, sono sostituiti, ferme restando le disposizioni sanitarie vigenti (vedi Ministero dell'Interno, risoluzioni del 7 maggio 2002 e del 27 settembre 2002), dalla relazione tecnica di un professionista iscritto all'albo che attesti la rispondenza dell'impianto alle disposizioni di cui al d.m. 18 marzo 1996². La verifica di solidità, sicurezza ed igiene di locali ed impianti viene semplificata in quanto il rilascio della dichiarazione di agibilità non è sottoposto a domanda, ma a SCIA (segnalazioni certificate di inizio attività).

Dal 9 ottobre 2014 è possibile, infatti, sostituire la licenza di cui all'art. 69 TULPS con la SCIA per spettacoli ed eventi per un massimo di 200 persone o partecipanti e che si svolgano entro le ore 24 del giorno di inizio, e fermo restando l'osservanza dell'art. 80 TULPS³. La SCIA vale nei casi di attività vincolante, per

² Quanto alla perizia di un tecnico abilitato, ferma restando la necessità che la SCIA sia corredata da ogni documentazione e dichiarazione idonea ad attestare la sicurezza dell'allestimento e la piena assunzione di responsabilità in capo all'organizzatore, si rappresenta che essa è richiesta dall'art. 141, c. 2, Reg. TULPS in sostituzione dei controlli e delle verifiche di competenza delle CCVLPS solo in relazione ai locali e agli impianti con capienza pari o inferiore a 200 persone.

³ L'art. 80 TULPS dispone che: "L'autorità di pubblica sicurezza non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di aver fatto verificare da una commissione tecnica la solidità e la sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente nel caso di incendio". La norma, tuttora attuale, subordina l'effettuazione di trattenimenti e spettacoli al preventivo ottenimento della dichiarazione di agibilità dei locali/luoghi di pubblico spettacolo, cioè di quel documento che attesta le condizioni di solidità, sicurezza ed igiene di locali ed impianti.

Tale documento è rilasciato dal SUAP, previo parere su progetto emesso da un'apposita Commissione di Vigilanza pubblico spettacolo e, nei casi più complessi, anche previo sopralluogo della Commissione, da effettuarsi solo quando i locali/luoghi siano completamente approntati con impianti ed attrezzature.

L'agibilità si può riferire tanto a locali/luoghi stabilmente deputati a trattenimenti e spettacoli sia a locali/luoghi estemporaneamente utilizzati per pubblico spettacolo, come sedi di circoli privati oppure vie o piazze.

L'agibilità non è necessaria in caso di ripetitività di un pubblico spettacolo, che si svolga utilizzando le stesse strutture e attrezzature già oggetto di precedente dichiarazione di agibilità, rilasciata da non oltre due anni, come accade sovente nelle sagre, fiere e altre manifestazioni temporanee a cadenza annuale o periodica. In questi casi è sufficiente una certificazione di tecnico abilitato che le strutture,

la quale l'amministrazione deve limitarsi all'accertamento dei requisiti previsti per legge e a verificare la regolarità dei documenti e non al controllo dello stato dei luoghi, degli impianti e delle concrete condizioni di sicurezza in relazione alla partecipazione del pubblico⁴.

Le licenze e le segnalazioni certificate di inizio attività, sono valide solamente per il locale e per il tempo in esse indicati. Se lo spettacolo si attua con specifiche attrezzature, ovvero se l'area di sosta delle persone è delimitata da transenne o pareti poste a contenimento del pubblico, l'intervento della Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo è sempre obbligatorio, sia che si tratti di aree aperte con strutture per l'accoglimento del pubblico, sia che si tratti di aree chiuse. Per capienza complessiva pari o inferiore a 200 persone il Ministero dell'Interno ha precisato che deve intendersi il numero massimo di persone per le quali sono previsti posti a sedere e in piedi autorizzati. Dal calcolo è escluso il numero delle persone che eventualmente affollino zone vietate al pubblico, ovvero, se trattasi di spettacoli all'aperto, le persone presenti nelle aree non delimitate da transenne.

Nel caso dei locali/luoghi di pubblico spettacolo con capienza superiore a 200 persone e minore delle 5000 unità, sia il parere sul progetto che le verifiche e gli accertamenti ad opera realizzata, restano demandati alla Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo.

Il rilascio dell'agibilità è di competenza della Commissione Comunale di Vigilanza.

Se la capienza è superiore alle 5000 unità, il rilascio dell'agibilità è di competenza della Commissione Provinciale di Vigilanza⁵.

2.2. Le misure di safety e security

Le misure strutturali e i dispositivi da attuare da parte degli organizzatori di un evento, poste a salvaguardia dell'incolumità di coloro che a vario titolo partecipano alla manifestazione, riguardano l'applicazione delle misure di safety e security

gli impianti, i presidi antincendio ed i materiali certificati a fini antincendio sono stati reinstallati conformemente al progetto approvato in precedenza e sono stati regolarmente montati e verificati.

⁴ <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com>.

⁵ In conformità agli artt. 141 e 142 Regolamento d'esecuzione TULPS, come modificato dall'art. 4 del d.P.R. 28 maggio 2001, n. 311.

indicate dalla direttiva del giugno 2017, in seguito superate dalla direttiva del 18 luglio del 2018, entrambe diramate dal Ministero degli Interni.

La Direttiva del 2018, che recita “Modelli organizzativi e procedurali per garantire alti livelli di sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche” sostituisce le linee guida allegate alla circolare del 28 luglio 2017, per diventare un utile e necessario supporto per l'individuazione delle misure di contenimento del rischio in relazione a manifestazioni tra le quali quelle sportive o quelle manifestazioni diverse da quelle sportive ma che si svolgono nelle strutture sportive. La direttiva per quel che riguarda la parte normativa non prevede nulla di nuovo rispetto alla vigente legislazione e alla direttiva del 2017, mentre per quel che riguarda le misure di safety, interviene in modo fortemente operativo nell'ambito dell'organizzazione di eventi pubblici.

Infatti, la normativa di riferimento per la definizione delle misure di mitigazione del rischio da attuarsi nelle manifestazioni pubbliche, rimane la stessa indicata dalla direttiva del 2017. Questo significa che entrambe le direttive hanno preso come riferimento le seguenti normative di sicurezza: il d.m. 19/08/1996 “Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo” e il d.m. 18/03/1996 “Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi”.

È bene chiarire che per misure di safety si intendono quei dispositivi e quelle misure strutturali poste a salvaguardia dell'incolumità di tutti coloro che partecipano alla manifestazione. Queste misure vanno concordate con le misure di security, cioè con i servizi d'ordine e di pubblica sicurezza (controlli personali, numero massimo di affluenza del pubblico, ecc.).

L'intento della Direttiva ministeriale del 2018 è stato quello di impartire indicazioni che, tenendo conto della precedente direttiva, contengono da un lato, passaggi procedurali e dall'altro, in relazione a ciascun tipo di evento, migliori misure cautelari rispetto alla gestione degli eventuali rischi, così da proporzionare le misure cautelari in considerazione dei possibili rischi di ciascun evento. L'obiettivo è stato quello di superare le criticità applicative della Direttiva del 2017, rendendo le prescrizioni maggiormente conformi alle peculiarità del territorio e delle manifestazioni programmate a livello locale”.

In base alla Direttiva 18/07/2018 gli eventi possono essere così classificati:

1) Eventi sottoposti a regime autorizzatorio:

a) pubblici spettacoli soggetti alle previsioni dell'art. 80 TULPS (Commissione di Vigilanza, ovvero relazione tecnica fino a 200 persone);

b) eventi pubblici di cui agli artt. 18 e 25 TULPS (riunioni e manifestazioni pubbliche, ovvero cerimonie civili e pratiche religiose fuori dai templi) di competenza del Questore⁶, che potrà coinvolgere il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza (CPOSP)⁷. In questi casi il Comitato sarà interessato dal Questore, solo per quegli eventi che implicano un livello di rischio tale da imporre una valutazione coordinata da parte delle autorità preposte;

c) altri eventi pubblici esigenti “un’analisi coordinata e integrata”, ovvero con “peculiari condizioni di criticità”, trasmessi dal Sindaco alla valutazione del Prefetto, che potrà coinvolgere il CPOSP;

d) altri eventi pubblici non esigenti “un’analisi coordinata e integrata” e privi di “peculiari condizioni di criticità”, esaminati ed eventualmente autorizzati direttamente dal Comune.

In sostanza la Direttiva concede ai Comuni la facoltà di autorizzare le manifestazioni pubbliche soggette ad autorizzazione dopo aver ricevuto dall'organizzatore, con congruo anticipo, l'istanza e la documentazione necessaria, con indicazione delle misure di sicurezza. È il Comune che, prima di dare l'autorizzazione, acquisisce il parere di cui all'articolo 80 TULPS dalla Commissione comunale o provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo. Ai sensi dell'art. 80 del TULPS il Comune non può concedere la licenza per l'apertura di un teatro o di un luogo di pubblico spettacolo, prima di averne fatto verificare dalla Commissione di Vigilanza la solidità, la sicurezza e l'igiene in base alle “regole tecniche” stabilite dal d.m. 19/08/1996. Ma è la Prefettura ad acquisisce un ruolo sempre più centrale nello stabilire la procedura autorizzativa di eventi complessi. La circolare afferma infatti che “Qualora nella fase istruttoria vengano in rilievo profili di security o di safety di tale complessità e delicatezza da richiedere un’analisi coordinata e integrata e, co-

⁶ Con riferimento alle manifestazioni di cui agli artt. 18 e 25 del regio decreto n. 773 del 1931, il Questore, secondo le consuete e consolidate prassi amministrative, interesserà il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica solo in relazione a quegli eventi che implicano un livello di rischio tale da imporre una valutazione coordinata da parte delle autorità preposte.

⁷ Il CPOSP è un organo collegiale dello Stato avente funzioni consultive, istituito presso ogni prefettura-ufficio territoriale del governo. Ai sensi dell'art. 20 della legge 1° aprile 1981 n. 121, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo di provincia, dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali ed allargato al comandante dei vigili del fuoco dalla direttiva 2018 del Ministero degli Interni.

munque, qualora si profilino peculiari condizioni di criticità connesse alla tipologia dell'evento, alla conformazione del luogo, al numero e alle caratteristiche dei partecipanti, il Sindaco, o il Presidente della Commissione di vigilanza, ne informerà la Prefettura la quale valuterà se informare il Comitato provinciale per l'ordine e sicurezza pubblica". È il Prefetto quindi, a stabilire se la manifestazione riveste profili di complessità in riferimento agli aspetti di safety e security tali da investire il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica⁸. A questo punto, sarà il Comitato a definire i dispositivi di security e a valutare quelle di safety, modificando o implementando, eventualmente, quelle previste dall'organizzatore dell'evento, intervenendo con un'ottica di ottimizzazione dell'efficacia dei dispositivi di sicurezza⁹.

Le fattispecie sopra indicate al punto 1, essendo soggette ad autorizzazione, devono essere comunicate tramite una domanda presentata esclusivamente in modalità telematica. Per richiedere l'autorizzazione relativamente ad un'attività di manifestazione temporanea, il legale rappresentante di una società, o un soggetto, persona fisica, titolare di una ditta individuale, o un delegato appositamente designato tramite procura, deve presentare allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto oggetto dell'attività produttiva o di prestazione di servizi, una domanda di progetto, assoggettata a marca da bollo, corredata dei necessari documenti.

2) Eventi non sottoposti a regime autorizzatorio (es.: festa privata, trattenimento non organizzato in forma imprenditoriale, ecc.). Per questo tipo di eventi non occorre nessuna autorizzazione.

La Direttiva del 18 luglio 2018 interviene sulla suddivisione degli spazi, sugli operatori della sicurezza e sulla protezione antincendio, lasciando intatti i requisiti di accesso all'area della manifestazione sportiva da parte dei mezzi di soccorso qui riportati:

- larghezza: 3.50 m.
- altezza libera: 4.00 m.
- raggio di volta: 13 m.
- pendenza: non superiore al 10%
- resistenza al carico: almeno 20 t (8 sull'asse anteriore e 12 sull'asse posteriore)¹⁰.

⁸ Vedi p. 2 della Direttiva del 18 luglio 2018 del Ministero dell'Interno.

⁹ M. CRISANTI, *Emanata la nuova disciplina che sostituisce la circolare Gabrielli*, 19 luglio 2018, <https://mauriziocrisanti.it>.

¹⁰ Requisiti di accesso all'area. Punto 2 Direttiva del 18 luglio 2018.

La larghezza minima dei varchi e delle vie di allontanamento inserite nel sistema delle vie di esodo di un evento, prevista dalla Direttiva del 2017 passa, nella Direttiva del 2018, da una larghezza non inferiore a 1,20 m a una larghezza, prevista non inferiore a 2,40 m¹¹.

L'organizzatore deve individuare le aree di posizionamento per i mezzi di soccorso determinanti per la gestione operativa di scenari incidentali configurabili come maxi-emergenze. Per quanto possibile, oltre ai requisiti di accesso all'area appena descritti, gli organizzatori dell'evento devono individuare una viabilità dedicata ai mezzi di soccorso che consenta di raggiungere l'area della manifestazione senza interferire con i flussi in esodo degli occupanti.

La Direttiva del 2018 interviene invece per quel che riguarda i percorsi di accesso all'area della manifestazione e al deflusso del pubblico stabilendo che, nel caso dovessero esserci esigenze diverse da quelle di safety che richiedano percorsi separati di accesso all'area della manifestazione e di deflusso del pubblico, i varchi utilizzati come ingressi alla manifestazione, in caso d'emergenza, devono avere caratteristiche idonee per l'esodo del pubblico, oppure specificando che il sistema di esodo deve essere completamente indipendente dai predetti varchi di accesso¹².

Rispetto alla Direttiva Gabrielli del 2017, la Direttiva del 2018 cambia la scelta da parte del gestore degli operatori della sicurezza.

Nel 2017 gli organizzatori, l'event manager o il risk manager avevano, tra l'altro, il compito di individuare e formare un numero di operatori adeguato con compiti di accoglienza, instradamento e regolamentazione dei flussi di pubblico anche in caso di evacuazione, la Direttiva del 2018¹³, invece, prevede che nell'ambito della gestione della sicurezza, devono essere previsti operatori destinati alle mansioni di assistenza all'esodo, di instradamento e monitoraggio dell'evento e di lotta all'incendio, ma a differenza della Direttiva del 2017, l'organizzatore della manifestazione, per l'espletamento di tali mansioni si deve avvalere di operatori della sicurezza iscritti ad Associazioni di protezione civile riconosciute, nonché di personale in quiescenza già appartenente alle forze dell'ordine, alle forze armate, ai Corpi dei Vigili Urbani, dei Vigili del Fuoco, al Servizio Sanitario per i quali sia stata attestata l'idoneità psico-fisica, ovvero altri operatori in possesso di adeguata formazione in materia ed infine di personale addetto alla lotta agli incendi e alla

¹¹ Capienza dell'area della manifestazione. Punto 4 Direttiva del 18 luglio 2018.

¹² Percorsi di accesso all'area e di deflusso del pubblico. Punto 3 Direttiva del 18 luglio 2018.

¹³ Operatori della sicurezza. Punto 8 della Direttiva del 18 luglio 2018.

gestione dell'emergenza, formati con appositi corsi di livello C (rischio incendio elevato acquisibile con 16 ore di corso), ai sensi del d.m. 10 marzo 1998 e abilitati ai sensi dell'art. 3 della Legge 609/96. Tali operatori potranno essere impiegati per lo svolgimento della funzione di assistenza sia all'entrata che all'uscita dal luogo della manifestazione ed ancora, per il controllo dello svolgimento dell'evento.

Il numero complessivo degli operatori addetti alla sicurezza non deve essere inferiore ad una unità ogni 250 persone presenti e per ogni venti operatori deve essere previsto almeno un coordinatore di funzione. A questi operatori deve essere aggiunto un numero di addetti alla lotta antincendio e alla gestione delle emergenze in possesso dei requisiti di cui sopra, individuato sulla base della valutazione dei rischi di incendio e conformemente alla pianificazione di emergenza. Per le manifestazioni caratterizzate da un'alta affluenza di pubblico l'organizzatore deve richiedere al Comando dei Vigili del Fuoco competente per territorio¹⁴ il servizio di vigilanza antincendio.

La Direttiva prende in considerazione anche la suddivisione della zona in settori in base al numero di spettatori previsti, stabilendo determinati requisiti da rispettare da parte degli organizzatori.

La suddivisione in settori non è richiesta, ai fini di safety, per affollamento fino a 10.000 persone. Per affollamento superiore a 10.000 persone e fino a 20.000 persone, si deve prevedere la separazione in almeno due settori. Per affollamento superiore a 20.000 persone si dovrà prevedere la separazione in almeno tre settori.

I settori devono essere realizzati secondo i seguenti requisiti:

- i settori dovranno essere separati tra loro mediante l'interposizione di spazi liberi in cui è vietato lo stazionamento di pubblico ed automezzi non in emergenza aventi larghezza non inferiore a 5 metri;

- lungo la delimitazione della suddetta zona di separazione si dovranno prevedere degli attraversamenti presidiati in ragione di uno ogni 10 m;

- le separazioni di tipo "mobile" devono garantire la resistenza ad una pressione su metro lineare superiore a 300 Newton/metro al fine di evitare che, a seguito di ribaltamento, le stesse separazioni possano causare la caduta di persone e il conseguente calpestamento;

- lungo le separazioni di tipo mobile si dovranno prevedere degli attraversamenti presidiati in ragione di uno ogni 10 m¹⁵.

¹⁴ Art. 19 del d.lgs. 139/2006

¹⁵ Suddivisione della zona in settori. Punto 5 Direttiva del 18 luglio 2018.

Per quanto riguarda la protezione antincendio, l'organizzatore deve prevedere, in postazioni controllate, un congruo numero di estintori portatili integrandoli con estintori da posizionare nell'area del palco/scenografia.

Nel caso in cui l'organizzatore non ha disponibilità di idranti nell'area dello svolgimento dell'evento, deve prevedere e mettere a disposizione, a sue spese, la presenza sul posto di almeno un automezzo antincendio dedicato. Inoltre, per le manifestazioni ove è prevista l'affluenza di oltre 20.000 persone deve essere richiesto il servizio di vigilanza antincendio di cui all'art. 18 del d.lgs. 8 marzo 2006 n. 139, con l'impiego di automezzi antincendio dei Vigili del fuoco¹⁶.

Senza le misure di sicurezza concordate non è possibile, per nessun motivo, poter svolgere manifestazioni pubbliche. Misure a parte, rimangono in essere tutte le competenze in merito degli altri organismi previsti dalla normativa di settore, quali le Commissioni di vigilanza, il Comandi provinciali dei Vigili del fuoco, il Centro operativo comunale (COC), il Centro operativo misto (COM) e il centro Coordinamento soccorsi (CCS). Ognuno di questi organi interviene in base alle proprie competenze che fanno da base per gli interventi di safety e di security¹⁷.

¹⁶ Art. 18. La vigilanza antincendio è il servizio di presidio fisico reso in via esclusiva e a titolo oneroso dal Corpo nazionale con proprio personale e mezzi tecnici nelle attività in cui fattori comportamentali o sequenze di eventi incontrollabili possono assumere rilevanza tale da determinare condizioni di rischio non preventivabili e quindi non fronteggiabili soltanto con misure tecniche di prevenzione. La vigilanza antincendio è finalizzata a completare le misure di sicurezza peculiari dell'attività di prevenzione incendi, a prevenire situazioni di rischio e ad assicurare l'immediato intervento nel caso in cui si verifichi l'evento dannoso. I soggetti responsabili dei locali di pubblico spettacolo ed intrattenimento e delle strutture caratterizzate da notevole presenza di pubblico sono tenuti a richiedere i servizi di vigilanza antincendio. Con il decreto di cui al comma 5 sono individuati i locali e le strutture esclusi da tale obbligo. I servizi di vigilanza antincendio nei locali di pubblico spettacolo ed intrattenimento sono effettuati in conformità alle apposite deliberazioni delle commissioni comunali e provinciali di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo di cui agli articoli 141-bis e 142 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635, e successive modificazioni. Oltre che nei casi descritti, su richiesta dei soggetti responsabili, possono essere effettuati servizi di vigilanza antincendio in locali, impianti, stabilimenti, laboratori, natanti, depositi, magazzini e simili, stazioni ferroviarie, aerostazioni, stazioni marittime, stazioni metropolitane ovvero durante l'attività di trasporto e di carico e scarico di sostanze pericolose, infiammabili ed esplodenti, nonché per il controllo remoto degli impianti di rilevazioni e allarme incendio, effettuati anche per via telematica, con collegamento alle sale operative dei comandi. I servizi sono resi compatibilmente con la disponibilità di personale e mezzi del Corpo nazionale.

¹⁷ La Direttiva Gabrielli: "Safety e Security" del 7 giugno 2017, evidenziava due aspetti tra loro integrati, di fondamentale importanza per individuare le migliori strategie operative di salvaguardia della sicurezza e incolumità pubblica, e cioè la safety (le misure di sicurezza preventiva, attinenti

Per una scrupolosa verifica della sussistenza dei previsti dispositivi di safety e per l'individuazione di possibili vulnerabilità, nelle località di svolgimento delle iniziative l'organizzatore deve effettuare preventivi sopralluoghi, anche ai fini di una attenta valutazione sulla adozione o la implementazione di apposite misure aggiuntive strutturali da parte delle Amministrazioni, società, enti pubblici e privati competenti.

Per quanto riguarda gli aspetti relativi alla prevenzione degli incendi, particolarmente delicati in presenza di grandi assembramenti di persone, il d.m. del 19 agosto 1996, concernente l'approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo, modificato con decreto 18 dicembre 2012, esclude dal campo di applicazione della regola tecnica (20 spettatori ogni 10 mq) i luoghi all'aperto, quali piazze e aree urbane prive di strutture specificatamente destinate allo stazionamento del pubblico per assistere a spettacoli e manifestazioni varie, anche con uso di palchi o pedane per artisti e di attrezzature elettriche, comprese quelle di amplificazione sonora, purché installate in aree non accessibili al pubblico.

In questi casi chi organizza l'evento ha obbligo di produrre la seguente documentazione:

- l'idoneità statica delle strutture allestite;
- la dichiarazione di esecuzione a regola d'arte degli impianti elettrici installati, a firma e sotto la responsabilità di tecnici abilitati;
- l'approntamento e l'idoneità dei mezzi antincendio.

Per quanto riguarda i locali permanentemente adibiti a pubblico spettacolo, il d.P.R. 1 agosto 2011, n. 151 "regolamento sulla disciplina dei procedimenti relativi alle attività soggette ai controlli di prevenzione incendi per la verifica delle condizioni di sicurezza antincendio", ai fini antincendio, distingue tra:

- a) i locali di spettacolo e di trattenimento in genere, impianti e centri sportivi, palestre, sia a carattere pubblico che privato, con capienza superiore a 100 persone e fino a 200 persone, ovvero di superficie lorda in pianta al chiuso superiore a 200 mq, rientrano nelle attività a medio rischio. Questi locali rimangono assoggettati a parere preventivo più un sopralluogo a campione entro 60 giorni.

a dispositivi e misure strutturali a salvaguardia dell'incolumità delle persone) e la security (i servizi di ordine e sicurezza pubblica da attuare sul campo). Aspetti organizzativi rafforzati per quel che riguarda i rischi dalla Direttiva 2018.

b) i locali di spettacolo e di trattenimento in genere, impianti e centri sportivi, palestre, sia a carattere pubblico che privato, con capienza superiore a 200 persone, ovvero di superficie lorda in pianta al chiuso superiore a 200 mq, rientrano nelle attività ad alto rischio. Anche questi locali sono assoggettati a parere preventivo più sopralluogo entro 60 giorni.

2.3. L'elaborazione del Piano di soccorso e la quantificazione del costo

Il Piano di soccorso sanitario relativo all'evento/manifestazione è il documento predisposto dall'organizzatore dell'evento/manifestazione, in cui sono analizzate le caratteristiche dell'evento/manifestazione ai fini dell'individuazione del livello di rischio associato e il dettaglio in cui sono definite le risorse e i modi di organizzazione dell'assistenza sanitaria idonea a garantire il soccorso ai soggetti che, a diverso titolo, prendono parte all'evento/manifestazione¹⁸. Il risk manager incaricato dell'elaborazione del Piano dal gestore della struttura o dall'organizzatore dell'evento, deve conoscere e saper individuare, attraverso l'algoritmo di Maurer, i criteri da utilizzare per una corretta elaborazione del Piano di soccorso sanitario, facendo riferimento alla normativa vigente in tema di soccorso sanitario ordinario e in tema di gestione delle maxi emergenze¹⁹. La valutazione del rischio in caso di eventi o manifestazioni sportive con grande affluenza di pubblico, consente di quantificare il rischio totale della manifestazione e predisporre le risorse adeguate per il soccorso²⁰.

Il verificarsi di un evento con impatto negativo potrebbe limitare la capacità dell'organizzazione di una manifestazione sportiva di raggiungere i propri obiettivi.

I rischi possono essere significativi (quando prevediamo un alto numero di iscritti alla manifestazione ed invece se ne iscrivono molti di meno, oppure quan-

¹⁸ Definizione del piano di soccorso, punto 5 lettera d) all. A, Linee d'indirizzo sull'organizzazione sanitaria negli eventi e nelle manifestazioni programmate, Conferenza Stato/Regioni, 2004.

¹⁹ Nell'anno 2004, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni ha sancito un accordo tra il Ministro della Salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano recante "Linee d'indirizzo sull'organizzazione dei soccorsi sanitari negli eventi e nelle manifestazioni programmate".

²⁰ www.aimcnet.it/content/index.php?option=com_attachments&task=download.

do accade il contrario), oppure trascurabili (quando anche in caso di pioggia si conferma la manifestazione che si svolgerà in un luogo chiuso e limitrofo).

Il rischio in una manifestazione o nella gestione di una struttura sportiva può essere evitato o ridotto, accettato o trasferito, mitigato o controllato, ma per fare tutto questo bisogna innanzitutto conoscerlo, diversamente tra i problemi da risolvere ci sarà anche quello di un risk manager inadeguato.

Il risk manager deve essere in grado di classificare gli eventi e le manifestazioni in base al livello di rischio, cioè, in base alla probabilità di avere necessità di soccorso sanitario, in considerazione delle seguenti variabili: tipologia dell'evento, caratteristiche del luogo e affluenza di pubblico.

L'identificazione del livello di rischio è calcolata dallo stesso organizzatore dell'evento (il gestore, il quale può affidare l'incarico al risk manager) che per questo deve dare applicazione ai punteggi riportati in un'apposita tabella necessaria per determinare il calcolo del livello di rischio.

I modelli organizzativi ritenuti rappresentativi delle principali tipologie di eventi sono: eventi all'interno d'impianti sportivi, in occasione di competizioni con grande richiamo di pubblico; eventi in occasione di manifestazioni ricreative di massa (raduni, concerti in un impianto sportivo, ecc.).

Gli oneri economici della pianificazione sanitaria e della messa in disponibilità di mezzi, di squadre di soccorso e di ogni altra risorsa prevista dalla pianificazione stessa, a supporto di eventi programmati, sia in favore dei partecipanti che degli spettatori, degli atleti e del personale addetto, sono a carico degli organizzatori dell'evento.

Gli organizzatori devono rispettare tutti gli obblighi espressamente previsti dalla normativa vigente riguardo all'assistenza sanitaria in favore dei soggetti che partecipano e che assistono attivamente all'evento.

Al fine di garantire un adeguato livello di soccorso è necessario che gli organizzatori osservino le seguenti indicazioni in merito alla comunicazione dell'evento al 118:

a) per gli eventi/manifestazioni con livello di rischio molto basso o basso (punteggio inferiore a 18 della tabella che si riferisce all'algoritmo di Maurer), la comunicazione dello svolgimento dell'evento al Servizio di Emergenza Territoriale 118 deve avvenire almeno 15 giorni prima dell'inizio;

b) per gli eventi/manifestazioni con livello di rischio moderato o elevato, con punteggio tra 18 e 36, la comunicazione dello svolgimento dell'evento, unitamente al Piano di soccorso sanitario relativo all'evento/manifestazione, deve essere

inviata al Servizio di Emergenza Territoriale 118 almeno 30 giorni prima dell'inizio;

c) per gli eventi/manifestazioni con livello di rischio molto elevato, la comunicazione dello svolgimento dell'evento deve essere inviata al Servizio di Emergenza Territoriale 118 almeno 45 giorni prima dell'inizio.

Il Piano di soccorso sanitario deve essere validato e rilasciato al gestore o all'organizzatore dal Servizio di Emergenza Territoriale 118.

Il processo di elaborazione del Piano di soccorso sanitario relativo all'evento/manifestazione deve essere articolato attraverso:

- l'analisi dei fattori di rischio propri dell'evento;
- l'analisi delle variabili legate all'evento (numero dei partecipanti, spazio, durata nel tempo, presenza di autorità o meno);
- la quantificazione delle risorse necessarie per mitigare il rischio;
- l'individuazione delle problematiche logistico/organizzative emergenti che caratterizzano l'ambiente dove si svolge l'evento.

Riguardo agli oneri di detta pianificazione, sono a carico del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) gli interventi di soccorso primario, il coordinamento e la gestione degli interventi stessi e le risorse necessarie alla gestione di eventi intercorrenti (maxi emergenza o evento i cui pericoli sono causati da agenti nucleari, radiologici, biologici o chimici, e che possono provocare gravi danni alle persone e alle cose)²¹.

Non sono a carico del SSN le risorse aggiuntive che sono previste dall'Ente organizzatore autonomamente per interventi di soccorso correlati allo specifico ed estemporaneo contesto nel quale l'evento/manifestazione si svolge. Gli oneri di tale organizzazione preventiva devono essere a carico dell'organizzazione stessa, in analogia a quanto già da tempo previsto per i Servizi di prevenzione incendi²².

Gli eventi che interessano il risk manager sono quelli che l'accordo Stato-Regioni definisce programmati o organizzati e che richiamano un rilevante afflusso di persone a fini sportivi, ricreativi e sociali, organizzati, nel nostro caso, da privati, da organizzazioni, da associazioni sportive o da istituzioni pubbliche.

²¹ Linee d'indirizzo sull'organizzazione sanitaria negli eventi e nelle manifestazioni programmate: responsabilità e modalità organizzative, punto 3, all. A.

²² www.trovanorme.salute.gov.it/jsp/dettaglio.jsp?id=50590.

2.4. Il rischio

Un altro aspetto da tenere in seria considerazione quando si organizzano eventi è quello dei possibili rischi per qualcosa che potrebbe non andare per il verso giusto.

Parte del rischio può essere gestita sia mediante l'ausilio di tecnici esperti ai quali far certificare la sicurezza e l'idoneità delle strutture, degli impianti e delle attrezzature, sia prevedendo eventuali alternative all'andamento delle varie fasi e situazioni dell'evento. Il consiglio di chi scrive è quello di trasferire tutti i rischi possibili stipulando una polizza assicurativa e prevedendo un numero congruo di servizi quali: ambulanza e servizi di sorveglianza necessari per garantire il pubblico e per tutelare la salute dei partecipanti all'evento.

Se un rischio non è eliminabile, deve essere minimizzato, ad esempio, si devono conservare tutte le certificazioni di idoneità degli impianti, delle strutture e dei macchinari eventualmente utilizzati e si devono saper valutare le incertezze (esempio: il numero di spettatori in caso di pioggia o meno).

Durante la normale gestione di una struttura o durante una competizione o una manifestazione e in generale durante un evento sportivo, indipendentemente dalla presenza o meno di spettatori e dal loro numero, potrebbe accadere che la responsabilità per i danni causati agli atleti, al personale e ai terzi, sia da attribuire alla condotta di persone che non prendono direttamente parte alla competizione, ma la organizzano, la dirigono, la controllano o svolgono altre mansioni per consentirne il corretto svolgimento, cioè il gestore o l'organizzatore.

Per esimere il gestore o l'organizzatore sportivo dalle responsabilità per eventi dannosi, eventualmente riconducibili alla propria condotta, basterà che essi adottino tutte le possibili cautele idonee a contenere il rischio nei limiti della specifica attività sportiva, nel rispetto delle norme sulla sicurezza e di eventuali regolamenti sportivi.

Riguardo all'attività agonistica, questa implica l'accettazione del rischio da parte degli atleti che vi partecipano. I danni da loro sofferti, se rientranti nell'alea dello sport praticato, ricadono sugli stessi atleti.

Per essere esente da responsabilità l'organizzatore dovrà, invece, solo dimostrare di avere predisposto le normali cautele atte a contenere il rischio nei limiti confacenti alla singola attività sportiva e nel rispetto di eventuali regolamenti

sportivi. Resterà comunque a carico sia degli atleti sia degli organizzatori l'obbligo di rispettare il generico principio del *neminem laedere*²³.

Il rischio è dato dalla combinazione di due elementi: la probabilità che un certo evento accada e il danno che dal verificarsi dell'evento ne può derivare. Nel testo unico per la sicurezza sul lavoro si legge che per rischio s'intende "la probabilità del raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni d'impiego o di esposizione a un determinato fattore o agente, oppure alla loro combinazione"²⁴.

Il rischio è in pratica, la concreta possibilità di un danno, di una conseguenza spiacevole o di un evento impreveduto che accade in un dato momento e che può non farci raggiungere l'obiettivo prefissato.

Per calcolare il rischio bisogna conoscere o saper valutare la probabilità che si presenti una determinata situazione, ma è anche necessario conoscere l'entità del danno²⁵.

La responsabilità del gestore o dell'organizzatore dell'evento sportivo può essere trasferita, tramite delega scritta²⁶, ad una figura professionale apposita: il risk manager che da solo o in aiuto al responsabile per la prevenzione e la sicurezza, o all'event manager o al project manager, potrebbe essere il referente delegato per l'analisi e il controllo degli eventuali rischi della gestione o dell'organizzazione di un evento.

La figura professionale del risk manager non è attualmente configurata tra

²³ V. MIRRA, Nota, in *Altalex*, 21 febbraio 2006.

²⁴ Art. 2, d.lgs. 81/2008.

²⁵ Esempio: se in una palestra a un utente è fatta usare un'attrezzatura appena riparata e che era difettosa, molto probabilmente gli sarà detto di stare attento a quel particolare della macchina affinché non ne riceva danni. Il pericolo è rappresentato dal difetto della macchina che però è stata riparata; se il difetto si dovesse ripetere, potrebbe produrre un danno, ad esempio un lieve taglio o una caduta durante l'utilizzo.

²⁶ La Corte di Cassazione, Sez. 4, n. 7709/2007, ha ricordato in merito il principio generale consolidato dalla costante giurisprudenza della stessa Corte di legittimità in forza del quale "in materia di infortuni sul lavoro, gli obblighi di prevenzione, assicurazione e sorveglianza gravanti sul datore di lavoro possono essere delegati, con conseguente subentro del delegato nella posizione di garanzia che fa capo al delegante, a condizione che il relativo atto di delega sia espresso, inequivoco e certo ed investa persona tecnicamente capace, dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali e di intervento anche finanziario, fermo restando, in ogni caso, l'obbligo per il datore di lavoro di vigilare e di controllare che il delegato usi correttamente la delega, secondo quanto la legge prescrive".

quelle previste nel contratto nazionale di categoria dei lavoratori del settore dello sport ma si configura quale ruolo indispensabile per la gestione del rischio in un evento o in una manifestazione sportiva.

2.5. La figura professionale del risk manager

L'analisi dei rischi ha come obiettivo quello di eliminarli, se possibile, oppure di ridurli. Di gestione del rischio se ne occupano gli organizzatori di eventi sportivi e i gestori dei piccoli e grandi impianti, comprese le palestre di ogni tipo. La gestione del rischio (risk management) è il processo mediante il quale si misura o si stima il rischio e in seguito, si sviluppano delle strategie per governarlo.

Esistono diverse classificazioni di rischi, ognuna di queste è funzionale a mettere in evidenza, per ogni rischio, determinate proprietà e aspetti distintivi che sono di notevole importanza strategica nel pianificare un processo di risk management.

Le classificazioni servono a ridurre in maniera significativa l'incertezza alla quale la struttura sportiva può essere soggetta.

Il risk manager al quale viene affidato il compito, deve conoscere:

- gli obblighi e le responsabilità del gestore, del responsabile addetto alla prevenzione e alla sicurezza che può affiancare nel lavoro;
- gli obblighi derivanti dalla gestione delle installazioni particolari all'interno dell'impianto per fini non legati allo sport;
- i possibili rischi e le conseguenti azioni da intraprendere.

Egli può essere delegato con delega scritta dal gestore o dall'organizzatore dell'evento a seguire e a firmare tutto quello che riguarda il documento di valutazione dei rischi da interferenze.

Una volta classificati gli impatti e le probabilità del rischio, occorre valutare il livello di rischio e quali conseguenze adottare. Per ogni possibile rischio va fatto un piano di prevenzione. Inoltre, poiché il rischio è sempre un imprevisto, su ogni piano di azione il risk manager deve prevedere un altro piano di azione, il cosiddetto "piano b", da adottare in caso di eventi non previsti (ad esempio, quali decisioni organizzative prendere in merito al rinvio in estate di una manifestazione all'aperto a causa dei un imprevisto e forte maltempo).

Il compito del risk manager è un processo continuo che inizia nella fase di programmazione e che poi segue l'evento minuto per minuto. Egli, infatti, deve conoscere le scelte a sua disposizione e i costi per poterle affrontare; deve con-

siderare e individuare la fonte e il livello del rischio rispetto al tipo di evento, le probabilità, le conseguenze, le responsabilità, la capacità della sua misurazione e il programma dei tempi degli interventi.

Il rischio è caratterizzato dall'eccezionalità dell'evento critico, dalla visibilità dell'evento negativo, dei suoi effetti all'esterno e dalla necessità di una risposta tempestiva ed esaustiva.

Durante l'evento dannoso e non previsto, sarebbe opportuno costituire un gruppo di lavoro, già individuato in precedenza, guidato dal risk manager, un gruppo di lavoro che sviluppi un piano di azione con i principi, le procedure da seguire e le azioni da compiere.

Dopo l'evento dannoso il risk manager deve verificare l'efficacia di quanto è stato fatto, con l'intento di migliorare e prevenire in futuro, per sé stesso e per l'organizzazione in cui è strutturato, le capacità d'intervento e le relative soluzioni.

2.6. I rischi da social network

Uno dei compiti più importanti del risk manager è quello di verificare il contesto in cui lavora, di identificare i possibili rischi, di analizzarli, di valutarli e infine di saperli gestire.

Nel mondo sportivo, tra le categorie di rischio, oltre quelli tecnologici, finanziari, legali, quelli legati alla sicurezza, alla cattiva gestione e ai disastri naturali, esistono i rischi legati alla peculiarità di alcuni sport e poi ci sono i nuovi rischi, quelli provenienti dal mondo del web, cioè dai social network. Ad esempio, se una notizia falsa o tendenziosa pubblicata su un social network conforta il pregiudizio dei lettori, può indirizzare le coscienze di atleti, di spettatori, di utenti, e provocare conseguenze riguardo allo svolgimento di una gara o di una manifestazione sportiva.

Senza alcun dubbio, una modalità comoda e conveniente per evitare rischi nello sport è quella di assicurare gli eventi. Se non opportunamente assicurati, il comitato organizzatore di un evento sportivo può perdere il suo investimento finanziario in caso, ad esempio, di annullamento per cause meteorologiche o per azioni terroristiche che possono mettere in crisi un intero territorio che ospita un evento sportivo.

Oggi però, un nuovo rischio da considerare è quello del social network. Una comunicazione negativa su un atleta, su un fatto o su un avvenimento, crea un danno d'immagine che potrebbe allontanare il pubblico o gli sponsor o addirittura

ra rovinare finanziariamente e per sempre, un'organizzazione.

Nel mondo dello sport un evento è anche un *brand*, quindi, gli organizzatori devono essere consapevoli anche del rischio del social network. Pertanto, sia i comitati organizzatori di un evento, sia i responsabili degli impianti o delle società sportive, potrebbero pensare all'istituzione del ruolo del risk manager, quale interfaccia tra struttura o comitato organizzatore e compagnia assicurativa.

Il lavoro integrato tra le parti, significherebbe lavorare insieme per evitare o minimizzare gli eventuali danni. Attraverso i social network, gli spettatori diventano reporter con tutte le negatività e le potenzialità di business che ne conseguono. Tutto ciò permette al mondo sportivo di crescere, di migliorare, di aumentare i ricavi, ma contemporaneamente crea dei rischi che inducono i gestori di un impianto o di una struttura sportiva a essere pronti e consapevoli per affrontarli nella migliore organizzazione e previsione²⁷.

²⁷ G. PARUTO, *L'Ente bilaterale (art. 3 Ccnl dello sport) e le proposte di nuove professionalità manageriali*, in *Diritto dello Sport*, n. 4, 2016, p. 237.

CAPITOLO III

LE FONTI D'ENTRATA DELL'EVENTO SPORTIVO: POLITICHE DI TICKETING

Renato Nicolai

3.1. Definizione e prodotti

L'evento sportivo, sia esso un evento indipendente o ricorrente¹ come le partite di un campionato di calcio, è oramai legato indissolubilmente alla sua componente spettacolare. L'incertezza del risultato, base e fondamento dello sport, crea attesa ed è il sostanziale segreto affinché lo spettacolo abbia successo indipendentemente dalla qualità dei propri attori.

Lo stesso tifoso di calcio assiste e partecipa nella speranza, ma nel contempo nell'incertezza, che il risultato sia favorevole alla propria squadra. Quante e quali forme di spettacolo racchiudono in sé una evoluzione ed una conclusione sconosciuta agli stessi protagonisti?

La progressiva trasformazione dell'evento sportivo da semplice competizione a vero e proprio spettacolo ha avuto come conseguenza la possibilità di stabilire un corrispettivo per assistere all'evento stesso. Corrispettivo che ad oggi è tra i più importanti strumenti di finanziamento dell'attività sportiva ed a cui le società e gli organizzatori danno grande importanza.

Il ticketing non è altro che l'attività di vendita dei biglietti dell'evento sportivo, naturalmente provocata dalla domanda degli spettatori che decidono di assistervi.

¹ In dottrina un evento che si svolge in tempi o luoghi diversi, composto da eventi distinti ma confluenti in un unico evento è definito anche "complesso". A. FERRAND, L. TORRIGIANI, A. CAMPS I POVILL, *Il management della sponsorizzazione per gli eventi sportivi*, Roma, 2009.

La gestione di questa attività partirà dalle decisioni di prezzo, si avvarrà dei processi di comunicazione e marketing, per arrivare al coinvolgimento del maggior numero possibile di spettatori. Come ogni attività organizzata sarà pertanto necessario ipotizzare una strategia di vendita partendo dagli obiettivi, valutando le scelte di prezzo, prevedendo comunicazione e distribuzione dei prodotti.

In dottrina il ticketing è stato definito come “un complesso di attività (programmate, organizzate e controllate), che partono dagli input della strategia dell’evento (obiettivi, target, event concept) e si realizzano attraverso l’integrazione di pricing, *distribution* e *communication* dei biglietti al fine di ottenere la presenza all’evento di persone, in quantità e in qualità, idonee a favorire il raggiungimento degli obiettivi che i vari stakeholder si prefiggono con l’evento stesso”².

Da ciò ne consegue una divisione del processo in quattro fasi:

- l’identificazione dei prodotti da vendere, ovvero dei titoli di accesso, siano essi biglietti, abbonamenti o altro;
- le scelte di prezzo;
- la distribuzione dei titoli di accesso;
- la comunicazione svolta ai fini di promozione dell’evento e delle modalità di vendita dei titoli di accesso all’evento³.

La prima di queste fasi riguarda le decisioni dei prodotti da vendere. Il biglietto singolo non è più da tempo l’unica possibile scelta del potenziale spettatore. Con la progressiva evoluzione del settore le proposte sono diventate sempre più diversificate.

La prima e più conosciuta proposta è l’abbonamento ad un gruppo di partite in caso di evento che abbia una evoluzione stagionale. Le particolarità di questo strumento sono molteplici e verranno trattate più approfonditamente in seguito.

Gli abbonamenti però possono anche non essere esclusivamente per tutta la stagione. Le normative permettono ad esempio di proporre dei mini abbonamenti ad una fase della stagione, per esempio il girone di andata di un campionato, o anche ad un limitato numero di partite, persino solamente due o tre. Normalmente in questo caso si lega ad una partita, di particolare richiamo per il pubblico, la possibilità di assistere, a prezzo minore rispetto alla somma delle singole entrate, ad altre due partite, in maniera che l’evento più importante faccia da traino per gli altri.

² S. CHERUBINI, *Marketing e management dello sport*, Milano, 2015, p. 241.

³ S. CHERUBINI, *Marketing e management dello sport*, cit., p. 241.

Nel campionato professionistico americano di basket i Milwaukee Bucks nella stagione 2016/17 vendevano un pacchetto per assistere non a dieci partite della squadra ma a dieci vittorie, ampliando così un'offerta per i propri tifosi e garantendo loro uno spettacolo vincente.

Altre possibili iniziative possono riguardare particolari promozioni in caso di ricorrenze o festività. Tali promozioni sono validi strumenti di marketing ma occorre proporle con attenzione: in questi casi solitamente il prezzo del biglietto viene abbassato sotto il rateo abbonamenti, che, come vedremo, è un valore di soglia da tenere in considerazione in quanto va tutelata la scelta effettuata dall'abbonato, cliente preferenziale che ha sottoscritto l'acquisto in anticipo e spesso senza avere ancora consapevolezza del livello qualitativo del servizio acquistato⁴.

La stessa concessione di biglietti omaggio è, talvolta, utilizzata dagli organizzatori dell'evento per aumentare il numero di spettatori, ritenendo che una maggior affluenza porti a vantaggi superiori nonostante la diminuzione dell'incasso.

Tale pratica merita un approfondimento per due specifiche ragioni. La prima è normativa e riguarda la disciplina impositiva dei biglietti omaggio, la cui cessione costituisce prestazione di servizi, imponibile ai fini Iva, quando viene superato il limite massimo del 5 per cento dei posti disponibili del locale o di ciascun settore⁵. Pertanto l'emissione di un quantitativo superiore al 5 per cento non sarà semplicemente una mancata entrata ma costituirà anche un aggravio di costi. La seconda ragione di approfondimento concerne invece la reale utilità di una pratica che, al contrario delle aspettative, può portare nel breve periodo a spazi vuoti nei locali di spettacolo dovuti alla mancata partecipazione di possessori di titolo gratuito, quindi probabilmente non motivati ad assistere allo spettacolo. Nel lungo periodo l'eccesso di gratuità può portare alla progressiva diminuzione della media degli spettatori. I biglietti omaggio condizionano negativamente il mercato, svalutano il prodotto offerto, producono esitazione al momento dell'acquisto, comunicano al pubblico che l'evento non ha valore.

Le moderne politiche di ticketing, qualora il management dovesse rilevare una

⁴ In passato diversi sono stati gli esempi di promozioni in tal senso. L'8 marzo del 2009 Fortitudo Pallacanestro, ad esempio, decise di favorire l'accesso delle donne riservando loro un titolo d'ingresso al prezzo di 1 euro. La promozione fu riservata a quella categoria solo in quella data proprio per tutelare gli abbonati, uomini e donne, che per le partite del campionato avevano sottoscritto un abbonamento con un rateo ovviamente superiore alla cifra di 1 euro.

⁵ Art. 3, comma 5 lett. a) del d.P.R. 633 del 1972.

scelta di prezzo eccessivamente alta, prevedono l'adeguamento del prezzo del titolo ai valori di mercato, non la gratuità dello stesso.

Proprio le scelte di prezzo sono parte fondamentale delle strategie di ticketing e devono essere oggetto di particolare attenzione da parte del management.

Formalmente il prezzo rappresenta l'espressione monetaria del valore. Nella prospettiva del cliente il prezzo è il rapporto tra costo totale a proprio carico e i vantaggi forniti dall'acquisto. Nella prospettiva dell'organizzatore è invece il rapporto tra ammontare di denaro ceduto dal cliente e quantità di beni ceduta dall'organizzatore stesso.

L'importanza delle decisioni di prezzo risulta ancor più evidente in una prospettiva globale e le ragioni di seguito elencate indicano come sia fondamentale che tali strategie debbano essere compatibili con le altre componenti del marketing operativo:

- il prezzo influenza direttamente il livello della domanda e determina il livello di attività;
- il prezzo determina direttamente la redditività dell'attività;
- il prezzo influenza la percezione globale del servizio offerto, dello spettacolo, del livello organizzativo contribuendo al posizionamento presso i potenziali clienti;
- il prezzo è una variabile che consente facilmente il confronto tra prodotti o marche concorrenti, quindi il confronto tra due realtà differenti o nella stessa realtà ma in due stagioni sportive diverse⁶.

La distribuzione dei titoli di accesso nell'era digitale ha subito importanti cambiamenti, sia per il formato del biglietto sia per il grandissimo aumento dei canali disponibili. Il progressivo aumento dell'alfabetizzazione informatica dell'utenza sportiva ha stimolato lo sviluppo di nuovi sistemi di distribuzione: oggi è possibile acquistare un biglietto di un evento sportivo senza vincoli di luogo, orario o data. Attraverso un'applicazione di uno smartphone o di un tablet, o dal computer chiunque può prenotare ed acquisire un titolo elettronico che per mezzo di un lettore nel luogo dell'evento, gli consenta di partecipare ad uno spettacolo sportivo. I sistemi informatizzati permettono spesso anche di visualizzare nell'applicazione dal proprio dispositivo o nella schermata del computer la mappa dei posti disponibili con autonoma possibilità di scelta o addirittura la simulazione del campo visivo che si avrebbe dal posto scelto.

⁶ Si veda sull'argomento J. LAMBIN, *Market-driven management. Marketing strategico e operativo*, Milano, 2008, pp. 395 ss.

Come sopra accennato anche la digitalizzazione dei titoli di ingresso nasce per stimolare una scelta d'acquisto. Ricevere un titolo digitale e poterlo direttamente esibire agli ingressi evita file alle casse, genera un risparmio di tempo ed aumenta quindi la facilità di accesso all'evento.

Ciononostante, per diverse ragioni, la vendita on line dei biglietti di ingresso non è ancora pienamente sfruttata dal pubblico che, spesso, utilizza canali più tradizionali⁷.

Tra questi il canale di distribuzione per eccellenza è senz'altro il punto vendita del luogo di gara, la tradizionale biglietteria, dove l'utente acquista il titolo cartaceo che mostrerà successivamente agli ingressi. Anche questo canale, per favorire l'utenza, è comunque generalmente dotato di terminale POS che consente il pagamento attraverso carta di credito o bancomat ed alcuni punti si stanno dotando di ulteriori metodi di pagamento digitale per consentire di evitare utilizzo del contante. Di grande importanza è la gestione dell'afflusso del pubblico e delle file che potrebbero crearsi senza un adeguato numero di sportelli e operatori. Tale inconveniente avrebbe ricadute sia sull'immagine dell'organizzatore che sulla soddisfazione del cliente con evidenti ripercussioni sulle vendite degli eventi futuri.

La sede stessa del club o in generale dell'ente organizzatore dell'evento può essere un punto vendita per i titoli di ingresso, spesso le biglietterie del luogo di gara vengono aperte solo il giorno dell'evento mentre il biglietto cartaceo può essere acquistato in prevendita negli uffici dell'organizzazione.

Altro canale di distribuzione è rappresentato dai punti vendita delle società specializzate in emissione titoli. In Italia Vivaticket e TicketOne sono senz'altro le società di settore più importanti⁸. Queste possono contare su un larghissimo numero di punti vendita, spesso indipendenti e semplicemente abilitati dalla società alla vendita, sparsi in maniera capillare su tutto il territorio nazionale. Tali punti vendita sono spesso agenzie specializzate in vendita di biglietti, siano essi sportivi o di altri spettacoli, e possono gestire la vendita attraverso i sistemi di diverse società specializzate e quindi consentire l'acquisto di una ampia gamma di titoli.

⁷ Da una analisi di Vivaticket effettuata su un campione di 16 squadre di basket di serie A e serie A2, nel periodo dal 1° novembre al 31 dicembre 2019, risulta che, su un totale di 138.071 titoli di ingresso venduti, solo il 20% di questi sia stato acquistato attraverso i canali telematici, Web o App. Ancora più bassa la percentuale di titoli acquistati nei punti vendita (4%) mentre il restante quantitativo, il 76% del totale, risulta acquistato al botteghino.

⁸ Vivaticket conta ad oggi 1407 differenti punti vendita su tutto il territorio nazionale, TicketOne 912

Stanno progressivamente perdendo di importanza i call center telefonici che, fino al progressivo sviluppo dell'era telematica, erano invece uno strumento molto utilizzato per consentire ad utenti, anche lontani, di poter acquistare titoli di ingresso senza doversi recare nelle biglietterie o nelle agenzie specializzate. Il sistema prevedeva, dietro un pagamento effettuato in carta di credito o bonifico, il rilascio di un voucher che doveva essere poi sostituito con un valido titolo di ingresso alle casse. Questo sistema è stato oramai sostituito dalle procedure di acquisto on line.

Tutto il lavoro di distribuzione perderebbe di significato se non adeguatamente supportato da opportuni canali di comunicazione. Senza entrare in modo specifico nel merito dell'argomento è qui sufficiente ricordare che comunicare significa divulgare ed ampliare la possibilità di partecipazione all'evento del pubblico. La comunicazione verte sia sulla promozione della manifestazione sia sulle modalità di partecipazione alla stessa con adeguate informazioni su dove e come reperire i biglietti.

Molto spazio comunicativo è offerto dai canali social, dal sito web e dalle mailing list della società organizzatrice ma è bene precisare che tale canale non pare esaustivo: i visitatori sono in gran parte gli stessi tifosi del club o appassionati dell'evento organizzato, pertanto spesso già a conoscenza delle date e delle modalità di partecipazione.

È pertanto necessario prevedere, laddove possibile, un ampliamento delle politiche comunicative sia attraverso gli stessi canali telematici ma promuovendo attraverso investimenti il proprio evento e la relativa distribuzione dei biglietti⁹, sia attraverso metodi più tradizionali come affissioni, annunci pubblicitari o altro che possano però raggiungere un'utenza più ampia rispetto alla tifoseria consolidata.

3.2. La campagna abbonamenti come strumento di marketing

Tra i prodotti del settore ticketing di cui abbiamo fatto cenno in precedenza merita un approfondimento lo strumento dell'abbonamento stagionale. Le carat-

⁹ Le due fonti primarie di traffico telematico, sia sulle pagine web che sui canali social, possono essere a pagamento o organico. Quest'ultimo è il traffico gratuito generato dalle ricerche degli utenti. Il traffico a pagamento è generato, sia sui social che sul web, dall'inserimento di banner pubblicitari, immagini, messaggi scritti, spesso collegabili a target specifici e quindi con lo scopo di raggiungere l'utenza interessata. Anche attraverso il "search engine web marketing" è possibile inserire, al termine delle ricerche effettuate dall'utente, dei messaggi pubblicitari rivolti a chi ha cercato parole chiave particolarmente vicine al nostro campo di interesse.

teristiche di questo strumento sono diverse ed è grande la sua importanza nelle strategie societarie.

La campagna abbonamenti consente ad un tifoso o appassionato di acquistare in blocco tutto il pacchetto di partite casalinghe avendo garantito un prezzo fisso e conveniente, lo stesso posto per tutta la stagione in caso di posti numerati e, sempre più spesso, anche servizi accessori come vie di accesso preferenziali e sconti per acquisto di merchandising del club o altri prodotti in negozi convenzionati.

Il pagamento può avvenire in un'unica soluzione o essere rateizzato nel corso della stagione ma resta sempre un'entrata certa per il club effettuata spesso con grande anticipo rispetto al reale svolgimento degli eventi. In Italia così come in Europa, non solo nel calcio, le aperture delle campagne abbonamenti sono ormai previste durante la stagione precedente a quella per cui viene sottoscritto il contratto di abbonamento.

È facilmente intuibile come un'entrata economica sicura e anticipata sia particolarmente gradita alle società sportive e pertanto grande importanza viene data alla comunicazione di questo canale di distribuzione: molti club puntano sulla loro storia, sui successi ottenuti, sulla categoria eventualmente raggiunta, in generale su tutti i valori emozionali tipici dello sport e del rapporto tra tifoso e squadra del cuore. In generale la campagna abbonamenti è il primo passo nelle strategie comunicative della nuova stagione per una società e quindi si deve prestare grande attenzione sia ai messaggi da trasmettere che alle scelte di prezzo. Ovviamente le proposte dovranno essere diversificate per settori e qualità delle sedute disponibili, oltreché per gli eventuali servizi aggiuntivi inseriti nel pacchetto. Generalmente nei pacchetti con posti più esclusivi sono compresi servizi di *hospitality* e accoglienza particolari, servizi che possono essere proposti non solo a privati ma anche ad aziende che vogliano ospitare partner o clienti ad un evento sportivo unendo qualità nell'ospitalità alle emozioni dell'evento¹⁰.

Le scelte di prezzo delle campagne abbonamenti, come dicevamo, sono estrema-

¹⁰ I servizi di *hospitality* sono diventati ormai indispensabili pressoché in ogni evento sportivo di un certo livello. Tutte le società di basket del massimo campionato propongono un servizio di *hospitality* per i propri sponsor o clienti VIP. Le società del massimo campionato di calcio hanno diversificato tra di loro anche i pacchetti per aziende con servizio *hospitality* con anche livelli qualitativi e di accoglienza diversi. Inter FC propone ai propri partner aziendali otto diverse possibilità di pacchetto stagionale divise per posizione all'interno dello stadio e livello dei servizi di ristorazione e accoglienza.

mente importanti dal punto di vista delle strategie societarie. Normalmente il prezzo di un abbonamento viene calcolato sulla base del prezzo del costo della singola partita in quel determinato settore con quei determinati servizi. Una volta moltiplicato questo prezzo per il numero di partite della squadra il totale viene decurtato del prezzo di due, tre o più partite a seconda delle scelte societarie. Al termine il costo dell'abbonamento diviso per il numero delle partite produrrà un costo per partita detto "rateo" che servirà da termine di paragone per eventuali altre iniziative di biglietteria.

Le opportunità e le decisioni sul prezzo degli abbonamenti possono essere le più varie. Nei primi campionati post emergenza COVID-19 i club, in mancanza di certezze sulle reali partite che si sarebbero giocate a porte aperte, hanno cercato le strade più diverse per garantire il corretto pagamento ai propri tifosi e non dover essere costrette alla restituzione di ratei non utilizzati come al termine delle stagioni sportive 2019-2020¹¹.

Molte delle campagne abbonamenti sono infatti nate con procedure di finanziamento o dilazioni di pagamento per evitare quanto avvenuto e per continuare a fidelizzare il proprio pubblico¹².

Si può desumere da quanto sopra detto che una campagna abbonamenti ben condotta, oltretutto un mezzo per fidelizzare i tifosi ed una necessaria manovra di finanziamento, risulta quindi essere un utilissimo strumento di marketing e questa è la ragione dell'attenzione che, sempre più frequentemente, le società pongono nel progetto.

¹¹ Sull'argomento si veda il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito in legge n. 77 del 17 luglio 2020, il cosiddetto Decreto Rilancio, al Capo IV "Misure per lo Sport", articolo 216, comma 4. Il provvedimento per coloro che, per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta in relazione ai contratti di abbonamento, non avessero potuto usufruire dei servizi previsti, ha sancito il diritto di presentare istanza di rimborso del corrispettivo già versato per tali periodi di sospensione dell'attività sportiva. L'organizzazione o il gestore dell'impianto sportivo, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, in alternativa al rimborso del corrispettivo, ha potuto rilasciare un voucher di pari valore incondizionatamente utilizzabile presso la stessa struttura entro un anno dalla cessazione delle misure di sospensione dell'attività sportiva.

¹² Dinamo Sassari, società militante nel massimo campionato italiano di basket, ha proposto ai propri abbonati dalla stagione 2020-21 la possibilità di sottoscrivere una tessera (Dinamicard 3D) che, pur con diritto di recesso al termine di ogni stagione sportiva, ha validità per tre stagioni, con i vantaggi di un ulteriore sconto del 10% rispetto all'abbonamento stagionale, e garantisce la priorità negli accessi in caso di riduzioni di capienza e soprattutto permette di accedere ad una rateizzazione in 36 mesi del pagamento.

3.3. Revenue management e prezzo dinamico

La dinamicità del prezzo di un prodotto o di un servizio è un concetto ben noto al pubblico. In ogni settore di mercato, da sempre, il venditore ha deciso, in alcuni momenti della fase di vendita, di applicare una variazione al corrispettivo richiesto, fosse esso uno sconto per vendere un prodotto deperibile o un aumento di prezzo per la grande domanda della clientela.

Lo sport non è un'eccezione e da tempo le società, a diverso livello e con iniziative a volte sporadiche, hanno variato le scelte di prezzo per un determinato evento prendendo in considerazione, ad esempio, l'importanza in quel momento della stagione. La gestione dei ricavi ha però basi scientifiche diverse, ben più complesse e con radici profonde che cercheremo di analizzare di seguito.

La gestione dei ricavi, Revenue management o anche Yield management¹³, applicata su vasta scala ha visto la sua prima applicazione nel mondo delle compagnie aeree quando la deregulation tariffaria, verso la fine degli anni settanta, aveva provocato enormi cambiamenti nel mercato e la conseguente nascita di compagnie low cost che, puntando su servizi semplici e manodopera a basso costo, riuscivano ad offrire voli a prezzi molto più bassi delle grandi e consolidate compagnie tradizionali¹⁴.

Da ciò le prime reazioni sul mercato da parte delle compagnie tradizionali che avevano recepito un cambio di atteggiamento d'acquisto da parte dell'utenza. In particolare fu American Airlines a riappropriarsi di grandi quote di mercato, dapprima attraverso prezzi dedicati sebbene con alcune limitazioni, poi con un vero e proprio sistema basato sul controllo e la gestione dell'inventario delle prenotazioni in modo tale da aumentare (massimizzare, se possibile) la redditività delle stesse, dati la giornata, l'orario di volo e la struttura tariffaria¹⁵.

Il Revenue management in sostanza non fa altro che gestire e prevedere in modo scientifico, guidato da dati, modelli matematici ed informazioni, come sarà

¹³ La traduzione in italiano delle espressioni Yield e Revenue management indica la gestione dei ricavi o della redditività a seconda della sfumatura che si vuole enfatizzare. Con questa espressione si intende un sistema di gestione delle capacità disponibili che cerca l'ottimizzazione del volume d'affari di un'attività. Alcuni autori si soffermano sulle differenze di questi due sistemi considerandoli peraltro legati uno all'altro, altri vedono il Revenue management come una evoluzione dello Yield.

¹⁴ Sull'argomento si veda K.T. TALLURI, G.J. VAN RYZIN, *The theory and practice of revenue management* (International Series in Operations Research & Management Science, vol. 68), Springer, 2005.

¹⁵ Cfr. A. LEVRATTO, *Revenue Management, prezzi dinamici e sport*, EAI, 2019, pp. 14-19.

la domanda di riferimento per un determinato bene o servizio. Se la domanda per un particolare servizio dovesse essere in eccesso il sistema alzerà il prezzo aumentando i propri ricavi, se dovesse essere scarsa o inesistente lo abbasserà per cercare di spingere all'acquisto¹⁶.

Il mondo dello sport si affaccia alla gestione dei ricavi ed all'applicazione conseguente di un sistema di prezzo dinamico per la prima volta nel 2008 quando i San Francisco Giants, squadra appartenente alla Major League di baseball, decidono di intraprendere questa strada applicando il prezzo dinamico, inizialmente, ad un solo settore del loro stadio. Dopo 17 partite i risultati sono sorprendenti con un aumento di vendite in quel settore pari al 20% in più rispetto alla stagione precedente¹⁷. I dati relativi alla stagione 2009 mostrano infatti un aumento di biglietti venduti nel settore interessato pari a 25.000 corrispondente ad un aumento di ricavi di \$ 500.000¹⁸.

Nella stagione successiva le strategie di prezzo dinamico furono applicate a tutti i 41.000 posti dello stadio, altre squadre seguirono l'esempio dei Giants e tra il 2013 e il 2014 l'uso del prezzo dinamico era utilizzato da due terzi delle squadre della MLB ed anche alcuni club della National Hockey League (NHL) e della National Basketball Association (NBA) avrebbero implementato tale strategia di lì a poco.

In Italia le prime realtà sportive che hanno approcciato il prezzo dinamico, entrambe nel 2017, sono state Virtus Entella nel calcio e Auxilium Pallacanestro Torino nel basket¹⁹.

Virtus Entella alla fine della stagione 2016/17, nella quale aveva inserito il prezzo dinamico dal girone di ritorno, registrava un aumento stimato del 3,54% sulla media degli spettatori e dell'1% degli incassi complessivi²⁰.

¹⁶ Cfr. *ivi*, pp. 26, 27.

¹⁷ I Giants avevano fino ad allora una struttura di prezzi fissa, decisa ad inizio stagione, con tre grossi gruppi di partite suddivise per importanza e/o giornata di gioco. Nella stagione 2008 si trovarono a giocare una partita, inserita nella fascia bassa di prezzi, dove un loro giocatore, con un solo *homerun* avrebbe potuto battere il record di ogni tempo nel baseball. Quei biglietti furono venduti, a prezzo basso, in pochissimo tempo trovandosi poi nel mercato secondario a cinque volte il loro valore.

¹⁸ Si veda M. DELL'ERBA, F. QUARATO, *Dynamic pricing, logiche e strumenti per impostare una struttura variabile del prezzo*, Milano, 2018.

¹⁹ Il servizio è gestito per entrambi i club da Dynamitick: la prima società italiana a fornire soluzioni di dynamic pricing.

²⁰ Tale incremento è stato calcolato mettendo in relazione incassi e spettatori ottenuti con il nuovo

Auxilium Pallacanestro Torino introdusse come test il prezzo dinamico nelle ultime cinque partite della stagione 2016/17. Al termine di quella fase di sperimentazione le proiezioni indicarono un aumento del 9% di spettatori e del 2% di incasso, il che portò il management alla decisione di proseguire con la politica del prezzo dinamico anche per le stagioni successive²¹.

Il prezzo dinamico è il metodo per far pagare un giusto prezzo ad un cliente in quel momento per quel posto. Nei moderni sistemi di ticketing dinamico il prezzo viene calcolato attraverso un algoritmo che tiene in considerazione svariati fattori tra cui, ad esempio nello sport, la distanza temporale dell'evento, l'andamento delle vendite in quel determinato settore, l'importanza dell'avversario e molti altri ancora. Questo sistema per avere risultati deve essere percepito dal pubblico come una occasione e non una manovra di aumento dei prezzi. Da parte dei club, nel contempo, deve essere utilizzato per favorire il riempimento degli stadi e dei palazzetti e non come un semplice aumento dei ricavi.

Oggi a dire il vero sono diverse le ragioni che potrebbero ulteriormente favorire una implementazione delle tariffe dinamiche nello sport: le nuove tecnologie consentono oramai una gestione delle variazioni di prezzo in maniera chiara ed immediata; l'utente è ben predisposto verso un sistema che nel mercato è già presente in diversi settori; il sistema facilita l'acquisto per tempo del biglietto. A questo si aggiunga che l'incentivazione all'acquisto dei biglietti di utenti saltuari favorisce un possibile allargamento della fan base e quindi crea potenziali nuovi clienti e abbonati.

Il rapporto fra prezzo dinamico e abbonamenti resta invece una delle ragioni

sistema e una stima dell'incasso e dell'affluenza che partite con caratteristiche simili a quelle giocate avrebbero ottenuto se fossero state gestite col classico metodo del prezzo fisso per scaglioni precedentemente utilizzato dal club.

²¹ Auxilium Pallacanestro applicherà le strategie di prezzo dinamico anche nelle tre stagioni successive sempre mantenendo la forbice dei prezzi più alta del rateo abbonamenti. Questo probabilmente ha ridotto, almeno in parte, l'aumento di vendite e di incassi rispetto alle aspettative ma ha garantito alla società un costante incremento del numero degli abbonati. L'introduzione del sistema ha anche permesso il raggiungimento di uno degli obiettivi societari che era quello di limitare percentualmente le vendite del giorno gara per spalmarle nei giorni e nelle settimane antecedenti l'evento. Nei periodi a prezzo fisso, il giorno della partita Auxilium incassava il 43% dei ricavi totali da biglietteria; al termine della stagione 2017/2018, la seconda a prezzo dinamico, registrava invece nel giorno gara una quota delle entrate pari al 28%. Tali dati sono particolarmente significativi se rapportati al fatto che gli incassi nella stagione 2016/2017 sono stati superiori a quelli delle stagioni precedenti.

che ne hanno ad oggi limitato la diffusione e il successo nel mondo sportivo. È stato più volte sottolineato come l'abbonato sia per la società un cliente preferenziale, questo fa insorgere il problema della possibile emissione di un biglietto in una determinata partita che, secondo le logiche della gestione dei ricavi, sia ad un prezzo talmente basso da scendere sotto il rateo dell'abbonamento in quel settore. Questo potrebbe creare disagio all'abbonato inducendolo a decidere, la stagione successiva, di affidarsi solo all'acquisto del biglietto singolo non rinnovando l'abbonamento.

Questo fondamentalmente priva le strategie di prezzo dinamico di un grande punto di forza, che invece è stata la chiave del successo nel settore delle compagnie aeree, ovvero quello di avere un prezzo particolarmente basso da attrarre molti nuovi clienti. Il problema può essere affrontato da diverse prospettive e alcuni organizzatori hanno comunque deciso di mantenere l'aggressività del prezzo dinamico, ma generalmente, il citato caso Auxilium lo dimostra, la tendenza, pur applicando il prezzo dinamico, è quella di elaborare con cura le politiche per incentivare i consumatori ad acquistare pacchetti di abbonamenti piuttosto che far loro monitorare il mercato durante tutta la stagione e comprare quando il prezzo è più basso²². Una percezione negativa sulle pratiche di Revenue management con prospettiva a breve termine può ridurre la soddisfazione del cliente e conseguentemente danneggiare il business a lungo termine.

3.4. Le problematiche relative al ticket resale

Il fenomeno del ticket resale, o secondary ticketing, ha radici profonde anche se negli ultimi anni, grazie anche alla progressiva informatizzazione delle politiche di vendita dei titoli di ingresso, ha assunto dimensioni sempre più ampie, tanto da interessare le autorità statuali e rendere necessari provvedimenti atti a regolamentarne la pratica.

Il secondary ticketing è, peraltro, sistema molto diffuso all'estero, soprattutto nello sport professionistico americano, in particolare ovviamente negli eventi dove la richiesta dei biglietti è altissima e l'offerta è limitata dalle capienze degli impianti. La stessa lega professionistica di basket, la National Basketball Associa-

²² Si veda J. DRAYER, S.L. SHAPIRO, S. LEE, *Dynamic Ticket Pricing in Sport: An Agenda for Research and Practice*, in *Sport Marketing Quarterly*, 2012, 21, pp. 184-194.

tion, gestisce attraverso il proprio rivenditore un sito dove acquistare i biglietti, sul mercato secondario²³.

Il mercato secondario, quindi, di per sé non è né illegale entro certi limiti, né può essere considerato una pratica immorale quando mette a disposizione degli utenti titoli di ingresso altrimenti non disponibili perché, ad esempio, assegnati ad abbonati. La pratica comune dei campionati professionistici americani è infatti da tempo seguita anche in Italia con l'intento di favorire la partecipazione all'evento, evitare posti vuoti allo stadio, fidelizzare nuovi tifosi²⁴.

Tale pratica oltrepassa i confini etici e talvolta leciti allorché utilizza sistemi o metodi non disponibili all'utente comune o, forzosamente, esaurisce il mercato primario provocando automaticamente la nascita esclusiva di quello secondario ed il conseguente aumento dei prezzi.

In passato il mercato secondario era rappresentato dal bagarinaggio, gestito da persone che operavano fuori dagli stadi, acquistando biglietti a prezzi di mercato e rivendendoli a prezzo maggiorato ad acquirenti dell'ultimo minuto. Il fenomeno del bagarinaggio esiste ancora in strada, ma l'avvento di Internet ha cambiato completamente lo scenario.

La progressiva trasformazione dei sistemi di vendita nell'era digitale ha reso più semplice l'acquisto di titoli di ingresso e questo, di fatto, ha avuto enormi ripercussioni anche sul mercato secondario. Quest'ultimo, come sopra accennato, è ora alimentato, oltreché dalla domanda, anche dal proliferare di soggetti che di fatto annullano le disponibilità rendendo pressoché impossibile l'acquisto al prezzo nominale del biglietto. Questa è la grande criticità di questo sistema in quanto l'esaurimento dei titoli sul mercato primario, sovente in pochissimi minuti dall'inizio della messa in vendita dell'evento, non avviene in maniera spontanea, bensì artificiosa. Attraverso l'impiego di strumenti informatici le agenzie riducono drasticamente la disponibilità del mercato primario e quindi, semplicemente, il

²³ <https://www.ticketexchangebyticketmaster.com/nba>. A questo indirizzo l'utente trova il mercato ufficiale di rivendita dei biglietti NBA "Official resale marketplace of the NBA".

²⁴ Juventus FC mette a disposizione sul proprio sito web un servizio di secondary ticketing attraverso il quale l'abbonato è invitato a pianificare la sua stagione e selezionare gli eventi ai quali non pensa di partecipare, lasciando a disposizione il proprio posto per la vendita libera. In caso di vendita effettiva, l'abbonato matura un credito spendibile in partite extra campionato, ad esempio Champions League, accessi al Juventus Museum e Allianz Stadium Tour ed anche spendibile per il rinnovo abbonamento per la stagione successiva. Chiaro l'intento con questa ultima disponibilità di fidelizzare il proprio abbonato invitandolo ad un rinnovo.

mercato secondario diventa l'unico canale attraverso il quale reperire i titoli di ingresso. È chiaro che a questo punto il prezzo del titolo può aumentare enormemente.

In tutto ciò le diverse piattaforme di secondary ticketing²⁵ sono spesso messe sotto accusa perché invece di agire da semplici piattaforme di scambio di biglietti e limitarsi a connettere venditori ed acquirenti trattando i dati degli *uploader* con modalità puramente tecniche, passive ed automatiche, intervengono attivamente ed estensivamente durante tutte le fasi della transazione commerciale, fino alla sua conclusione, trattenendo per sé cospicue commissioni. Tali comportamenti sono in violazione delle norme a tutela del consumatore.

Il contrasto alle pratiche illegali relative al mercato secondario assume connotazioni diverse da paese a paese.

Nel Regno Unito la legge sulla vendita secondaria di biglietti per il calcio è chiara: è illegale a meno che il club non abbia dato espressa autorizzazione, come la partnership del Manchester City con Viagogo²⁶. Tuttavia, è ancora perfettamente legale, anche in assenza di accordi con gli organizzatori, rivendere i biglietti per altri eventi come ad esempio concerti e spettacoli musicali²⁷.

Il mercato secondario e la tutela del consumatore, che a questo si rivolge, sono peraltro regolamentati da disposizioni contenute in una specifica legge sull'economia digitale che:

criminalizza l'uso di robot ("bots" abbreviazione appunto di robot) per l'acquisto di biglietti che superano un certo numero massimo;

obbliga i venditori del mercato secondario a fornire "un biglietto numerato in modo univoco che consenta all'acquirente di individuare il posto assegnato, l'area in piedi (pit e parterre) o la collocazione"²⁸.

²⁵ Tra i principali operatori in questo campo si segnalano le società Viagogo e StubHub. Viagogo opera in 70 paesi, con una particolare presenza in Europa Continentale e nel Regno Unito, mentre StubHub opera in 44 paesi ed ha una forte presenza negli Stati Uniti. Viagogo nel novembre del 2019 ha annunciato l'acquisizione dell'operatore StubHub al prezzo di 4,05 miliardi di dollari, al fine di creare un player di presenza globale sul mercato con un giro d'affari consolidato di 15 miliardi di dollari nel 2020.

²⁶ Nell'accordo presentato nel 2012 le due società ufficializzano come "il servizio consentirà agli abbonati che hanno speso i loro soldi per una tessera stagionale di recuperare i costi o di ottenere un piccolo profitto per le partite a cui non possono partecipare".

²⁷ In Inghilterra e Galles, ai sensi della sezione 166 del Criminal Justice and Public Order Act 1994 (come modificato), è un reato per una persona non autorizzata rivendere i biglietti per le partite di calcio di Premier League, Football League, di manifestazioni organizzate da UEFA e partite internazionali.

²⁸ The Digital Economy Act 2017 approvato con Royal Assent il 27 Aprile 2017.

Negli Stati Uniti, dove l'acquisto massivo di biglietti era pratica diffusa, il fenomeno è stato preso in considerazione nel 2016 attraverso una specifica norma²⁹. La legge federale allora emanata vieta l'elusione di misure di sicurezza o di sistemi controllo accessi o di altre misure di controllo tecnologico utilizzate online da un emittente di biglietti. La legge proibisce anche la vendita o l'offerta di vendita di un biglietto per eventi ottenuto violando detti sistemi se il venditore ha partecipato, ha avuto la capacità di controllare o avrebbe dovuto essere a conoscenza della violazione. La legge si applica ai biglietti per eventi di concerti pubblici, spettacoli teatrali, eventi sportivi e attività simili in luoghi con una capienza di oltre 200 persone.

Anche gli organismi sportivi internazionali hanno manifestato preoccupazione per il fenomeno del ticket resale: il 4 giugno 2018, la FIFA, l'organo di governo mondiale del calcio, ha presentato una denuncia penale contro Viagogo basata su una violazione della legge sulla concorrenza sleale. Sia la FIFA che Viagogo hanno sede in Svizzera e la denuncia è stata depositata presso la procura di Ginevra. FIFA in una nota ufficiale avvisava che i biglietti dell'imminente finale di coppa del mondo acquistati tramite canali di distribuzione non autorizzati, compresi tutti i biglietti acquistati tramite Viagogo AG, sarebbero stati cancellati una volta identificati. La FIFA si riservava anche il diritto di rifiutare l'ingresso allo stadio a qualsiasi titolare di tali biglietti³⁰.

²⁹ Il Better Online Ticket Sales Act del 2016 (Pub.L. 114-274, S.3183, comunemente indicato come BOTS Act) è stato convertito in legge federale dal presidente Barack Obama il 14 dicembre 2016. La norma segue altri provvedimenti assunti in precedenza da diversi Stati dell'Unione atti a contrastare il fenomeno dell'utilizzo di sistemi informatici per l'acquisto massivo di biglietti per eventi.

³⁰ FIFA, nella sua nota ufficiale del 5 giugno 2018, a protezione degli spettatori che avrebbero partecipato alla Coppa del Mondo FIFA 2018 in Russia, annunciava il suo esposto giustificandolo con il fatto che, negli ultimi mesi, la federazione internazionale aveva ricevuto numerose denunce da parte di individui, enti di protezione dei consumatori e altri attori del mercato per la condotta commerciale opaca e ingannevole di Viagogo AG.

La FIFA ha preso provvedimenti dopo essersi allineata con altre parti interessate che hanno già presentato denunce penali contro Viagogo in Svizzera a causa delle pratiche commerciali sleali della società.

L'obiettivo finale della FIFA nella lotta contro il mercato secondario dei biglietti, si legge nella nota, è quello di dare la priorità alla sicurezza dei fan e applicare un sistema di tariffazione equo per la Coppa del Mondo FIFA 2018. FIFA all'epoca si era attivata tenendo colloqui con la UEFA al fine di coordinare l'azione contro piattaforme non autorizzate ed aveva stabilito una cooperazione con la Fédération romande des consommateurs (FRC), l'associazione per la tutela dei consumatori della

In Italia il mercato secondario ha assunto particolare rilevanza nel mondo dello spettacolo ed in particolare dei grandi eventi musicali. A seguito di numerose inchieste di stampo giornalistico e degli esposti presentati dagli utenti di concerti dal vivo numerose sono state le iniziative a tutela dell'utilizzatore del mercato secondario negli eventi musicali³¹.

Peraltro i provvedimenti elencati in nota fanno chiaro riferimento al fatto che gli stessi non si applichino in materia di manifestazioni sportive, per le quali, si precisa, "continua ad applicarsi la specifica disciplina di settore".

In verità i provvedimenti specifici sul mercato secondario sono riconducibili più alla lotta al bagarinaggio che alle più moderne tecniche di cui abbiamo fatto sopra cenno.

La normativa vigente è identificata nel d.l. 24 febbraio 2003, n. 28³² che prevede come chiunque, non appartenente alle società appositamente incaricate, venda i titoli di accesso nei luoghi in cui si svolge la manifestazione sportiva o in quelli interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alla manifestazione medesima, possa essere punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 10.000 euro. La sanzione può essere aumen-

Svizzera francese, che è un forte sostenitore della lotta alla vendita dei biglietti attraverso fonti non autorizzate.

³¹ Fondamentalmente sono tre gli strumenti normativi a disposizione delle autorità per il contrasto agli eccessi del fenomeno. Il legislatore all'interno della legge di bilancio per il 2017 (L. 11 dicembre 2016, n. 2329) al comma 545 dell'art. 1 dispone che "la vendita o qualsiasi altra forma di collocamento di titoli di accesso ad attività di spettacolo effettuata da soggetto diverso dai titolari, anche sulla base di apposito contratto o convenzione, dei sistemi per la loro emissione è punita, salvo che il fatto non costituisca reato, con l'inibizione della condotta e con sanzioni amministrative pecuniarie da 5.000 euro a 180.000 euro, nonché, ove la condotta sia effettuata attraverso le reti di comunicazione elettronica, secondo le modalità stabilite dal comma 546, con la rimozione dei contenuti, o, nei casi più gravi, con l'oscuramento del sito internet attraverso il quale la violazione è stata posta in essere".

La disciplina, per aumentarne l'efficacia, viene poi emendata attraverso un'altra legge, la legge di bilancio per il 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1 co. 1099) che modifica la precedente inserendo, tra gli altri, un importante requisito per la liceità delle transazioni tra privati, quello del prezzo di cessione, che non può essere superiore al valore facciale del titolo. Ulteriore provvedimento in questo senso è quello emanato dall'Agenzia delle Entrate il 27 giugno 2019 nel quale si inseriscono una serie di vincoli tesi a limitare l'utilizzo dei sistemi informatizzati per l'acquisto di biglietti. Tra i diversi vincoli anche quello della possibilità di acquisto di un limitato numero di biglietti per evento.

³² Decreto legge 24 febbraio 2003, n. 28 "Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive". (GU n. 45 del 24-2-2003), convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2003, n. 88 (in G.U. 24/04/2003, n. 95).

tata fino alla metà del massimo per il contravventore che ceda o metta in vendita i titoli di accesso a prezzo maggiorato rispetto a quello praticato dalla società appositamente incaricata per la commercializzazione dei tagliandi. Nei confronti del contravventore possono essere applicati il divieto e le prescrizioni di cui all'articolo 6 della legge 13 dicembre 1989, n. 401, il cosiddetto Daspo.

Se la citata norma sanziona il reato di bagarinaggio ed è stata sostenuta in giurisprudenza³³ va sottolineato come non risulti reato invece acquistare un biglietto da un bagarino: l'acquisto di titoli di ingresso dai bagarini non costituisce reato in quanto il procacciamento di biglietti non si sostanzia in un fatto non legittimo e di conseguenza i biglietti stessi non si possono ritenere di provenienza illecita in assenza del reato presupposto³⁴.

³³ Corte di Cassazione, sez. III penale, sentenza n. 156/18.

³⁴ Corte di Cassazione, sez. II penale, sentenza n. 20227/2006.

PARTE QUARTA

L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE
DEGLI IMPIANTI SPORTIVI

Giovanni Paruto

CAPITOLO I

IL MANAGER DELLO SPORT

1.1. Il manager degli impianti sportivi: definizione delle attività

Assicura il buon andamento delle strutture al servizio dello sport osservandone la normativa vigente.

Vigila sulla gestione amministrativa e sull'organizzazione del lavoro;

Coordina il personale e la manutenzione delle strutture e delle infrastrutture per rendere efficaci le attività e i servizi erogati dalla società sportiva.

a) Principali attività:

- elabora piani di business;
- è responsabile dell'insieme delle attività che assicurano il funzionamento di un centro sportivo e dell'erogazione del servizio all'utenza;
- si relaziona all'interno della struttura con la proprietà e con il management della Società, con tutti gli addetti e i collaboratori, assicurando l'utilizzo efficiente delle risorse a disposizione e il raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- si occupa delle relazioni con le istituzioni sportive (federazioni, leghe, EPS), fornitori di beni e servizi per lo sport (attrezzature, impianti ecc.), aziende, sponsor, media a contenuto sportivo, enti privati e pubblici territoriali, attività ed eventi turistico-sportivi.

b) Competenze:

- rende operative le strategie utili al buon funzionamento degli impianti coordinandosi con i referenti delle varie attività sportive offerte dall'Associazione;

- programma e gestisce le risorse umane ed economiche per l'efficienza del servizio;
- elabora processi di innovazione organizzativa, tecnologica e relazionale;
- predispone, su indicazione del medico competente, il piano di soccorso sanitario e il relativo livello di rischio.

1.2. Le capacità manageriali

Il manager di una struttura sportiva deve motivare attraverso lo strumento della delega, cioè, deve saper dare i compiti e deve avere fiducia nei collaboratori ma allo stesso tempo deve dare fiducia.

Il manager deve saper contemperare le esigenze personali del collaboratore con quelle del lavoro. Deve essere autorevole e non autoritario, disponibile a risolvere, con ogni collaboratore, i problemi di lavoro e quelli personali, andando incontro alle esigenze lecite e possibili da attuare e da soddisfare, comportandosi con tutti allo stesso modo (cioè deve essere giusto), senza fare distinzioni o differenze e senza attuare, di fronte a situazioni analoghe, disparità di trattamento che andrebbero a ledere la sua immagine agli occhi dei collaboratori e non solo.

Una struttura sportiva, intesa come impianto, società, palestra o come ente, grande o piccola che sia, è innanzitutto un luogo di lavoro, dove il prodotto, inteso come servizio, è dato dallo spettacolo, dalla soddisfazione degli utenti o dei tifosi, dalla gestione e dal management.

Il manager dello sport deve avere una mentalità sempre aperta ai cambiamenti, sempre rivolta all'attenzione dei suoi giocatori se si tratta di un allenatore, ai suoi utenti, ai suoi collaboratori ed alle relazioni interne ed esterne alla società presso cui lavora, in tutti i casi in cui ricopre ruoli di responsabilità.

Uno dei suoi punti di forza deve essere il benessere dei suoi collaboratori. Egli deve avere con loro e con il mondo esterno alla struttura, rapporti che rispecchiano un comportamento assertivo e deciso al raggiungimento dei risultati della società sportiva.

Chiaramente un manager deve saper pensare anche a sé stesso in quanto da lui dipende gran parte del benessere degli atleti, di una squadra o dell'ambiente di lavoro, così come da lui spesso dipende un eventuale malessere degli animi di coloro che collaborano al suo fianco.

Per decenni nel settore hanno prevalso le teorie che hanno guardato alla gestio-

ne dei collaboratori attuando gare tra gruppi di colleghi, cene o balli di gruppo, per cercare un'unione e per amalgamare e avvicinare gli animi e i comportamenti dei singoli. A parere di chi scrive è convinzione che queste forme di gestione dei gruppi risultano ormai superate, in quanto non avvicinano ma spesso esaltano momenti in cui si accentuano le divisioni e in cui prevale l'ego dei singoli.

Il manager di oggi deve motivare i propri collaboratori, confrontandosi, ascoltando e avvicinandosi alle loro esigenze personali, considerando, le motivazioni e le capacità di ogni singola risorsa umana. L'attenzione deve essere rivolta ai collaboratori come un coach che è orientato allo sviluppo delle loro attività ma che contemporaneamente è consapevole di non conoscere sino in fondo le particolarità del lavoro di ognuno ma che è capace di governare i processi sui quali quel lavoro si basa.

Egli con le sue capacità lavorative e relazionali dirige il suo team verso gli obiettivi di sviluppo indicati dalla società insieme al benessere dei suoi collaboratori. Se gli individui partono da una buona motivazione, il manager deve curarla, svilupparla per evitare che questa energia venga dispersa con il tempo. Il manager ideale è quello che dirige il suo team con uno stile democratico, con assertività e con la consapevolezza che il valore di ogni suo collaboratore o atleta è da alimentare con la motivazione.

Sia che si lavori in una palestra o in un impianto sportivo o in una società, sia che la professionalità venga erogata in una struttura grande o piccola, quando si lavora a stretto contatto con gli utenti, i gruppi di lavoro, i clienti, o i tifosi, tutti, dico tutti coloro che lavorano in una società sportiva, devono essere il marketing di sé stessi.

Il marketing che qui si intende è un marketing relazionale, fatto di ottime relazioni, di ascolto delle esigenze e delle aspettative dei nostri utenti, clienti, fornitori di beni e servizi e dei collaboratori.

Bisogna considerare che tutte le strutture hanno più o meno personale capace e competente, che tutte hanno attrezzature di ultima generazione e prodotti di ottima qualità, che tutte hanno ambienti confortevoli e accoglienti, che molte hanno una buona organizzazione e che osservano tutte le norme di sicurezza e di igiene previste per l'attività sportiva erogata. Ma quello che distingue una struttura dall'altra sono i rapporti e le relazioni interne ed esterne che ogni componente della struttura ha con le persone con le quali entra in contatto.

Ognuno, in una struttura sportiva, in base al proprio grado di coinvolgimento, deve essere marketing di sé stesso. Perché si parla di marketing? Perché marketing vuol dire "piazzamento sul mercato" e ogni manager, professionista o lavoratore di un impianto sportivo, si piazza sul mercato per come è e per come si presenta

agli occhi della società sportiva, degli utenti, dei clienti e dei tifosi, con la valorizzazione di sé stesso e di conseguenza della struttura nella quale svolge l'attività.

Il manager motivazionale consapevole, deve essere disponibile all'ascolto e deve essere in grado di saper valutare i miglioramenti professionali di ognuno, valorizzandone i contenuti.

All'interno del proprio ambito egli deve cercare di realizzare un costante benessere lavorativo, creando un clima interno favorevole alla collaborazione tra i singoli e i settori di cui è composta la struttura sportiva.

Il manager, quando qualcosa nel gruppo non va o quando non si raggiungono in pieno i risultati prefissati, deve innanzitutto riflettere su sé stesso, cioè sulle sue scelte e/o sul suo comportamento e dal risultato di questa riflessione deve ripartire per modificare il suo intervento nei rapporti con i suoi collaboratori.

Potremmo considerare la teoria relativa al leader consapevole motivazionale come la capacità di una gestione equilibrata che ha alla base, la consapevolezza di una leadership emotiva (teoria di Goleman), per cui il manager conosce sé stesso e sa gestire i rapporti con gli altri, e la teoria di Hersey e Blanchard, in cui il manager interviene nei rapporti con i propri collaboratori valutando e tenendo presente motivazione e capacità lavorative. A questo punto interviene il manager dello sport consapevole del proprio valore e della propria capacità di motivare i collaboratori motivati, avendo egli stesso una forte motivazione. Egli deve essere in grado di saper valutare l'organizzazione della struttura in cui svolge la propria attività, l'organizzazione del lavoro e le risorse umane a lui affidate.

Ma come deve essere il comportamento di un manager di questo tipo?

Egli deve essere un manager democratico assertivo.

Ma quando un manager può definirsi democratico?

Quando il soggetto chiede al gruppo di partecipare alle decisioni, quando tende a discuterle con gli altri membri, quando usa lo strumento della delega, quando mostra fiducia e incoraggiamento nei confronti dei collaboratori, quando si comporta come un membro del gruppo alla pari degli altri ma consapevole della propria autorevolezza, allora il suo comportamento è definito "democratico".

Gli staff guidati da soggetti democratici mostrano di solito una bassa produttività iniziale che tende però a crescere con il passare del tempo. Inoltre, il gruppo lavora anche in caso di assenza del manager e il clima emozionale tende a essere piacevole. Egli comunque, deve saper intervenire con fermezza nei casi in cui le

decisioni sono da prendere nel breve periodo o nelle situazioni in cui la fermezza diventa necessaria.

Un buon manager sportivo deve avere un comportamento assertivo. L'assertività ci mette in condizione di gestire in modo positivo e costruttivo i rapporti interpersonali.

Nei rapporti personali l'assertività si può considerare come un insieme di componenti dell'affermazione di sé stessi e dell'efficacia: come la capacità di far valere le proprie ragioni, senza essere aggressivi e mantenendo buoni rapporti, ad esempio, con i propri interlocutori e nel nostro caso con un utente di una struttura sportiva, di un club, con un collega, con un collaboratore, con un dipendente, con un atleta o con il nostro responsabile.

L'assertività consiste nella capacità di esprimere in modo chiaro ed efficace le proprie emozioni e opinioni alle persone con cui si hanno contatti.

Le caratteristiche sono le seguenti:

- buona immagine di sé (autostima);
- adeguata comunicazione;
- libertà espressiva;
- capacità di rispondere alle richieste e alle critiche;
- capacità di dare e di ricevere apprezzamenti;
- capacità di sciogliere i conflitti.

L'assertività è la capacità di:

- esprimere i propri sentimenti;
- scegliere come comportarsi in un dato contesto;
- difendere i propri diritti quando è necessario;
- aumentare la propria autostima;
- sviluppare una sana dose di sicurezza in sé;
- esprimere serenamente, quando si ritiene opportuno, un'opinione di disaccordo;
- portare avanti i propri piani che richiedono una modifica dei propri comportamenti;
- chiedere agli altri di modificare i loro comportamenti quando questi sono percepiti come fuori luogo o offensivi.

Tutto questo, quando è fatto in modo propositivo e costruttivo si chiama "assertività".

1.3. Il manager consapevole e motivatore

Per un manager dello sport la leadership è parte del suo status.

La capacità del leader di sapere cosa si deve fare e quella del manager di sapere come si deve fare un qualcosa, si fondono nel settore sportivo ancor più che in altri settori.

Sulla leadership sono state elaborate tante teorie e tanto è stato scritto.

Sono tante le definizioni della leadership che sono state pensate e attuate. Tra queste quelle più adatte al mondo dello sport si ritrovano nei concetti e nelle qualità del leader individuate da Daniel Goleman, il quale ne descrive le caratteristiche emotive e nella teoria di Hersey e Blanchard, i quali definiscono la leadership situazionale considerando il comportamento del manager che, individuate le capacità lavorative e motivazionali dei propri collaboratori, modella di conseguenza, il suo intervento comportamentale.

A queste teorie potremmo aggiungere quella di una leadership motivazionale consapevole, basata sulla consapevolezza della motivazione stessa.

Questa teoria consiste nel motivare i collaboratori, in particolare quelli più motivati. Chi dirige una struttura o è a capo di un team o ha la responsabilità di un gruppo di persone, deve essere il primo ad avere una forte motivazione e a motivare ogni singolo collaboratore, in particolare, coloro che hanno già una buona motivazione al lavoro.

Quasi sempre, all'interno di organizzazioni sportive e non, incontriamo due differenti tipologie di lavoratori: coloro che nello svolgere le proprie mansioni si applicano il minimo indispensabile, che arrivano spesso tardi e con calma al lavoro e che non rispettano le scadenze, che quando portano a termine un incarico lo fanno preoccupandosi poco della loro performance e che cercano di farlo con il minimo sforzo possibile; coloro che, invece, lavorando in qualsiasi progetto e organizzazione del lavoro, cercano sempre di dare il massimo di se stessi: arrivano puntuali, lavorano spesso oltre l'orario di lavoro e non si lamentano quando gli viene assegnato un nuovo incarico.

Queste due tipologie di lavoratori affrontano e vivono diversamente il lavoro in quanto hanno una diversa motivazione.

1.4. La motivazione

Cosa si intende per motivazione? Cosa vuol dire questa parola composta da motivo e azione?

La motivazione è quella forza interiore che ci spinge ad agire verso un obiettivo legato ad uno scopo.

La motivazione non è legata all'obiettivo in se ma a come quell'obiettivo, una volta raggiunto, ci farà stare o alle sensazioni che ci farà provare.

Essere motivati significa essere sempre alla ricerca di nuovi traguardi e di nuovi stimoli al fine di migliorare continuamente se stessi.

Nel mondo sportivo si è mossi dalla motivazione a raggiungere particolari risultati che spesso hanno dei traguardi intermedi e che quindi, portano ad individuare una gerarchia di obiettivi (vincere un campionato regionale, poi nazionale e poi olimpionico). La motivazione è un fattore soggettivo in quanto ognuno di noi è motivato da fattori differenti ed ha scopi differenti.

L'organizzazione delle strutture e degli eventi sportivi, un po' per cause legate al tipo di evento e di struttura, un po' per l'evoluzione della tecnica, un po' per l'applicazione di norme, porta nel corso della vita lavorativa ad affrontare continui cambiamenti organizzativi e quindi di mentalità.

I cambiamenti organizzativi fanno emergere, tra l'altro, questioni legate alla necessità di sviluppare, da parte dei manager delle società e delle strutture sportive, un più elevato livello di partecipazione e di coinvolgimento delle risorse umane verso obiettivi organizzativi condivisi.

Quando si parla ad esempio di riorganizzazione, se non sono chiare le regole ed i processi del cambiamento, i collaboratori, gli atleti, inizialmente avvertono un senso di malessere legato alla motivazione al lavoro e allo sport. In questi casi bisogna fare attenzione a non demotivare il personale in quanto le riorganizzazioni possono creare un senso di malessere in coloro che devono attuarle, malessere che con il passare del tempo si estende alla stessa società sportiva.

Se gli individui si sentono demotivati e la società sportiva non riesce a motivarli, essi perderanno sempre di più gli stimoli e la dedizione al lavoro e nel giro di breve tempo, anche le organizzazioni e le strutture sportive perderanno la possibilità di avere dei lavoratori motivati.

La demotivazione quindi, porta ad una perdita di stimoli innanzitutto nei soggetti più motivati per poi trasferirsi a quei soggetti e atleti della struttura che più di altri risentono della mancanza di motivazione.

La motivazione non è dunque un problema solo individuale o solo organizzativo ma è un problema che riguarda la relazione tra gli individui e le società, un problema che investe la relazione motivazionale presente in quella organizzazione e dunque, tra gli individui che la vivono.

Nelle società sportive gli individui sono la principale risorsa, per questo è importante ottenere da essi non solo il loro saper fare le cose ma anche il “volarle fare”.

Il concetto di volere non può prescindere dalla persona, cioè dal tener conto dei legami tra la volontà personale e la volontà organizzativa, come non può prescindere dalla volontà dei singoli di esserci oltre che di stare.

In questo contesto interviene la relazione manager e collaboratore, tra allenatore e giocatore, che deve tendere a stimolare il coinvolgimento, a superare le resistenze al cambiamento e a superare quei comportamenti tradizionali orientati al mero adempimento piuttosto che al processo ed al risultato.

La capacità di guidare altre persone acquista, in una fase di cambiamenti, sempre più importanza. In questa fase le capacità di gestione e di direzione devono essere valorizzate.

Compito di una società sportiva potrebbe essere in un momento di cambiamento, quello di investire nella formazione dei manager, dei responsabili e dei collaboratori. La formazione deve riguardare non solo le competenze tecniche di settore ma anche quelle capacità di accrescimento delle professionalità di tutto il personale davanti alle sfide conseguenza dei cambiamenti.

Per i responsabili ad esempio, un coaching di gruppo potrebbe aiutarli ad individuare le loro debolezze e la loro forza, le capacità gestionali e manageriali, per indirizzarli verso obiettivi aziendali condivisi tra loro e da condividere con i propri collaboratori.

1.5. La teoria del manager di Daniel Goleman

Goleman analizza il manager sotto diversi aspetti che confluiscono in un unico modello, quello della leadership emotiva.

La conoscenza e la gestione di sé stessi, la consapevolezza del sociale e la capacità di saper gestire i rapporti con gli altri, confluiscono in una figura di manager che Goleman definisce emotivo.

Queste qualità e capacità sono le basi che deve possedere il manager dello

sport. L'acquisizione di queste basi diventa per il manager condizione necessaria per sviluppare il comportamento migliore all'interno dei luoghi di lavoro, nei contatti con l'utenza, con il pubblico, con i tifosi, con gli sponsor e con i media.

a) Autoconsapevolezza:

- autoconsapevolezza emotiva (saper valutare l'impatto dei propri sentimenti sulla condotta e sulle prestazioni lavorative; essere sinceri e agire con franchezza);
- autovalutazione realistica (conoscenza dei propri limiti e dei punti di forza);
- sicurezza (agire avendo presente le proprie capacità).

b) Consapevolezza del sociale:

- essere empatici.

Empatia vuol dire possedere la capacità di sintonizzarti con le emozioni e i sentimenti di chi si ha di fronte, senza tuttavia perdere la propria individualità e senza diventare un tutt'uno con l'altro.

Essere empatico non significa provare ciò che prova un'altra persona mettendosi nei suoi panni, ma sentire ciò che essa prova pur mantenendo viva la propria unicità.

Esempi: esprimere empatia (sono partecipe del...; sono felice di quanto ti accade; mi fanno molto piacere i tuoi progressi fisici o tecnici); confermare la relazione (te lo dico perché ci tengo; resto qui perché con voi mi trovo bene...); richiedere di risolvere insieme il problema (come posso aiutarla? parliamone insieme; vedrà che i nostri sforzi non saranno vani...).

L'ascolto è una condizione necessaria ma non sufficiente per entrare in empatia con l'interlocutore. Un processo di comunicazione tra due o più persone è innanzitutto un processo di relazione. Per instaurare un rapporto autentico con l'altro, nel nostro caso un utente o un atleta o un collaboratore, bisogna sentire di volerlo fare ancor prima di farlo.

Le regole servono a poco se non c'è l'atteggiamento giusto.

L'empatia c'è quando io sento che tu senti che io sento.

Per ascoltare empaticamente è necessario:

- essere disposti ad allentare le difese per accogliere ciò che ci viene incontro, abbandonando per un attimo le certezze e i punti di vista¹;
- possedere la consapevolezza organizzativa, comprendendo i valori e le rego-

¹ F. MUZZARELLI, *Capitani coraggiosi. Come costruire e gestire un team di successo*, Bologna, 2008.

le della società o della struttura, adattandosi ai cambiamenti e orientando i propri collaboratori verso un corretto rapporto con l'utenza.

c) Gestione di sé:

- autocontrollo (dominare emozioni e reazioni in casi di stress);
- trasparenza (agire in base ai propri valori e riconoscere pubblicamente i propri errori e difetti);
- adattabilità (metabolizzare in fretta i cambiamenti e pensare in modo agile davanti a nuovi dati o a nuove situazioni);
- determinazione (migliorare costantemente i propri risultati e raggiungere gli obiettivi);
- iniziativa (cogliere le opportunità o crearle dal nulla invece di attendere che si presentino);
- ottimismo (incassare i colpi più duri e leggere un momentaneo errore o un insuccesso come un'opportunità e non come una minaccia).

d) Gestione dei rapporti

- capacità di ispirare (rendendo il lavoro più piacevole e dando l'esempio);
- capacità di influenzare (sapendo rivolgersi al gruppo in modo influente e coinvolgente);
- capacità di aiutare gli altri a crescere (saper fare il coach e saper aiutare gli altri a capire i loro punti di forza e di debolezza),
- essere i catalizzatori dei cambiamenti (difendendo il cambiamento organizzativo anche davanti a forti resistenze dei collaboratori);
- saper gestire i conflitti (rimanendo al di sopra delle parti e cercando punti di incontro);
- conoscere il lavoro di squadra e di collaborazione (istaurando un'atmosfera amichevole e informale, mostrandosi rispettosi, disponibili e collaborativi)².

1.6. La teoria di Hersey e Blanchard

Secondo il modello di leadership situazionale elaborato dagli studiosi Hersey e Blanchard, non esiste uno stile di leadership valido in tutte le situazioni ma modelli validi in base alla maturità lavorativa, cioè alle capacità tecniche, alle cono-

² D. GOLEMAN, *Leadership emotiva. Una nuova intelligenza per guidare oltre la crisi*, Milano, 2012.

scenze professionali e all'esperienza, dei collaboratori e alla loro maturità psicologica (disponibilità, motivazione, fiducia in sé stessi).

Chi dirigere una struttura in modo efficace, può anche essere un soggetto capace di adattare il proprio comportamento alle capacità lavorative e motivazionali dei propri collaboratori.

L'abilità del responsabile in questi casi sarà quella di adattarsi alla maturità lavorativa e psicologica dei collaboratori variando il proprio stile di direzione ma rimanendo sé stessi avendo presente la visione manageriale individuata da Goleman.

Se il responsabile individua nei suoi collaboratori un'elevata capacità professionale e una forte motivazione, allora dovrà prenderne atto e considerare che questi saranno in grado di lavorare senza alcun problema per raggiungere gli obiettivi della struttura, anche attraverso lo strumento della delega.

Se il collaboratore è poco motivato e professionalmente poco capace, se, non sa come gestire il compito affidatogli, se non ha mai eseguito un compito analogo e se non prova interesse o desiderio di imparare, allora il responsabile dovrà fargli svolgere un compito più adatto alle sue caratteristiche o capacità oppure dovrà in qualche modo liberarsene.

Se il collaboratore è poco capace, ma molto motivato, bisognerà formarlo adeguatamente con appositi corsi formativi e coltivare la sua motivazione.

Se infine, il collaboratore è molto capace e poco motivato, allora il responsabile dovrà cercare di capire le ragioni e intervenire quando dovesse ritenere prezioso il lavoro del collaboratore. Questi ultimi soggetti possiedono le giuste conoscenze e competenze per svolgere determinati compiti, ma manca loro la volontà necessaria per la realizzazione e l'attuazione dei compiti affidati. Inoltre, spesso sono insicuri e poco fiduciosi a far fronte ai loro doveri³.

Il responsabile ha una forte coscienza di sé, è pienamente consapevole delle proprie capacità e sa come usare queste doti per raggiungere obiettivi precisi. In quanto leader deve però essere anche credibile per non essere giudicato presuntuoso e non meritevole di fiducia da parte dei membri della struttura o del suo team. Per questo deve essere in grado di creare relazioni sincere e stabili con i propri collaboratori, di comprenderli e di farsi capire.

³ P. HERSEY, K. BLANCHARD, *Leadership situazionale: come valutare e migliorare le capacità di gestione e guida degli uomini*, Milano, 1984.

Deve avere, inoltre, la capacità di guardare oltre e di coinvolgerli, deve essere un comunicatore!

Oltre alle caratteristiche comportamentali il responsabile ha tra i suoi compiti quello di ricavare dalla gestione della struttura il massimo del profitto. Per far questo, oltre a conoscere molto bene l'andamento del mercato, deve chiaramente avere spiccate caratteristiche comportamentali manageriali che lo aiutino nella realizzazione degli obiettivi da perseguire.

Egli è consapevole che con la capacità professionale e la motivazione dei suoi collaboratori, riuscirà a raggiungere gli obiettivi prefissati.

Egli deve saper guidare il suo staff verso gli obiettivi prefissati!

Questa importantissima capacità è definita intensità direzionale e si riferisce alle capacità di dimostrare di sapere dove si sta andando, cosa si sta facendo e il perché si sta facendo.

Vuol dire:

- che egli deve essere chiaro e convincente per avere seguito dal suo staff;
- che deve saper definire con incisività ciò che si aspetta che gli altri facciano;
- che deve fare accettare allo staff le sue decisioni.

Egli inoltre deve:

- conoscere i meccanismi dei servizi offerti, ed essere pronto a eventuali cambiamenti;
- saper valutare le eventuali innovazioni apportate o da apportare ai servizi per l'utenza;
- far funzionare la struttura pensando alla massima soddisfazione degli utenti, convinto che oltre ai più fidelizzati durante ogni anno sia normale pensare che ci sia un certo turn over di utenti;
- saper gestire gli eventuali sprechi, ridurre tempi e le spese inutili;
- curare la propria formazione e quella dei suoi collaboratori o atleti;
- saper delegare ai propri collaboratori la gestione di alcuni servizi;
- saper valutare le performance della società in generale e in particolare quella di ogni collaboratore o atleta;
- saper adottare strategie di mercato vincenti e strategie premianti nei riguardi dei collaboratori;
- saper valutare la soddisfazione dei clienti/utenti attraverso indagini telefoniche oppure attraverso questionari;
- saper predisporre questionari in grado di valutare la soddisfazione degli utenti/clienti;

- saper condividere molte scelte con i collaboratori, premiando finanziariamente chi è più motivato e preparato dopo la valutazione dei questionari degli utenti;
- saper valorizzare la società attraverso la pubblicità in internet o sui dépliant;
- saper governare il mondo del web e dei social network quando interessati a questioni societarie che riguardano atleti, eventi e altro.

1.7. I rapporti con i collaboratori

Il manager, il capo, il responsabile, nei rapporti con i propri collaboratori non deve mai dimenticare che⁴:

- attraverso i suoi collaboratori raggiunge i risultati e gli obiettivi stabiliti dalla società o dall'organizzazione, risultati che spesso hanno un risvolto economico e finanziario anche per la qualità del modo in cui vengono raggiunti, per lo stile dei rapporti con strutture esterne, fornitori o sponsor;
- deve definire con chiarezza e fermezza il comportamento del gruppo, le attività e i risultati da raggiungere ed essere magnanimo e tollerante su tutto il resto;
- deve saper temperare le esigenze esterne al lavoro (ad esempio: familiari) dei suoi collaboratori, con quelle della loro attività;
- deve saper valutare la maturità psicologica dei suoi collaboratori (disponibilità, sicurezza di sé e motivazione all'affermazione) con la competenza lavorativa (capacità, conoscenze ed esperienza), proprio come abbiamo visto nella teoria di Hersey e Blanchard.

1.8. Il comportamento manageriale errato

Come riconoscere un manager, un dirigente, un responsabile o un gestore quando ha un comportamento errato nel suo modo di gestire e di rapportarsi nei riguardi dei suoi collaboratori?

⁴ Gli ultimi tre paragrafi sono il frutto e la sintesi della mia esperienza nella direzione gestionale di molte strutture dell'Università di Bologna, in particolare nel coordinamento della Facoltà di Scienze motorie e nel ruolo di project manager ricoperto per tanti anni in Ateneo, oltre all'esperienza di organizzatore di eventi per la Fondazione C. Rizzoli per le Scienze motorie di cui sono Consigliere di Amministrazione e Tesoriere dal 2013.

quando considera un successo come qualcosa di duraturo;

- quando è poco resiliente e non riflette sugli errori per migliorarsi;
- quando non ha chiari gli obiettivi da perseguire e non capisce che è importante rivederli nel caso di eventuali ed imprevisti cambiamenti;
- quando è arroccato dietro il suo status di gestore o di responsabile o di manager;
- quando non ammette errori: i collaboratori devono capire quello che lui vuole; devono fare come fa e come dice lui, senza che ripeta più volte la stessa cosa;
- quando pensa che i suoi collaboratori devono andare d'accordo tra loro; devono sapere che lui li stima senza bisogno di dirlo;
- quando i collaboratori devono apprezzarlo per quello che è senza mai mettere in dubbio la sua persona, il suo comportamento e le sue indicazioni di lavoro;
- quando una volta stabiliti gli obiettivi i collaboratori devono essere in grado di definire le priorità;
- quando non è in grado di stabilire le priorità e di vedere le possibilità.

1.9. Il manager irritante, urtante, esasperante

- rende il collaboratore un semplice esecutore non riconoscendo le sue competenze e non dandogli fiducia attraverso la delega;
- è vago nelle istruzioni e non definisce obiettivi chiave per il collaboratore;
- affida un compito ed interviene continuamente sul lavoro affidato;
- non chiede feedback ai suoi collaboratori;
- ha sempre fretta ed è sempre in emergenza;
- durante le riunioni si dilunga e divaga senza focalizzarsi sulle questioni essenziali dei punti da discutere;
- lavora nel caos ed è sempre distratto;
- non sa gestire le urgenze e vede grandi problemi nelle piccole cose;
- è pignolo nel dare istruzioni ai suoi collaboratori;
- è vago nelle indicazioni, spesso non coinvolge ma pretende;
- affida i compiti ma poi arriva con urgenze diverse da adempiere.

1.10. I consigli di un manager

Durante la mia attività lavorativa ho sempre avuto molto rispetto per i miei collaboratori e grazie a loro ho sempre raggiunto gli obiettivi prefissati. Con loro ho sempre avuto un rapporto di fattiva collaborazione mettendo in pratica tutto quello che ho descritto in questa parte del testo.

Sono un manager democratico assertivo. Ho sempre evitato di essere provocatorio, esasperante, urtante e falso. Prima di concludere questo capitolo ho ritenuto importante descrivere, in poche righe, il modo di agire e quindi i consigli, di un manager con uno stile democratico, sempre motivato, assertivo e resiliente con l'unico obiettivo di formare i miei collaboratori, i miei studenti e coloro ai quali insegno a diventare manager nei corsi di formazione, una classe dirigente capace di esserlo e degna di questo nome.

Spesso ci sono riuscito, qualche volta no, per questo elenco alcuni consigli ed accorgimenti comportamentali che aiutano ad essere un grande leader:

- prima di giudicare gli altri dovete saper giudicare voi stessi sia dentro che fuori;
- assumete sempre coloro che ritenete i migliori. A volte la paura del confronto fa scegliere collaboratori meno bravi, bravi ma non bravissimi. Per voi il confronto deve essere uno stimolo;
- affidate il lavoro alle persone che ritenete giuste per quelle attività;
- spiegate sempre ai vostri collaboratori quello che deve essere fatto e perché deve essere fatto. In questo modo darete il senso della partecipazione e riceverete una collaborazione più partecipativa;
- se affidate un lavoro, lasciate che sia il vostro collaboratore a svolgerlo, chiedete sempre un feedback perché i collaboratori un feedback se lo aspettano per la soddisfazione che possono ricevere dall'aver fatto un buon lavoro, ma anche perché un manager deve sempre verificare se il lavoro è stato eseguito e come è stato portato a termine;
- curate la formazione professionale dei vostri collaboratori e se vi fidate, date loro ascolto. Considerate che ognuno di loro, nel proprio settore, diventa più esperto di un manager che deve sapere cosa fare e dove andare, ma che ha il compito di saper guidare gli altri verso gli obiettivi da raggiungere per la società sportiva;
- oltre ad essere manager, siate anche coach;
- difendete sempre e per quanto è possibile il vostro gruppo di lavoro;

- se fate una promessa, mantenetela, siate coerenti e non fate mai disparità di trattamento tra situazioni analoghe;
- motivate sempre i più motivati perché sono loro che trascinano gli altri meno motivati al raggiungimento degli obiettivi;
- gli errori sono sempre vostri e gli obiettivi raggiunti sono di tutta la vostra squadra⁵.

Un esempio potrebbe essere quello di un collaboratore che, prima di una semplice riunione o di un consiglio della società o di un'associazione sportiva, vi presenta delle statistiche con un dato errato che voi portate in consiglio. Come comportarsi in questi casi? Il consiglio di chi scrive è quello di non dire che l'errore non è vostro ma è del vostro collaboratore. Ma dire «che strano, compare questo dato che devo verificare meglio, forse un refuso, lo farò subito controllare per rimettere tutto a posto».

Quando poi andate dal vostro collaboratore, non urlategli contro per quell'errore ma sedetevi accanto a lui dicendo «che strano hai sempre fatto tutto per bene, questa volta non ti sei accorto che quel dato non era corretto». Vedrete così che il collaboratore avrà capito l'errore e che in seguito l'errore non si ripeterà. Il vostro comportamento assertivo e non aggressivo avrà dato il senso della collaborazione, della fiducia e allo stesso tempo avrà stimolato il miglioramento delle performance per il collaboratore che, dal quel momento in poi, non solo non sbaglierà più ma vedrà in voi sempre più un capo autorevole e da stimare.

Diverso è il caso di un risultato o di un obiettivo raggiunto con il plauso di un'assemblea. In questi casi un buon manager deve presentare il risultato a nome di tutti i suoi collaboratori. Così facendo aumenterà negli astanti la stima nei confronti dei suoi collaboratori e in lui che li sa guidare bene verso gli obiettivi prefissati.

⁵ J.J. FOX, *Come essere un grande capo*, Milano, 2002.

CAPITOLO II

LA COMUNICAZIONE

2.1. Come rendere più efficaci le riunioni di lavoro

Vi siete mai chiesti se le riunioni sono una perdita o un guadagno di tempo?

È un errore incontrarsi o riunirsi saltuariamente per dedicarsi ai lavori e alle attività quotidiane senza perdite di tempo?

I componenti di un team forte e affiatato trascorrono insieme un tempo considerevole al fine di eliminare le possibili confusioni che durante le fasi di un lavoro o di un progetto, possono impedir loro di raggiungere gli obiettivi prefissati, minimizzando gli sforzi e riducendo le comunicazioni inutili. In pratica, riunirsi è importante per guadagnare tempo. Ma affinché la riunione risulti efficace, colui che la indice deve saperla condurre e gestire con capacità.

Le motivazioni per indire una riunione sono tante e diverse.

Una riunione si può indire:

- per discutere se cessare o ampliare una parte dell'attività;
- per stabilire nuovi obiettivi, di crisi, di sviluppo di settori, di modifica di abitudini comportamentali;
- per definire modificare o migliorare i rapporti con l'utenza e i fornitori;
- per presentare ed approvare il bilancio preventivo ed il conto consuntivo della struttura;
- per equilibrare o riequilibrare i rapporti interni tra gruppi o persone e per cercare di ottenere la giusta collaborazione tra loro.

Se il team è più ristretto la riunione diventa utile per aggiornarsi sul lavoro svolto e sullo stato di avanzamento dell'attività.

Diventa importante riunirsi anche per verificare e capire se si rema tutti dalla stessa parte e con quale forza, per cercare coesione nel raggiungimento dell'obiettivo e per evitare le disfunzioni del team di lavoro.

Come deve procedere un gestore, un leader, un responsabile, un manager, quando deve indire una riunione?

Egli deve innanzitutto predisporre sempre un ordine del giorno con orario e luogo della riunione;

I punti all'ordine del giorno devono contenere sempre le comunicazioni, i punti per cui si indice la riunione e le varie ed eventuali, punto questo da inserire sempre al fine di ascoltare proposte o proporre problematiche non previste nella convocazione.

La maggior parte di coloro che indicano le riunioni nelle strutture sportive, non mettono mai al primo punto dell'ordine del giorno le comunicazioni, né le varie ed eventuali. Questo nella formulazione dell'ordine del giorno denota una mancanza di conoscenza delle buone procedure da seguire.

Una buona regola per chi indice la riunione è quella di essere puntuale e di iniziare sempre all'ora stabilita nell'ordine del giorno.

2.2. Come gestire situazioni conflittuali tra i partecipanti

Le decisioni, spesso, vengono definite prima della riunione ed alcuni partecipanti potrebbero non sentirsi parte attiva se non coincidessero le decisioni finali con le logiche e le ragioni emerse dall'incontro.

Per evitare questo si deve sempre far intervenire tutti, nessuno escluso. Chiedere a colui che non interviene: tu cosa ne pensi?

Durante la riunione si deve prestare attenzione al modo con cui intervengono i partecipanti, alla voglia di visibilità di alcuni, al fatto che la riunione possa essere per altri (tra coloro che non vanno d'accordo), un motivo di ulteriore conflitto.

Infine, si deve fare attenzione a rimanere sempre negli argomenti in discussione, a riassumere le decisioni prese e a verificare il consenso.

Come si organizza una riunione? Ci sono tre punti da tenere sempre presenti prima di organizzare una riunione:

1. Come preparare la riunione.

2. Come condurla.
3. Quali procedure seguire dopo la riunione.

2.3. La preparazione della riunione

Colui che indice la riunione deve individuare i temi e i partecipanti in base all'oggetto dell'incontro. Se si tratta di un collegio, deve invitare tutti i componenti e, se è il caso, deve estendere l'invito ai collaboratori interessati o eventualmente ai tecnici ai quali poter chiedere un parere sugli argomenti in discussione.

In una struttura sportiva, se il responsabile di un settore o di un servizio è impossibilitato a presenziare è bene stabilire come buona regola che ogni responsabile nomini un sostituto che possa prendere la parola rappresentando il proprio settore, oltre che il suo diretto responsabile al quale in seguito informerà dei temi discussi;

L'ordine del giorno, con gli argomenti da discutere, il luogo e l'ora dell'incontro, deve essere preparato, comunicato per iscritto o via mail o quando i soggetti sono pochi, anche con un sms. Inoltre, deve essere individuato il luogo adatto e le attrezzature informatiche occorrenti per la migliore discussione dei temi e dei problemi.

Ad ogni riunione colui che la convoca deve presentarsi con la documentazione necessaria. Tale documentazione spesso può essere inviata in anticipo ai partecipanti al fine di renderli noti dei fatti e delle situazioni, in modo tale che essi intervengano con argomenti o soluzioni mirati alla risoluzione del problema.

Si deve, infine, predisporre un foglio delle presenze, cioè un elenco cartaceo o un file con i nomi degli invitati alla riunione affinché essi firmino o nel caso di un file, segnino la loro presenza.

2.4. Come si conduce una riunione

Innanzitutto si deve dare il benvenuto ai partecipanti i quali devono firmare il foglio delle presenze o segnarsi sul file; si devono poi riassumere le ragioni dell'incontro; si deve nominare un segretario verbalizzante; si deve saper gestire il tempo degli interventi; si deve saper gestire il clima della seduta e quello dei singoli interventi.

Chi dirige una struttura sportiva deve anche saper valutare il proprio gruppo di lavoro e allo stesso tempo deve saper valutare le sue eventuali disfunzioni e se le disfunzioni affiorano, deve sapere come superarle.

Se nella discussione dovesse esserci molto disaccordo tra i partecipanti, chi conduce la riunione può scegliere di far votare la decisione a maggioranza dei presenti. Si consiglia, in questo caso, di iniziare la votazione sempre chiedendo chi è contrario, chi è favorevole e chi si astiene.

Egli deve saper gestire la discussione verso i risultati attesi e per questo deve saper gestire il clima della seduta e quello dei singoli interventi ma soprattutto, in particolare nelle riunioni con un ragionevole numero di partecipanti, deve ascoltare il parere di ognuno, facendo attenzione agli stili di intervento e ai propri. Gli interventi possono essere pacati e razionali, ansiosi, agitati, emotivi, nervosi e polemici. Egli deve controllare bene che gli interventi polemici non danneggino il clima della riunione.

Compito del leader, del responsabile o del manager è quello di intervenire al fine di aiutare gli ansiosi e gli emotivi ad esprimersi, sostenendo e ripetendo il loro punto di vista ed eventualmente, aggiungendo la propria opinione.

Al termine della riunione bisogna evidenziare e riassumere i risultati attraverso un lavoro di sintesi. Per questo sarebbe opportuno evidenziare, su una lavagna o a voce, i punti più importanti emersi, al fine di verificare il raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, se si ritiene necessario si devono assegnare gli incarichi alle persone ritenute idonee e responsabili affinché vengano messe in pratica le decisioni prese, tenendo conto della volontà di chi assume l'incarico e della sua preparazione tecnica.

2.5. Le procedure da seguire dopo la riunione

Le decisioni prese producono effetti su tutti o su alcuni settori della struttura sportiva, quindi, si rende necessario l'invio del verbale, con le decisioni prese, ai componenti della riunione (anche agli invitati non presenti), affinché nei rispettivi settori, essi diano seguito alle decisioni prese nella riunione.

Rispetto a quanto è stato deciso diventa fondamentale il controllo dei risultati, quindi, dell'esecuzione delle decisioni prese nella riunione.

2.6. Come scrivere una e-mail

Capita a tutti noi di ricevere e inviare e-mail a qualcuno, così come ci capita di scrivere in fretta, indicando un oggetto vago o addirittura scrivendo come oggetto la magica ma inefficace parola “urgente”.

Un manager deve saper comunicare bene in particolare quando instaura rapporti di comunicazione tramite posta elettronica, via e-mail, perché anche da come scrive la e-mail si comprende il suo modo di essere e di comunicare.

La e-mail è senza dubbio uno strumento rapido per comunicare sia all'esterno che all'interno delle strutture sportive. Le sue caratteristiche sono quelle dell'affidabilità, della velocità, del basso costo e della rapidità del messaggio che raggiunge in pochi secondi uno o più destinatari. Per quanto riguarda la rapidità, dobbiamo però considerare che molto spesso non coincide con l'efficacia in quanto, per essere efficace la e-mail deve pervenire al destinatario in modo comprensibile e chiaro, così da raggiungere l'obiettivo programmato. Allo stesso tempo però, dobbiamo anche considerare che il destinatario potrebbe non leggere la e-mail che, in questo caso, rimarrebbe sul server di posta elettronica per giorni senza essere letta.

Quando si scrive una e-mail ci si deve sempre ricordare che dall'altra parte, non essendoci un contatto diretto con l'interlocutore, manca quella comunicazione non verbale fatta di gesti e di postura e quella verbale consistente nel tono e nelle inflessioni della voce che aiutano il nostro interlocutore a comprendere il senso di quello che abbiamo scritto.

La e-mail viene utilizzata per trasmettere informazioni, dati, procedure, per definire incontri o per stabilire appuntamenti, per impostare e condurre trattative o per ringraziare, ma molto spesso è utilizzata per conservare traccia di accordi, di informazioni o di dialoghi particolarmente utili per essere rappresentati all'occorrenza tra le parti o ai terzi.

Se con la e-mail vogliamo raggiungere un qualsiasi obiettivo, semplice o complicato che sia, allora dobbiamo chiederci se le persone inserite come destinatarie o quelle in copia conoscenza (cioè in cc), sono quelle giuste per il nostro intento comunicativo. I destinatari sono coloro che devono agire, rispondere, provvedere alla nostra e-mail.

Molta attenzione deve essere fatta quando si mettono in copia conoscenza (cc) molte persone. Lo si fa per mettere a conoscenza dei fatti tutte quelle persone che solo indirettamente sono interessate all'argomento e che potrebbero non leggere la e-mail da noi inviata.

Si consiglia poi di non utilizzare il campo “Ccn”, cioè il campo della copia per conoscenza nascosta che permette al mittente (ignaro o consapevole del suo utilizzo) di spedire copia delle e-mail a terzi, all'insaputa del destinatario. Naturalmente in caso di ricezione di una e-mail in cui veniamo inseriti in copia conoscenza, non dobbiamo e non siamo obbligati a rispondere.

L'uso degli indirizzi deve essere sempre controllato e aggiornato in quanto i destinatari possono variare in base al tipo di evento sportivo organizzato o in base al tipo di comunicazione che vogliamo far pervenire all'interno o all'esterno della nostra struttura sportiva.

2.7. La struttura del messaggio partendo dall'oggetto

Non è superfluo e neanche banale inviare correttamente un messaggio via e-mail in quanto la struttura del messaggio, nella sua forma completa, rappresenta al nostro interlocutore, lo specchio della nostra immagine sul web.

L'oggetto del messaggio non deve mai essere lasciato vuoto, né deve essere vago nel contenuto ma deve essere chiaro per l'interlocutore e coerente con il testo che andremo a scrivere.

Avete mai letto nella parte relativa all'oggetto la parola urgente? Bene, quando scriviamo o riceviamo un messaggio con questo termine, dobbiamo sempre considerare che la questione potrebbe essere urgente per chi scrive ma non per il destinatario o viceversa, quindi, potremmo definire la parola “urgente” nell'oggetto come un qualcosa di assolutamente soggettivo per chi scrive o per chi riceve la e-mail.

Infine, sempre in merito all'oggetto, si consiglia di rileggere il testo dopo averlo scritto, in modo da constatare la congruità del messaggio rispetto all'oggetto indicato.

2.8. Come scrivere il testo

Dopo aver scritto il nome del destinatario, preceduto da un eventuale titolo, se posseduto, o da un semplice gentilissimo/a signor/a, si aggiunge la virgola e si va a capo per iniziare la scrittura, iniziando il testo con la lettera minuscola.

Scrivete il testo in modo sintetico, chiaro, diretto ed immediato, costruendo con logica le frasi e ponderando l'uso dei termini.

Prestate sempre attenzione alla punteggiatura e agli eventuali errori grammaticali o di distrazione.

Rileggete sempre il testo e non inviatelo mai senza una buona rilettura.

Ricordate sempre di evitare di scrivere parole o frasi con lettere maiuscole, in quanto all'interlocutore queste appaiono come il significato di un urlo.

Dopo aver terminato il testo si scrive sempre una "formula di chiusura", ad esempio un saluto, e ancora, andando a capo, si scrive il proprio nome e cognome, il proprio recapito e se si ha un ruolo, si scrive anche quello. In fondo è come se allegassimo un biglietto da visita alla fine del nostro messaggio per indicare a terzi, i nostri recapiti e il nostro ruolo all'interno della struttura o la nostra professione¹.

2.9. I social network quali nuovi mezzi di comunicazione

Lo sport, rispetto ad altri settori sia a livello nazionale che internazionale, non conosce crisi in quanto a volume di affari e a seguito di fans.

La tecnologia sta accorciando sempre più le distanze tra tifosi, appassionati e pratica dello sport. L'avvicinamento è iniziato con l'uso di apparecchiature e strumentazioni sul corpo dell'atleta per arrivare a forme di immersione che offrono allo spettatore sensazioni sempre più partecipative. Inoltre, coloro che praticano attività sportiva possono indossare, durante il movimento, piccole apparecchiature o dei simulatori e ricevere quelle indicazioni e quei dati fisiologici relativi all'attività praticata per modulare opportunamente l'intensità dell'esercizio.

In questo ultimo decennio il progresso tecnologico è andato oltre, contribuendo a modificare e ad indirizzare l'industria dello sport verso una maggiore integrazione con la tecnologia, dando maggiore attenzione alla ricerca di fonti di fatturato che generano, grazie a nuove modalità di trasferimento dell'immagine, di documenti, di audio e di video, un ruolo nuovo del pubblico, al punto da farlo diventare sempre più emotivamente coinvolgente, più partecipe rispetto a quando assiste, ascolta, guarda la televisione o legge sui giornali².

¹ Risultato finale del Gruppo di lavoro "Comunicazione efficace" per la definizione di linee guida e strumenti finalizzati a migliorare l'uso della posta elettronica dell'Ateneo di Bologna (Marina Capitani, Andrea Paolo Ciani, Annunziata Coppola, Pierluigi Monari, Stefania Monti, Giovanni Paruto, Luca Piccini e Serena Tacconi).

² Dal sito Sport Thinking.

Questo ruolo sempre più attivo del pubblico ha influenzato fortemente il modo di organizzare i contenuti e il “pensiero” che sta alla base della progettazione di un sito di una società sportiva. In questo contesto si inseriscono i social network che negli ultimi anni sono aumentati esponenzialmente, ognuno appropriandosi di una fetta di target, offrendo temi sempre più specifici e con fruizioni diverse³.

Le nuove tecnologie sono caratterizzate da un inarrestabile e continuo rinnovamento dove gli scenari futuri sono caratterizzati da sviluppi sempre meno prevedibili in cui lo sport è diventato il settore che più di ogni altro è riuscito a rappresentare meglio questa evoluzione. Infatti, a differenza del passato, il totale dei telespettatori che seguono uno spettacolo, un programma televisivo, un evento o un programma di una stazione radiofonica, è da pochi anni direttamente raggiungibile grazie a internet, al cellulare e ai social network. Le società sportive, gli organi di informazione, gli atleti e i media, oggi sono tutti in competizione per conquistare l'attenzione e il tempo delle persone. L'obiettivo è di ottenere i loro dati, per realizzare iniziative sempre più profilate e generare nuove opportunità di offerta: prodotti finalizzati ad assicurarsi sponsorizzazioni ben monetizzabili per la loro capacità di influenzare le scelte del pubblico riguardo un dato bene di consumo o un modello di comportamento⁴.

2.10. Il ruolo del manager nella gestione della comunicazione

Con il progredire della tecnologia diventa sempre più necessario per le società sportive, avere al loro interno manager capaci di analizzare e decifrare i dati elaborati altrove per trasformarli in informazioni utili e per utilizzarli in ottemperanza al rispetto della privacy, così come disposto dall'articolo 22 “Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati” - GDPR (UE/2016/679) e dal d.lgs. n. 101/2018.

Oggi gli obiettivi che il manager dei social network deve raggiungere sono quelli della gestione del controllo degli appassionati che praticano lo sport a li-

³ *SITI e SOCIAL, integrazione possibile!*, in *BitDesign*, 5 marzo 2016, <http://www.bitdesign.it/siti-e-social-integrazione-possibile>.

⁴ M. BOSCO, *Gianluca Monti (GdS): “La keyword è ‘disintermediazione’. I club hanno bisogno di chi sappia raccontare”*, in *Sport Thinking*, 7 settembre 2018, <https://sportthinking.it/2018/09/07/sport-brand-journalism-gianluca-monti/>

vello amatoriale e dei fans che con lo sport hanno un approccio diretto e stabile nel tempo, tutti affascinati dalle società sportive, dai club (in particolare da quelli calcistici ma non solo), dagli atleti in auge in quel momento o dai campioni del passato.

I social sono importanti non solo per le grandi società sportive ma anche per accrescere localmente la popolarità delle associazioni sportive, dei club e dei centri sportivi di qualsiasi dimensione i quali possono aumentare la loro popolarità presentando il proprio brand, i prodotti ed i servizi offerti, ad una fetta molto ampia di utenti e di potenziali clienti⁵. Queste realtà strutturano la propria comunicazione in modo simile alle grandi organizzazioni, mirando ad un arricchimento continuo del proprio database per attività di marketing mirate e in partnership con i propri sponsor⁶. Il manager deve quindi operare avendo a disposizione informazioni e dati utili per trarre vantaggi economici per la società sportiva di appartenenza. Egli deve raggiungere target in un settore in cui club, atleti e tifosi diventano media ed utilizzano con continuità una comunicazione senza intermediari, in cui tutti assumono direttamente un ruolo non più statico ma attivo e dinamico. Il tifoso, quindi, comunica non solo come partecipante ai dibattiti ma anche come protagonista del dibattito stesso e si esprime ed agisce in maniera diversa rispetto all'ascolto o alla lettura degli articoli o dei dibattiti che segue sui media, dando la sua opinione ad un fatto o ad un avvenimento o ad una scelta societaria, senza alcun filtro ma intervenendo sui social, col suo pensiero giusto o sbagliato che sia, in qualsiasi momento della giornata. Questo mondo di appassionati e di tifosi spinge il manager di una società sportiva a confrontarsi con nuovi scenari nei quali deve analizzare, interpretare, acquisire dati e studiare nuovi obiettivi da raggiungere.

Il manager dei social network, quello più attento, quello che proviene da studi accademici di settore, deve intuire e capire che è cambiato il modo di pensare dei tifosi e di tutti coloro che seguono lo sport, perché attorno a lui sono cambiati gli strumenti della comunicazione che, per i tifosi, da statica è diventata dinamica e personalizzata. È questa la nuova via da seguire, per controllare e conquistare nuovi tifosi, è questo lo strumento necessario per attuare strategie vincenti nel

⁵ *Unconventional Digital Blog*, dal sito Good Working.

⁶ *IQUII Sport, Scopriamo Fanize, la piattaforma di IQUII che ottimizza l'interazione con la fanbase ed efficientia il processo di data-gathering nello sport e non solo*, in *Sport Thinking*, 24 ottobre 2018, <https://sportthinking.it/2018/10/24/fanize-sport-platform-data-fan-engagement-gamification/>

settore finanziario, in quello della sponsorizzazione e in quello della gestione della comunicazione.

2.11. Una nuova organizzazione del lavoro

Il manager deve cercare di creare con i propri utenti relazioni solide e durature al fine di stabilire un legame tra il brand societario e il consumatore. Egli deve pensare alle tecniche di attaccamento emotivo dell'utente/consumatore nei confronti della società sportiva, pensando a modi e a tattiche appropriate per far sì che il rapporto diventi un rapporto solido e durevole, pur tenendo conto delle naturali differenze tra gli utenti stessi⁷.

Il manager diventa in tal modo il punto di congiunzione di un contatto costante tra tifosi e società. Attraverso l'uso della tecnologia deve sviluppare una nuova visione e svolgere la sua attività avendo un'ottima conoscenza delle strategie di comunicazione, di marketing e di merchandising.

Le società sportive devono prevedere, all'interno della propria organizzazione, la costituzione di una unità organizzativa nella struttura sportiva formata da un'équipe di esperti di differenti settori della comunicazione e della tecnologia del web che lo supportano nell'azione e che, seguendo le discussioni dei tifosi sui social, prestano attenzione ad evitare scollamenti tra lo spettacolo negli stadi, il sito web della società e i social network e tra società e tifosi, al fine di trasformare il tutto in opportunità per la società stessa.

La società sportiva deve quindi, organizzare attorno a lui e su sua indicazione, una squadra di analisti, di giornalisti sportivi, di esperti comunicatori sui social network, di designer e di esperti di digital marketing, i quali si devono occupare di creare i contenuti del sito web della società e del conseguente posizionamento sul mercato.

È questo insieme di professionalità che deve trasformarsi in un team di successo dopo aver inglobato l'idea di una visione di insieme dei risultati raggiungibili; è questo il team che, con estrema rapidità, deve essere capace di intuire i cambiamenti in atto e gli strumenti a disposizione per trasformarli in opportunità per la società.

⁷ *Engagement*, in *Glossario Marketing.it*, <https://www.glossariomarketing.it/significato/engagement/>

Il team, nel rapporto tra social network e società sportiva, indirizza sempre più le sue competenze verso un'affinità di vedute tra tifosi e club al fine di arginare le provocazioni, le notizie e i comunicati falsi, dando così certezza al perseguimento degli obiettivi interni ed esterni alla società. Il manager ed il suo team devono avere un ruolo primario per gli organi societari, un ruolo che, attraverso il controllo dei social media, indirizza e dà continuità e direzione agli obiettivi che la società si prefigge di volta in volta di perseguire.

Anche quando è chiamato ad organizzare un evento, il manager deve considerare che un altro fattore da sviluppare è il turismo legato allo sport che, negli ultimi anni, ha assunto maggiore rilevanza, quindi, tra le sue attività deve impostare strategie basate su mobile, e geo-localizzazione al fine di valorizzare il territorio e di portare un indotto reciproco tra organizzatori, comunità e territorio stesso⁸.

Il team coordinato dal manager dei social network, sfruttando l'uso della tecnologia, deve essere in grado di:

- gestire i canali social media, digital media e social network per organizzare e portare a termine attività di controllo, di diffusione di notizie, di creazione e gestione di un piano editoriale, di comunicazione del proprio brand aziendale, di promozione di prodotti, servizi ed eventi e di condivisione dei contenuti del blog aziendale e del sito⁹;
- intervenire per capire il senso di un messaggio;
- elevare il livello di interesse e di coinvolgimento degli utenti facenti parte del target di riferimento a cui la società sportiva si rivolge (engagement) tramite hashtag e sponsorizzazioni;
- pianificare in modo organico e veicolare sui social media i messaggi provenienti dalla squadra e dai tifosi¹⁰;
- dare informazioni attraverso i dati;
- saper evidenziare i risultati.

È compito del manager:

- conoscere il mercato e anticiparne le tendenze al fine di individuare nuove forme di ricavi;

⁸ F. LALLI, *Sport 4.0: l'evoluzione digitale del management nello Sport System*, in *Sport Thinking*, 16 febbraio 2018, <https://sportthinking.it/2018/02/16/sport-4-0-levoluzione-digitale-del-management-nello-sport-system/>

⁹ *Social Media Manager: cosa fa e quanto guadagna*, in *Digital Coach*, 21 aprile 2017, <https://www.digital-coach.it/blog/lavoro-digitale/professionisti.../social-media-manager/>

¹⁰ *Unconventional Digital Blog*, dal sito Good Working.

- sfruttare la sua creatività rinnovandosi e aggiornandosi con l'obiettivo di governare gli strumenti e i processi che offre la rete internet;
- coordinare e mettere insieme le esigenze dei diversi protagonisti avendo ben presente i risultati dei dati a sua disposizione;
- individuare strategie comunicative ideate pensando ai tifosi e agli appassionati di quello sport;
- utilizzare i social network a favore della sua società valutandone il potenziale impatto;
- dirigere il team attivando il dialogo, il confronto e lo scambio continuo di idee e di informazioni;
- differenziare i contenuti della pagina della società in base al tipo di comunicazione intrapresa per ogni social network;
- progettare con il responsabile della comunicazione strategie per favorire l'interattività degli utenti.

Come si potrà notare sono tanti i compiti, così come è tanta la professionalità che il manager dei social network deve possedere per poter ricoprire un ruolo di primaria importanza in una società sportiva grande o piccola che sia, oppure per collaborare con le società sportive in qualità di professionista. Il manager monitora, analizza, ascolta, crea e spesso coordina una squadra di creativi, con grafici e copywriter che producono i contenuti da diffondere sui social. Per questa figura non esiste una formazione specifica in quanto spesso si forma e si specializza sul campo¹¹, ma è fondamentale la conoscenza di basi economico giuridiche, manageriali e comunicative che formano la base culturale e scientifica della sua attività.

La sfida è quella di una gestione che, attraverso il dominio della tecnologia e del web, porti gli utenti interessati a quel tipo di sport e alla società sportiva che quello sport mette in atto, ad annullare sempre di più le distanze dalla società, fino al punto di far sentire l'utente stesso parte integrante della società, delle sue scelte e dei suoi andamenti. Infatti, il fan o l'appassionato di uno sport è attratto dalla voglia di essere nel quotidiano del proprio idolo, ancor più che al suo fianco sul terreno di gioco, come si evince anche dalla diffusione di Dugout, il social network del calcio internazionale, rivolto a una determinata fascia di pubblico, soprattutto in Inghilterra, Spagna e Italia¹². Squadre professionistiche e calciatori hanno il

¹¹ *Social Media Manager: cosa fa e quanto guadagna*, cit.

¹² IQUII Sport, *Sport 4.0 e Social Media: l'analisi dati del calcio europeo e le nuove strategie di Fan Engagement*,

proprio canale dove possono postare foto, video, interviste. Per ora sono 36 le squadre di calcio presenti sulla piattaforma, tra cui: Atletico Madrid, Chelsea, Barcellona, Bayern Monaco, Liverpool, Manchester City, Arsenal, Paris Saint Germain e Real Madrid. In Italia sulla piattaforma sono presenti attualmente solo Milan, Juventus, Inter, Napoli, Roma e Bologna.

I fans o gli appassionati, in quanto utenti protagonisti, sentono in questo modo, l'annullamento delle distanze dalla società o dal loro beniamino e la società può controllare le opinioni e i feedback che da questi riceve, ricavando dati per migliorare le attività di marketing agendo sulle loro scelte, sugli orari migliori, sugli hashtag. Le interazioni con gli utenti sulle pagine e sui profili a lui affidati dalla società sportiva, contribuiranno a dimostrare l'efficacia e l'efficienza del manager.

2.12. La comunicazione immersiva

Nel mondo sportivo i blog e i social network hanno cambiato le regole della comunicazione in quanto chiunque può creare e diffondere contenuti di qualunque tipo. Negli ultimi dieci anni si è passati da una comunicazione unidirezionale ad una comunicazione dove tutti comunicano con tutti. Dal canto loro le società sportive hanno creato per i loro utenti, contenuti sempre più integrati con una forma di comunicazione diversa, sempre più immersiva e più ricca da un punto di vista di stimolazione sensoriale, utile per riuscire a catturare l'attenzione dei fans e degli appassionati¹³.

Il mondo dei media, infatti, sta sempre più sviluppando forme di comunicazione immersiva che permettono di prolungare l'esperienza oltre l'evento sportivo, alimentando allo stesso tempo, i rapporti tra società e fans. Il *matchday* deve essere vissuto insieme al pre- e al post-evento per permettere al tifoso di sentirsi più integrato e questo avviene solo utilizzando i social media, i siti web e le piattaforme delle società sportive in forme più immersive. Questa forma immersiva di comunicazione sportiva ha tratti ben definiti: è accessibile su più dispositivi al prezzo più conveniente per il consumatore ed è social in quanto gli utenti stessi possono partecipare alla creazione dei contenuti, dando un contributo tangibile.

in *Sport Thinking*, 28 marzo 2018, <https://sportthinking.it/2018/03/28/sport-4-0-social-media-football-insight/>

¹³ Blog SEMrush dal sito SEMrush.

I media immersivi, infatti, danno al pubblico gli strumenti che gli occorrono per socializzare, interagire e condividere informazioni e interattività, potendo l'utente prolungare l'esperienza oltre l'evento¹⁴. L'obiettivo è quello di attrarre, nel giro di un tempo brevissimo, l'attenzione del pubblico per arrivare ad *ogni fan con l'idea che ognuno può avere ambizioni diverse dagli altri nei confronti del club*, della società sportiva e degli atleti. Proprio per questo le società sportive possono inviare offerte esclusive di forme pubblicitarie personalizzate sul mezzo più semplice utilizzato da tutti i fans o i soci: il telefono cellulare, oltre che sui social.

2.13. La profilazione degli utenti

Quasi ogni società sportiva ha il proprio sito internet, la propria mail e il proprio profilo social. L'adeguamento al GDPR e alle novità introdotte dal decreto n. 101/2018 al codice n. 196 del 2003 è obbligatorio sia per la squadra di calcio di serie A che per la piccola realtà di provincia che decide di aprire un blog e una pagina Facebook. Per questo è necessario informare i pochi o tanti followers sul trattamento dei dati prendendo precauzioni sulla loro corretta conservazione e ottenendo dai singoli soggetti la loro autorizzazione al trattamento di tali informazioni, compreso quello per l'invio di newsletter con articoli, promozioni o contenuti profilati per gli iscritti¹⁵.

Per le società sportive e per i club, integrare e aggregare le informazioni ricavate dai contatti digitali sui social network e i dati così ricavati e il sito della società sportiva, è diventata un'esigenza prioritaria in quanto l'aggregazione e l'interpretazione dei canali e delle fonti, distribuiti su piattaforme social come Facebook, Twitter, Instagram, LinkedIn ed altre, fornisce dati utili a supportare strategie di monetizzazione.

L'utilizzo che le società sportive fanno dei dati, attraverso la profilazione, è un punto determinante per capire i profili degli utenti e per intervenire con politiche di marketing adeguate agli obiettivi societari. La profilazione è definita dall'arti-

¹⁴ IQUII Sport, *Sport Marketing e Sport Tech: i nuovi media immersivi*, 5 settembre 2018, in *Sport Thinking*, <https://sportthinking.it/2018/09/05/media-immersivi/>

¹⁵ I dati, il GDPR e l'impatto sul mondo sportivo: le ASD le prime coinvolte, in Sportdigitale, 23 maggio 2018, <http://www.sportdigitale.com/2018/05/23/i-dati-il-gdpr-e-limpatto-sul-mondo-sportivo-le-asd-le-prime-coinvolte/>

colo 4 GDPR come “qualsiasi forma di trattamento automatizzato di dati personali consistente nell'utilizzo di tali dati per valutare determinati aspetti personali relativi a una persona fisica, in particolare, per analizzare o prevedere aspetti riguardanti il rendimento professionale, la situazione economica, la salute, le preferenze personali, gli interessi, l'affidabilità, il comportamento, l'ubicazione o gli spostamenti di detta persona fisica”¹⁶.

La profilazione che le società sportive e i club possono porre in essere può avvenire utilizzando dati individuali o identificativi (es. dati anagrafici), oppure dati aggregati derivanti da dati personali individuali. Il livello di aggregazione è variabile, e quindi, potrebbe accadere che i dati utilizzati, anche se in forma aggregata, consentano comunque, a seguito dell'incrocio con altri dati, l'identificazione dei soggetti interessati. Ecco perché col GDPR si impone la valutazione di impatto del trattamento¹⁷.

Quindi, per stabilire se si è in presenza di profilazione è opportuno verificare se le persone fisiche sono tracciate su internet, considerando l'eventuale ricorso successivo a tecniche di trattamento dei dati personali che consistono nella profilazione della persona fisica, in particolare, per adottare decisioni che la riguardano o che ne analizzano o ne prevedono le preferenze, i comportamenti e le posizioni personali.

Il titolare del trattamento deve informare gli interessati dell'esistenza di una decisione basata sul trattamento di dati automatizzato comprendente profilazione¹⁸. Nel caso di trattamenti di dati sensibili o di profilazione il consenso degli utenti deve essere esplicito (art. 9 GDPR) e nell'informativa devono essere esplicitate le modalità e le finalità della profilazione. Inoltre, deve essere chiarita la logica inerente il trattamento e le conseguenze previste per l'interessato a seguito di tale tipo di trattamento, intendendo in tal senso i criteri utilizzati per giungere alla decisione senza necessariamente dover fornire una spiegazione complessa degli algoritmi utilizzati o la divulgazione dell'algoritmo completo¹⁹.

Il titolare o il responsabile del trattamento può prevedere, sotto la propria re-

¹⁶ Art. 4 GDPR – Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (UE/2016/679).

¹⁷ B. SAETTA, *Profilazione e processi decisionali automatizzati*, in *Protezione dati personali*, 12 novembre 2018, <https://protezionedatipersonali.it/profilazione>.

¹⁸ Art. 22 GDPR – Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (UE/2016/679).

¹⁹ *La profilazione degli utenti nel GDPR*, in *PrivacyLab*, 30 gennaio 2018, <https://www.privacylab.it/IT/238/La-profilazione-degli-utenti-nel-GDPR/>

sponsabilità e nell'ambito del proprio assetto organizzativo, che specifici compiti e funzioni connessi al trattamento di dati personali siano attribuiti a persone fisiche, espressamente designate, quindi con competenze specifiche, che operano sotto la loro autorità²⁰, oppure eseguiti mediante l'esternalizzazione del servizio.

Le società sportive potrebbero affidare al manager, così come è giusto che sia, o delegare ad altri la responsabilità e l'uso della gestione e della protezione dei dati personali degli atleti e dei tesserati in generale ottenuti dalla profilazione sui social network. Sarebbe utile che il manager utilizzasse un data base, sotto forma di registro, nel quale registrare sia i contenuti che gli aspetti della profilazione dei dati utilizzati. Tale registro non è stato previsto come obbligatorio per le società o organizzazioni con meno di 250 dipendenti dal GDPR del 2016 e neanche dal regolamento nazionale attuativo, il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101²¹, ma se ne consiglia l'uso in quanto le norme del regolamento europeo, riguardano anche le Federazioni, le società sportive, i club, nei quali sono presenti dei soci e in cui il rapporto di lavoro con gli atleti dilettanti non è regolamentato da norme ma da lettere d'incarico di lavoro sportivo che prevedono il solo rimborso delle spese per l'attività sportiva²².

In una Federazione, in una società sportiva o in un club, il registro informatico potrebbe anche avere solo lo scopo di informazione e condivisione interna o potrebbe costituire lo strumento di pianificazione e controllo della sicurezza dei dati e di banche dati. Il registro del trattamento dati deve contenere il nome e i dati di contatto del titolare del trattamento e, se presente, del contitolare del trattamento, del rappresentante del titolare del trattamento e del responsabile della protezione dei dati; le finalità del trattamento; la descrizione delle categorie di interessati e

²⁰ Art. 2-*quaterdecies* d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 (Attribuzione di funzioni e compiti a soggetti designati).

²¹ D.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati)". Il decreto (vigente dal 19 settembre 2018 e previsto già dalla Legge di Delegazione europea 2016-2017) adegua la normativa nazionale al nuovo Regolamento europeo sulla privacy. Il decreto, apporta numerose modifiche e abrogazioni al Codice in materia di protezione dei dati personali (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, di seguito "Codice") che viene così armonizzato alle nuove regole del Regolamento.

²² Art. 2-*quinquies* (Consenso del minore in relazione ai servizi della società dell'informazione) d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101.

delle categorie di dati personali; le categorie di destinatari a cui i dati personali siano stati o saranno comunicati, compresi i destinatari di paesi terzi; se presenti, i trasferimenti di dati personali verso paesi terzi e la loro identificazione; i termini ultimi previsti per la cancellazione delle diverse categorie di dati; una descrizione generale delle misure di sicurezza tecniche e organizzative²³.

Una novità introdotta dal d.lgs. n. 101/2018 rispetto a quanto previsto in merito dal Codice n. 196/2003 è la nuova soglia stabilita a 14 anni, invece di 16 a partire dalla quale il minore può autorizzare al trattamento dei dati personali su internet. Al di sotto dei 14 anni occorre il consenso di chi esercita la responsabilità genitoriale²⁴.

In generale, il consenso al trattamento dei dati, in base al nuovo Regolamento Generale (art. 4 GDPR), è qualsiasi manifestazione di volontà libera, specifica, informata e inequivocabile dell'interessato, con la quale lo stesso esprime il proprio assenso, mediante dichiarazione o azione positiva inequivocabile, al trattamento dei dati personali che lo riguardano²⁵. Il presupposto è che il soggetto che conferisce il consenso abbia la capacità giuridica per farlo. Se il titolare decide di basare il trattamento sul consenso, deve assicurarsi che esso presenti le seguenti caratteristiche: che sia inequivocabile, vuol dire che non è necessario che sia esplicito ma può anche essere implicito ma non tacito; che sia libero, informato, specifico, verificabile e revocabile. Occorre tenere presente che il consenso non dura per sempre, quindi, quando si raccolgono dati personali, occorre informare l'interessato della durata della conservazione (e quindi del trattamento) del dato, scaduta la durata, il dato va o anonimizzato oppure cancellato. Per questo motivo in alcuni casi potrebbe essere preferibile una base giuridica diversa dal consenso, come ad esempio i legittimi interessi del titolare del trattamento²⁶.

²³ Art. 30 GDPR – Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (UE/2016/679).

²⁴ Art. 2-*quinqies* d.lgs. n. 101/2018.

²⁵ Art. 4 GDPR – Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati (UE/2016/679).

²⁶ B. SAETTA, *Consenso al trattamento*, in *Protezione dati personali*, 27 aprile 2018, <https://protezionedatipersonali.it/consenso>.

CAPITOLO III

GLI SPAZI DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA

3.1. L'importanza degli spazi nello sport

Il responsabile di un impianto sportivo, di una società o di una palestra, deve conoscere l'importanza delle definizioni degli spazi della struttura in cui lavora. L'importanza di conoscere l'esatta specificazione e definizione dei luoghi nei quali si svolgono le attività lavorative e quelle sportive, diventa fondamentale quando la struttura partecipa a gare per progetti europei, quando si chiedono fondi all'Istituto per il Credito Sportivo e più in generale quando si partecipa ai bandi degli Enti pubblici per ottenere finanziamenti.

Per questi motivi, un manager dello sport deve sapere che un impianto sportivo comprende:

- a) lo spazio o gli spazi di attività sportiva e la zona di attività sportiva;
- b) lo spazio riservato agli spettatori e la zona spettatori;
- c) eventuali spazi e servizi di supporto;
- d) eventuali spazi e servizi accessori (dedicati agli spettatori).

Descritte le componenti di un impianto sportivo è fondamentale specificare il significato di ogni tipo di spazio¹.

Spazio di attività sportiva: spazio conformato in modo da consentire la

¹ Il capitolo e i paragrafi in esso contenuti, riportano quanto disposto dal decreto ministeriale 18 marzo 1996, dalle relative modificazioni avvenute con decreto ministeriale del 6 giugno 2005, e dalla legge n. 41 del 4 agosto 2007

pratica di una o più attività sportive. Nel caso in cui si pratica una sola attività sportiva, lo spazio è definito monovalente, mentre quando si praticano più attività sportive, lo spazio è definito polivalente. Tale spazio costituisce il luogo attrezzato per lo svolgimento dell'attività sportiva in condizione di igiene e sicurezza per tutti gli utenti (atleti, giudici di gara, personale addetto, spettatori). Più spazi di attività sportiva contigui costituiscono uno spazio sportivo polifunzionale.

Zona di attività sportiva: zona costituita dallo spazio di attività sportiva e dai servizi di supporto.

Spazio riservato agli spettatori: spazio riservato al pubblico per assistere alla manifestazione sportiva. La capienza dello spazio riservato agli spettatori è data dalla somma dei posti a sedere e dei posti in piedi e costituisce il massimo affollamento ipotizzabile². Il numero dei posti in piedi si calcola considerando 35 spettatori ogni 10 metri quadrati di superficie a tal fine destinata³.

Zona spettatori: zona riservata al pubblico che comprende lo spazio riservato agli spettatori, i servizi di supporto ad essi dedicati, gli eventuali spazi e servizi accessori con i relativi percorsi. L'impianto deve essere provvisto di un sistema organizzato di vie di uscita, dimensionato in base alla capienza, in funzione della capacità di deflusso ed essere dotato almeno di due uscite; il sistema di vie di uscita dalla zona spettatori deve essere indipendente da quello della zona di attività sportiva.

Spazi e servizi di supporto: spazi e servizi direttamente funzionali all'attività sportiva o alla presenza di pubblico (servizi igienici, spogliatoi, pronto soccorso).

Spazi e servizi accessori: spazi e servizi, non strettamente funzionali all'attività sportiva, accessibili o fruibili dal pubblico (spazi dedicati agli spettatori, bar, scale, vie di uscita, spazi calmi, posti per portatori di handicap).

Complesso sportivo multifunzionale: complesso sportivo comprendente spazi destinati ad altre attività, diverse da quella sportiva, caratterizzato da organicità funzionale, strutturale ed impiantistica, ad esempio, campi in erba e in erba sintetica. Il fine del legislatore è stato quello di armonizzare l'attività sportiva ad altre forme sociali e di svago da svolgersi nello stesso complesso⁴. Per tali complessi deve essere individuato il titolare, responsabile della gestione della

² D.m. 18 marzo 1996, art. 2.

³ D.m. 18 marzo 1996, art. 6.

⁴ D.m. 6 giugno 2005, art. 2.

sicurezza antincendio dell'intero complesso, con attività di coordinamento dei responsabili di altre specifiche attività all'interno dello stesso complesso, a carico dei quali restano comunque le incombenze gestionali ed organizzative specifiche delle singole attività. Specifici adempimenti gestionali possono essere delegati, con delega scritta e con l'accettazione del delegato da inviare ai competenti organi di vigilanza.

In caso di esercizio parziale del complesso devono essere predisposte pianificazioni di emergenza corrispondenti alle singole configurazioni di effettivo utilizzo e congruenti con queste⁵.

Spazi aperti polifunzionali: in questi ultimi anni, ai luoghi tradizionali in cui praticare attività motoria o sportiva, sono stati aggiunti spazi polifunzionali in cui svolgere sport meno "tradizionali", le cui regole sono adattate a spazi ed esigenze diverse, cioè, spesso meno organizzati, da vivere in un ambiente naturale o in spazi urbani attrezzati o soltanto nei parchi o nelle vie urbane.

Spazio sportivo: luogo all'aperto liberamente utilizzabile dai cittadini, attrezzato per la pratica amatoriale o ludico motoria di una o più attività sportive.

Spogliatoi: gli spogliatoi per atleti e arbitri e i relativi servizi devono essere conformi per numero e dimensioni ai regolamenti o alle prescrizioni del CONI e delle Federazioni Sportive Nazionali relative alle discipline previste nella zona di attività sportiva.

Gli spogliatoi devono avere accessi separati dagli spettatori durante le manifestazioni. I relativi percorsi di collegamento con la zona esterna e con lo spazio di attività sportiva devono essere delimitati e separati dal pubblico⁶.

Piscine: lo spazio di attività sportiva di una piscina è costituito dalle vasche e dalle superfici calpestabili a piedi nudi ad esse circostanti, definite aree di bordo vasca⁷.

Spazi per il soccorso: spazi raggiungibili dai mezzi di soccorso e riservati alla loro sosta e manovra.

Via d'uscita: percorso senza ostacoli al deflusso che conduce dall'uscita dello spazio riservato agli spettatori e dallo spazio di attività sportiva all'area di servizio annessa o all'area di servizio esterna.

Spazio calmo: luogo sicuro statico contiguo e comunicante con una via di

⁵ D.m. 6 giugno 2005, art.19 bis.

⁶ D.m. 18 marzo 1996, art. 11.

⁷ D.m. 18 marzo 1996, art. 14.

esodo verticale o in essa inserito. Tale spazio non deve costituire intralcio alla fruibilità delle vie di esodo ed avere caratteristiche tali da garantire la permanenza di persone con ridotte o impedito capacità motorie in attesa dei soccorsi⁸.

Percorso di smistamento: percorso che permette la mobilità degli spettatori all'interno dello spazio loro riservato.

Strutture pressostatiche: coperture di spazi di attività sostenute unicamente da aria immessa a pressione. L'impiego di queste strutture è consentito negli impianti ove è prevista la presenza di spettatori, praticanti e addetti in numero non superiore a 50 persone; tali coperture devono essere realizzate con materiali aventi classe di reazione al fuoco (non superiore a 2), ed omologati ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno del 26 giugno 1984; devono essere previsti adeguati sostegni in grado di impedire il rischio del repentino abbattimento in caso di caduta di pressione. In alternativa possono essere installati dispositivi di allarme sonoro e luminoso che comunichino ai presenti eventuali anomalie, abbassamenti della pressione e/o carichi di vento o di neve superiori ai limiti di progetto della zona in esame.

Il sistema di illuminazione, ove sospeso alla copertura, deve essere munito di idonei dispositivi di protezione e sicurezza contro la caduta accidentale. Devono inoltre essere previste almeno due uscite di larghezza non inferiore a m 1,20 che devono essere opportunamente intelaiate e controventate per evitare, in caso di caduta del telo impermeabile, l'ostruzione dell'uscita. Il gestore dell'impianto deve produrre annualmente al Comune, un certificato di idoneità statica, a firma di un tecnico abilitato, attestante l'avvenuta verifica del materiale di copertura e dei dispositivi di protezione⁹.

Tensostrutture: strutture metalliche che supportano il telo impermeabile.

Gli spazi non attivi: Con il termine "spazi non attivi" si considerano tutti quegli spazi classificati come spazi "non funzionanti", cioè, quegli spazi spesso mai completati o inagibili per cattivo stato di manutenzione o per inadeguatezza tecnica, o per messa in sicurezza o per inutilizzo o abbandono o per altri problemi tecnici correlati alla gestione.

Gli spazi per i disabili: L'utilizzo di attrezzature sportive da parte della popolazione disabile prevede infatti che gli spazi siano dotati di accorgimenti e accessori in grado di consentire la fruizione degli impianti per queste fasce di

⁸ D.m. 18 marzo 1996, art. 8.

⁹ D.m. 18 marzo 1996, art. 13.

utenza. A tal fine è necessario che tali accorgimenti siano previsti fin dalla fase della progettazione degli impianti o realizzati successivamente con interventi mirati di riqualificazione e messa a norma delle strutture preesistenti.

Gli spazi multiservizi: gli impianti più grandi, disponendo di aree verdi attrezzate, soprattutto durante la bella stagione, sfruttano tale disponibilità per associare all'attività sportiva un'attività di tipo ricreativo rivolta a tutti i frequentatori del centro sportivo, cioè, giardini attrezzati, solarium, aree per le feste, centri estivi per i ragazzi, arene per attività all'aria aperta, ecc. Negli spazi definiti multiservizi può essere presente anche una foresteria per gli atleti e per i giovani sportivi o apposite strutture per le organizzazioni sportive di particolare rilievo disponibili anche per altre iniziative. Il complesso sportivo si presenta come un centro multiservizi, punto di riferimento e di ritrovo non solo per le attività sportive e per gli specialisti del settore, ma per lo svolgimento di molte altre diverse attività a fini sociali, culturali, ricreativi e religiosi che, attraverso lo sport e i suoi valori, fondono i rapporti tra i partecipanti.

Gli spazi aggiuntivi sono quegli spazi utili e necessari sia all'organizzazione sportiva, o alla formazione atletica, o alle attività sociali, quali ad esempio: sedi di società o Federazioni, aule didattiche, laboratori, locali per la consultazione medica, sale di riunione, foresterie, uffici vari, ecc., sia gli spazi dedicati alle attività commerciali e varie, non necessari allo svolgimento delle attività o delle manifestazioni sportive ma opportuni per la gestione dell'impianto sportivo, quali ad esempio locali per ristoro, attività ricreative o commerciali con relativi annessi.

3.2. Le aree di servizio annesse all'impianto

Area di servizio annessa: area di pertinenza dell'impianto o complesso sportivo recintata per controllarne gli accessi. Tutti gli impianti di capienza superiore a 2.000 spettatori devono avere un'area di servizio annessa all'impianto costituita da spazi scoperti delimitati in modo da risultare liberi da ostacoli al deflusso. Negli impianti di capienza compresa tra 500 e 2.000 spettatori, ove non fosse possibile disporre dell'area di servizio annessa all'impianto, deve essere definita un'area

esterna, sempre costituita da spazi scoperti delimitati in modo da risultare liberi da ostacoli al deflusso¹⁰.

Area di servizio esterna: area pubblica o aperta al pubblico, che può essere annessa, anche temporaneamente, all'impianto o complesso sportivo, in prevalenza stadi, mediante recinzione fissa o mobile¹¹. Il fine del legislatore è stato quello di consentire l'accesso nell'area agli spettatori in possesso di biglietto d'ingresso. Tra l'area di servizio esterna e la zona esterna, si colloca l'area riservata, coincidente con l'area di servizio esterna, compresa tra i cancelli di ingresso dell'impianto e i cancelli della zona esterna¹². Rispetto al d.m. 18/3/1996 il d.m. del giugno 2005 ne ha variato la definizione per chiarire che si tratta di una area pubblica o aperta al pubblico che può essere annessa anche temporaneamente all'impianto sportivo per consentire l'accesso, soprattutto in occasioni di manifestazioni calcistiche che si svolgono in stadi che superano i 10.000 spettatori, unicamente agli aventi diritto, cioè agli spettatori in possesso di biglietto. Coincide con l'area riservata compresa fra i cancelli di ingresso all'impianto e quelli che si attestano sulla zona esterna.

Zona esterna: area pubblica circostante o prossima all'impianto o complesso sportivo che consente l'avvicinamento allo stesso e lo stazionamento di servizi pubblici o privati.

3.3. I settori

La suddivisione dei settori deve essere conforme ai regolamenti del CONI e delle Federazioni sportive nazionali.

Il d.m. 18 marzo 1996, all'art. 7 ha previsto che gli impianti all'aperto con un numero di spettatori superiore a 10.000 e quelli al chiuso con un numero di spettatori superiore a 4.000, devono avere lo spazio riservato agli spettatori suddiviso in settori. Il decreto 6 giugno 2005, che ha integrato il decreto 18 marzo 1996, ha introdotto aspetti innovativi in merito, prevedendo, l'affidamento alle società utilizzatrici degli impianti, la realizzazione di uno spazio dedicato ai sostenitori della squadra ospite con ingressi, vie di uscita ed aree di parcheggio indipendenti e separate.

¹⁰ D.m. 18 marzo 1996, art. 5.

¹¹ D.m. 6 giugno 2005, art. 2.

¹² D.m. 6 giugno 2005, art. 5.

La capienza di ciascun settore prevista dal d.m. del marzo del 96 non poteva essere superiore a 10.000 spettatori per impianti all'aperto e a 4.000 per quelli al chiuso. I settori per i posti in piedi dovevano avere una capienza non superiore a 500 spettatori.

Tutto ciò era stato finalizzato alla separazione tra i sostenitori di due squadre, ma il legislatore, per contrastare e controllare più efficacemente i fenomeni di violenza, in occasione di incontri calcio, è intervenuto con l'art. 11-*quater* della legge n. 41 del 4 agosto 2007, riducendo il valore della capienza dei settori da 10.000 a 7.500 spettatori.

Negli impianti con capienza superiore a 10.000 spettatori, in occasione di manifestazioni sportive e non solo calcistiche, deve essere previsto un impianto televisivo a circuito chiuso che consenta, da un locale appositamente predisposto e presidiato, l'osservazione della zona spettatori e dell'area di servizio annessa all'impianto e dei relativi accessi, con registrazione delle relative immagini, anche nelle manifestazioni notturne. Detto locale deve essere posizionato in una zona dell'impianto sportivo da cui sia possibile avere una visione complessiva, totale e diretta della zona di attività sportiva e della zona spettatori. In tutti gli impianti in cui ne ravvisi la necessità, il secondo comma dell'articolo 18 del d.m. 18 marzo 1996, prevede, in casi particolari, la possibilità da parte del Prefetto di imporre l'adozione dei dispositivi di videosorveglianza, dopo aver sentito il parere della Commissione Provinciale di Vigilanza sui locali di pubblico spettacolo¹³.

Ogni settore deve avere almeno due uscite, servizi e sistemi di vie di uscita indipendenti ed identificabili con segnaletica di sicurezza¹⁴.

Per ciascun settore devono essere permanentemente realizzati sistemi di separazione idonei ad impedire che i sostenitori delle compagini in gara vengano in contatto tra loro e che gli spettatori si spostino da un settore all'altro. Inoltre, è possibile prevedere, ove necessario, la realizzazione di una divisione all'interno di uno stesso settore, tra gruppi di spettatori, fermo restando il rispetto delle disposizioni relative al sistema delle vie d'uscita.

Gli impianti devono essere provvisti di un luogo da cui sia possibile coordinare gli interventi di emergenza. Questo luogo deve essere facilmente individuabile ed accessibile da parte delle squadre di soccorso e deve avere visibilità sullo spazio

¹³ D.m. 18 marzo 1996, art. 18.

¹⁴ Segnaletica di sicurezza conforme alla direttiva CEE n. 92/58 del 24 giugno 1992, recepita con d.lgs. 14 agosto 1996, n. 493.

riservato agli spettatori e sullo spazio di attività sportiva, in modo che sia possibile coordinare gli interventi per la sicurezza delle manifestazioni¹⁵.

Per garantire maggiore sicurezza nelle manifestazioni sportive con una grande affluenza di pubblico, l'articolo 6 comma 4 del d.m. 6 giugno 2005, ha previsto la possibilità, da parte del gestore o degli organizzatori della manifestazione o della gara, di perimetrare la zona di attività sportiva mediante il presidio di personale appositamente formato e messo a disposizione dagli organizzatori, in ragione di 20 unità ogni diecimila spettatori e comunque non meno di trenta unità. Detto personale deve indossare una casacca di colore giallo e deve tenere sotto costante osservazione la zona riservata agli spettatori.

Per questo personale devono essere create, dalla società organizzatrice della manifestazione, zone apposite, sottoposte a temporanei divieti di stazionamento e riservate al personale addetto all'accoglienza, all'indirizzamento ed alla osservazione degli spettatori.

Gli adempimenti gestionali relativi al mantenimento delle condizioni di sicurezza sono stati completamente separati da quelli inerenti la gestione dell'emergenza, introducendo l'obbligo di realizzare, nell'ambito degli impianti sportivi di capienza superiore a 10.000 spettatori, dove si disputano incontri di calcio, un apposito locale destinato a centro di gestione delle emergenze. In tale centro ha sede, nel corso della manifestazione calcistica, il gruppo operativo della sicurezza nel cui ambito operano in sinergia le varie figure preposte a gestire l'impianto sportivo¹⁶.

Le società organizzatrici di competizioni sportive riguardanti il gioco del calcio sono tenute ad affiggere, in tutti i settori degli stadi, copie del regolamento d'uso dell'impianto. Le medesime società hanno cura altresì di prevedere che sul retro dei biglietti sia espressamente indicato che l'acquisto del biglietto stesso comporta l'obbligo del rispetto del regolamento d'uso dell'impianto quale condizione indispensabile per l'accesso e la permanenza all'interno dello stadio¹⁷.

¹⁵ D.m. 18 marzo 1996, art. 4, così in aggiunta al comma terzo, dal d.m. 6 giugno 2005.

¹⁶ G. GIOMI, V. CIRILLO (a cura di), *Disposizioni di prevenzione incendi testi coordinati. Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi*, Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, Roma 2006, <http://www.vigilfuoco.it/asp/ReturnDocument.aspx?IdDocumento=55>.

¹⁷ Legge 4 aprile 2007, n. 41, articolo 9.3-bis.

3.4. Spazi e semplificazione delle procedure amministrative per il recupero di impianti esistenti

In questi ultimi anni la capienza dello spazio riservato agli spettatori all'interno delle strutture sportive ha caratterizzato gli interventi del legislatore a sostegno dello sport. Il legislatore è intervenuto con l'intento di favorire l'ammodernamento e la costruzione di strutture sportive, con particolare riguardo alla sicurezza degli impianti e degli spettatori, attraverso la semplificazione delle procedure amministrative.

In particolare, la legge di stabilità 2014 (L. 147/2013, art. 1, co. 304-305, "Finanziamento e procedure per l'ammodernamento e la costruzione degli impianti sportivi") e la L. 96/2017, art. 62, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, 'Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo'", hanno semplificato la procedura amministrativa, stabilendo che gli interventi devono essere realizzati in via prioritaria per il recupero di impianti esistenti o per impianti localizzati in aree già edificate.

La procedura amministrativa prevede, prima di tutto, la presentazione, al Comune, del progetto preliminare, cioè di uno studio di fattibilità corredato di un piano economico-finanziario e dell'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici dell'impianto in via prevalente.

Esclusa la realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale, lo studio di fattibilità può comprendere anche la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, comunque in aree contigue¹⁸.

Ed è proprio qui che interviene il numero degli spettatori a determinare il tipo di intervento edilizio. Infatti, se l'impianto ha una capienza superiore a 5.000 posti, possono essere realizzati anche alloggi di servizio strumentali alle esigenze degli atleti e dei dipendenti della società o dell'associazione sportiva utilizzatrice, nel limite del 20% della superficie utile. Tali immobili, nel caso di impianti sportivi pubblici, sono acquisiti al patrimonio pubblico comunale.

Lo studio di fattibilità nell'ipotesi di impianti pubblici omologati per una capienza superiore a 16.000 posti, può prevedere che a far tempo da cinque ore

¹⁸ L. 96/2017, art. 62, comma 1.

prima dell'inizio delle gare ufficiali e fino a tre ore dopo la loro conclusione, entro 300 metri dal perimetro dell'area riservata, l'occupazione di suolo pubblico per attività commerciali sia consentita solo all'associazione o alla società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo. In tal caso, le autorizzazioni e le concessioni di occupazione di suolo pubblico già rilasciate all'interno di dette aree restano sospese nella stessa giornata e per lo stesso periodo di tempo, con oneri indennizzatori a carico della società sportiva utilizzatrice dell'impianto sportivo, salvi diversi accordi tra il titolare e la medesima società sportiva. Nell'ipotesi di impianti sportivi pubblici omologati per una capienza compresa tra 5.000 e 16.000 posti, tale disposizione si applica entro 150 metri dal perimetro dell'area riservata, restando ferme e impregiudicate la validità e l'efficacia delle autorizzazioni e delle concessioni di occupazione di suolo pubblico già rilasciate¹⁹;

In caso di ristrutturazione o di nuova costruzione di impianti sportivi con una capienza inferiore a 500 posti al coperto o a 2.000 posti allo scoperto, è consentito destinare, all'interno dell'impianto sportivo, in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti delle Regioni e degli Enti locali, fino a 200 metri quadrati della superficie utile ad attività di somministrazione di alimenti e bevande, aperta al pubblico nel corso delle manifestazioni sportive ufficiali, e fino a 100 metri quadrati della superficie utile al commercio di articoli e prodotti strettamente correlati alla disciplina sportiva praticata²⁰.

Il comune convoca una conferenza di servizi preliminare sullo studio di fattibilità, al fine di dichiarare, entro 90 giorni dalla sua presentazione, l'eventuale pubblico interesse della proposta. Se la fase preliminare si conclude positivamente, il soggetto proponente presenta al comune il progetto definitivo, che comprende, se è necessaria, la documentazione prevista per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA). Il progetto definitivo è corredato di un piano economico-finanziario e di una bozza di convenzione.

Il Comune o la Regione, se il progetto comporta atti di competenza regionale, convoca una conferenza di servizi decisoria con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti e delibera in via definitiva sul progetto. La procedura deve concludersi entro 120 giorni o entro 180 giorni, nel caso di atti di competenza regionale, dalla presentazione del progetto.

Nel caso di impianti sportivi che anche in parte ricadono su aree pubbliche,

¹⁹ L. 96/2017, art. 62, comma 3.

²⁰ L. 96/2017, art. 62, comma 5-*bis*.

il verbale conclusivo di approvazione del progetto costituisce sia dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, comprendente anche gli immobili complementari o funzionali, con eventuali oneri espropriativi a carico del soggetto promotore, sia verifica di compatibilità ambientale e variante allo strumento urbanistico comunale²¹.

3.5. Il punto di pronto soccorso

Negli impianti sportivi con capienza superiore a 10.000 spettatori deve essere previsto un posto di pronto soccorso ogni 10.000 spettatori. In tali impianti è necessario, in occasione delle manifestazioni, prevedere almeno un presidio medico e l'ambulanza in corrispondenza di ogni punto di pronto soccorso. Il pronto soccorso deve essere segnalato nella zona spettatori, lungo il sistema di vie d'uscita e nell'area di pertinenza dell'impianto.

Ogni posto di pronto soccorso deve essere dotato di un telefono, di un lavabo, di acqua potabile, di un lettino con sgabelli, di una scrivania con sedia e di quanto previsto dalla vigente normativa in materia. I posti di pronto soccorso devono essere ubicati nelle immediate vicinanze della zona spettatori e devono essere serviti dalla viabilità esterna all'impianto.

Inoltre, in base alle caratteristiche dell'impianto ed in relazione alle singole manifestazioni alle quali l'impianto stesso è destinato, le disposizioni relative alla presenza di presidi e di mezzi per il pronto soccorso, possono essere integrate nell'ambito di un piano generale dei servizi medici e sanitari²².

3.6. Le installazioni di attrezzature particolari

Per l'installazione di particolari attrezzature per manifestazioni sportive in genere e per quelle extra sportive espressamente autorizzate (dall'Ente proprietario dell'impianto in base al regolamento o al contratto successivo alla concessione), che richiedono l'installazione di particolari attrezzature non comunemente esi-

²¹ L. 96/2017, art. 62, comma 2-*bis*.

²² D.m. 19 agosto 1996, art. 10.

stenti nell'impianto, i concessionari devono provvedere a propria cura e spese, alla fornitura, sistemazione e smontaggio delle attrezzature.

Il concessionario deve presentare, insieme alla richiesta di concessione dello spazio, tutta la documentazione necessaria, comprese le dichiarazioni di conformità delle installazioni alle norme vigenti, nonché la dichiarazione che sollevi l'Amministrazione Comunale o il gestore da ogni responsabilità civile e penale.

Le operazioni di smontaggio devono avvenire nel più breve tempo possibile, entro un termine prestabilito, e comunque, immediatamente dopo l'effettuazione della manifestazione, al fine di non pregiudicare la disponibilità dell'impianto per altre attività.

Nel caso in cui le operazioni di smontaggio non siano effettuate nel termine prestabilito dalla fine della manifestazione, il concessionario potrebbe, se previsto, pagare una penale, per esempio, per ogni ora di ritardo nel rilascio dell'impianto.

Terminate le operazioni di smontaggio, il concessionario deve dare comunicazione all'Ufficio Sport comunale o al gestore della struttura per consentire la verifica delle condizioni dell'impianto.

3.7. Gestione della sicurezza antincendio

Il titolare o la società utilizzatrice di un impianto o di un complesso sportivo con capienza superiore ai 10.000 posti nei quali si disputano incontri di calcio, sono rispettivamente responsabili del mantenimento delle condizioni di sicurezza e possono avvalersi di una persona appositamente incaricata che deve essere presente durante l'esercizio dell'attività sportiva e nelle fasi di afflusso e di deflusso degli spettatori.

Per questo il titolare o la società utilizzatrice o il loro incaricato, devono curare la predisposizione di un piano finalizzato al mantenimento delle condizioni di sicurezza, al rispetto dei divieti, delle limitazioni e delle condizioni di esercizio e garantire la sicurezza delle persone in caso di emergenza, disciplinando tutte le attività di controllo per prevenire gli incendi e le informazioni per atleti e spettatori²³.

²³ D.m. 6 giugno 2005, art. 19.

3.8. L'omologazione dei terreni di gioco

I terreni di gioco su cui si svolgono le attività ufficiali delle Federazioni, devono essere omologati dalle Federazioni.

Un impianto finito e funzionante, per essere idoneo allo svolgimento dell'attività sportiva e prima di essere attivato per le competizioni ai vari livelli, deve ottenere l'omologazione da parte del Consiglio della Federazione sportiva. L'omologazione riguarda le caratteristiche tecniche, geometriche e impiantistiche che devono essere conformi allo sport praticato dalla Federazione alla quale si chiede l'omologazione. L'omologazione viene richiesta dal gestore dell'impianto e deve comprendere: l'ubicazione dell'impianto, il certificato di agibilità emesso dal Comune, il certificato di collaudo tecnico delle opere realizzate, gli elaborati e la scheda dell'impianto, il regolamento di gestione (che deve essere conforme ai principi della Federazione), il calcolo della capienza, la verifica delle condizioni di visibilità, ed infine, il parere tecnico del Comitato Provinciale del CONI²⁴.

²⁴ D.m. 18 marzo 1996, art.3.

CAPITOLO IV

LE ASSICURAZIONI OBBLIGATORIE O CONSIGLIATE PER IL GESTORE DELLE STRUTTURE SPORTIVE

4.1. L'assicurazione per la salvaguardia dei beni immobili presi in gestione

Chi si trova nella condizione di gestire strutture sportive, di proprietà dell'associazione o di terzi, è tenuto alla salvaguardia del patrimonio di cui è responsabile ed obbligato con ciò a sottoscrivere idonea polizza assicurativa che garantisca il valore anche in caso di eventi naturali o diversi che lo possano alterare.

Compito del gestore è quindi quello di garantire il buon funzionamento degli impianti e delle attrezzature.

È da segnalare inoltre che, l'impossibilità di escludere o limitare la responsabilità di chi arreca un danno, anche solo per colpa, all'incolumità fisica di altri soggetti (nel nostro caso per esempio, per un infortunio causato ad un utente dal mal funzionamento di una attrezzatura alla quale non era stata fatta manutenzione riscontrabile dal registro delle manutenzioni), è prevista anche dall'articolo 5 del c. c. che vieta "gli atti di disposizione del proprio corpo quando cagionano una diminuzione permanente della propria integrità fisica...".

Il modulo che viene fatto sottoscrivere a chi si iscrive in palestra non è idoneo a esonerare il gestore o l'istruttore da responsabilità, né civile né tantomeno penale, nel caso d'infortunio poiché è un accordo di esclusione preventiva di responsabilità e riguarda un ambito (quello della sicurezza) ampiamente regolato da norme di ordine pubblico.

I moduli non hanno valore giuridico e non limiteranno in alcun modo, in caso d'infortunio, i diritti di chi frequenta la palestra o la struttura sportiva¹.

4.2. L'assicurazione per i dipendenti addetti alla gestione delle strutture

Alcune tipologie di polizza assicurativa, come l'assicurazione per responsabilità civile privata, prevedono anche un risarcimento nei confronti dei terzi e degli iscritti ad associazioni sportive che abbiano subito infortunio durante la pratica sportiva. In caso di mancata assicurazione, chi ha provocato il danno dovrebbe pagare delle cifre elevate relative ai costi di eventuali operazioni o riabilitazioni.

4.3. L'assicurazione per danni a terzi (utenti)

Nel paragrafo 4.1 si è parlato di un modulo che il gestore fa firmare agli utenti per esimersi da eventuali responsabilità in caso di infortunio. Alcuni gestori, infatti, fanno sottoscrivere ai propri utenti un modulo nel quale si dice che la palestra non si assume alcuna responsabilità in caso d'infortunio dell'utente, ma la responsabilità del titolare di un impianto o di una palestra esiste e può essere sia di natura civile sia di natura penale.

La responsabilità penale non può essere esclusa in forza di alcun patto.

Per quanto riguarda l'ambito civile, il comma 2 dell'art. 1229 del codice civile, dichiara nullo il patto che limita o esclude un risarcimento per i casi in cui il fatto del debitore o dei suoi ausiliari costituisca violazione delle norme di ordine pubblico, cioè per quei principi dell'ordinamento di natura cogente sui quali si basa l'ordinamento statale. In questo caso l'art. 1229 del codice civile prevede la sanzione della nullità per il relativo patto.

L'attività e la connessa responsabilità del gestore della palestra attiene all'ambito della sicurezza e dell'incolumità delle persone fisiche, quindi, in quanto tale è regolata da norme di ordine pubblico. Ne consegue che tale responsabilità non può essere esclusa o limitata da nessun patto che risulterebbe comunque nullo.

¹ F. VOLONTÀ, *I moduli di esonero da responsabilità sottoscritti in palestra*, in *Informa. Ecologia del benessere*, 11 dicembre 2012, www.rivistainforma.it.

Prudentemente tutti gli impianti sportivi delle Amministrazioni Pubbliche sono coperti da una polizza assicurativa per la responsabilità civile nei confronti di terzi per le attività istituzionali svolte dall'ente, siano esse gestite direttamente, tramite sue partecipate, in regime di concessione, in appalto o in qualsiasi altra forma di esecuzione².

Il responsabile di una struttura sportiva, in base all'articolo 2051 del c.c. è il custode delle attrezzature e proprio per questo, deve eliminare tutte quelle situazioni o condizioni di pericolo per gli utenti³ e per coloro che, a vario titolo, frequentano la struttura.

Tutte le attività organizzate dal gestore di una palestra grande o piccola che sia o dal gestore di un impianto sportivo oppure le attività praticate durante un evento, devono svolgersi in piena sicurezza e in contesti idonei e adeguati.

Dobbiamo quindi considerare che tutti gli eventi e le attività sportive, si devono svolgere in luoghi, palestre o impianti, compatibili e idonei all'attività programmata.

I gestori di impianti sportivi e gli organizzatori/gestori di eventi, sono penalmente e civilmente responsabili delle loro attività e rispondono di quanto possa accadere accidentalmente a seguito di attività da loro dirette sia alle strutture in gestione che agli utenti che le frequentano. Poiché non è sempre possibile che questi soggetti abbiano un capitale accantonato atto a coprire eventi accidentali non prevedibili, ancor meno nella loro entità, il legislatore ha voluto esercitare una tutela nei confronti delle eventuali vittime.

² L'art. 8 c. 6 della legge della Regione Lombardia n. 26/2002 stabilisce che gli esercenti di impianti sportivi sono obbligati a stipulare polizze assicurative a favore di utenti e di istruttori che svolgono attività di contatto fisico a copertura dei danni che siano riconducibili alle attività svolte all'interno degli impianti stessi.

³ Il Tribunale di Mantova, con sentenza del 24 febbraio 2012, ha ritenuto che il termine "utenti" vada riferito a "coloro che comunque accedono (pure se non seguono i corsi) agli impianti sportivi e, d'altro canto, deve notarsi che è previsto che la copertura assicurativa debba riguardare eventi dannosi comunque verificatisi in relazione ad attività svolte all'interno dei complessi sportivi, dizione anche questa piuttosto ampia e correlata a tutte le attività sportive (e quindi non solo ai corsi) che ivi si svolgono".

CAPITOLO V

LE TIPOLOGIE CONTRATTUALI IN AMBITO SPORTIVO

5.1. Lo sport professionistico e dilettantistico

L'attività sportiva si manifesta pienamente libera solo quando viene svolta come attività ricreativa e formativa, quindi, come impiego di tempo libero. Quando invece viene praticata a livello professionistico, la libertà appare ridimensionata per il monopolio di fatto instaurato dalle Federazioni nei singoli settori sportivi e per la conseguenziale carenza di adeguati spazi operativi esterni all'ordinamento sportivo¹.

La legge n. 91 del 1981 sul professionismo sportivo divide lo sport tra professionistico e dilettantistico.

L'attività sportiva dell'atleta che pratica sport professionistico è un'attività agonistica. Per attività agonistica si intendere quella forma di attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuativamente soprattutto in forme organizzate dalle Federazioni sportive nazionali, dagli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca per quanto riguarda i giochi della gioventù a livello nazionale, per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello.

La visita per l'idoneità alla pratica di uno sport agonistico è eseguita solo dagli specialisti in medicina dello sport operanti in strutture autorizzate pubbliche o private e iscritti in specifici albi regionali.

¹ G. VIDIRI, *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, in *Giust. civ.*, 1993, II, p. 209.

La visita deve essere completa di esami clinici e strumentali richiesti per quello specifico sport e il certificato medico che viene rilasciato ha di solito durata annuale e per ogni atleta il medico deve conservare una scheda con tutti gli esami effettuati per un periodo di 5 anni dalla data della visita. Per gli atleti che stipulano un contratto di lavoro autonomo (previsto dal comma 2 dell'articolo 3 della legge 91/1981), con le società sportive, la scheda sanitaria è custodita e aggiornata dagli stessi atleti i quali hanno però l'onere di depositare un duplicato presso la Federazione sportiva nazionale².

Oltre all'attività agonistica il legislatore ha considerato e chiarito cosa si deve intendere per attività non agonistica. Il legislatore, al fine di salvaguardare la salute di quei cittadini che praticano gli sport non agonistici o amatoriali, è intervenuto con la legge n. 189/2012, disponendo, tra l'altro, l'introduzione dell'obbligo di un'idonea certificazione medica per le attività non agonistiche o amatoriali. La visita viene effettuata dal pediatra o dal medico di medicina di base e sono solo questi a stabilire annualmente, dopo anamnesi e visita, se i pazienti necessitano di ulteriori accertamenti come l'elettrocardiogramma.

Il d.m. del 24 aprile 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 20 luglio 2013, al quale la legge n. 189/2012 ha rimandato la disciplina della materia, definisce amatoriale quell'attività ludico motoria individuale o collettiva, non occasionale praticata da soggetti non tesserati a organizzazioni sportive riconosciute dal CONI, attività finalizzata al benessere psico-fisico della persona anche se svolta in proprio, senza rapporti con società e associazioni sportive dilettantistiche o con organizzazioni riconosciute dal CONI ai fini sportivi.

Il decreto del 2013 ha praticamente abrogato il precedente decreto ministeriale del 1983 che normava la tutela delle attività sportive non agonistiche, definendo e distinguendo l'attività amatoriale dall'attività sportiva non agonistica relativamente all'obbligo o meno della certificazione d'idoneità all'attività sportiva.

Con l'applicazione del decreto del 2013 coloro che praticano attività ludico-motoria non sono tenuti all'obbligo della certificazione.

Tra questi rientrano:

- coloro che svolgono attività amatoriale occasionale o saltuaria non ripetitivamente;

² Legge 91/1981, art. 7, co. 4.

- chi svolge l'attività amatoriale in forma autonoma e al di fuori di contesti organizzati;
- i praticanti non tesserati di alcune attività con ridotto impegno cardiovascolare, come le bocce (escluse le bocce in volo), biliardo, golf, pesca sportiva di superficie, caccia sportiva, sport di tiro, ginnastica per anziani, "gruppi di cammino", che si recano presso un centro sportivo per queste attività non organizzate dall'ente;
- chi pratica attività ricreative come ballo o giochi da tavolo;
- chi è iscritto a un club senza praticare lo sport di quel club, cioè un soggetto tesserato a FSN, EPS, ASD che non svolge "attività sportiva" per la disciplina in cui è tesserato, ad esempio, il socio del circolo tennis, tesserato alla Federazione tennis che però frequenta il circolo solo per andare in piscina o in palestra;
- chi svolge in maniera occasionale attività sportiva amatoriale non organizzata presso associazioni o società sportive dilettantistiche e che, ad esempio, affitta in via occasionale e saltuaria, solo lo spazio del campo per la pratica dell'attività sportiva non organizzata dall'ente per una partita di calcetto³.

5.2. Il contratto dell'atleta professionista

Per moltissimi anni lo sport ha avuto una importante funzione educativa per gli atleti e tutte le attenzioni del settore sono state rivolte alla sola prestazione sportiva. Negli ultimi decenni, in particolare nel calcio e in pochi altri sport, alla funzione educativa si è affiancata una reale visione dello sport come business, strettamente collegato allo spettacolo e amplificato dai mezzi di comunicazione di massa, dagli sponsor e dai network.

Con la legge 91/81, recante norme sul professionismo sportivo, oltre agli atleti professionisti, sono state considerate altre professionalità, quali gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso, con carattere di continuità, nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle Federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle Federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da

³ C. BOTTARI, P. MAIETTA LATESSA, G. PARUTO, *Organizzazione e gestione delle strutture per il benessere fisico*, cit.

quella professionistica⁴. Mediante questa norma, le federazioni non solo stabiliscono quando l'atleta è o non è professionista, ma non lasciano alle società affiliate neppure la scelta di assumere o meno atleti e tecnici con contratti di lavoro autonomo o subordinato. La FIGC, ad esempio, ammette solo contratti di lavoro subordinato tramite il rinvio al contratto-tipo conforme all'art. 4 della legge citata, per i calciatori professionisti delle serie A, B e Lega-Pro. Una particolarità da segnalare è che in questi settori il professionismo è solo maschile e che la Divisione Calcio Femminile (art. 25 delle NOIF) è infatti dilettantistica. Negli sport in cui non si applica la legge 91 del 1981, gli atleti di entrambi i sessi sono dei non professionisti e questo comporta la mancanza di tutele. Uno degli esempi è quello della mancanza di assistenza sanitaria, al quale si aggiunge, per le donne, quello della mancanza delle garanzie previste in ogni settore diverso da quello sportivo, in caso di gravidanza e puerperio. Sembrerebbe questa, a mio avviso, una discriminante fondata sulla differenza di genere insieme alla sicurezza di non avere introiti sufficienti per prendere in considerazione lo sport femminile, e tutti quegli sport considerati dilettantistici.

L'art. 3 della Legge n. 91/81, dispone al comma 1 che la prestazione dello sportivo (continuativa e a titolo oneroso e non dilettantistica), costituisce oggetto di contratto di lavoro subordinato sportivo (speciale in quanto il rapporto di lavoro si instaura tra una società ed un professionista), a meno che (comma 2 dell'articolo 3) l'attività del professionista venga svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o più manifestazioni tra loro collegate in un breve periodo di tempo, oppure l'atleta sia vincolato per ciò che riguarda la frequenza alle sedute di allenamento; o ancora, se la prestazione non supera un certo quantitativo di ore o di giorni (8 ore settimanali, o 5 giorni al mese, o 30 giorni all'anno).

Per manifestazione sportiva si deve intendere l'evento nella sua completezza ed unitarietà dal punto di vista funzionale, anche se ripartito in una pluralità di gare in uno o più giorni, come ad esempio, un torneo di tennis, una gara ciclistica o una gara di tuffi o di nuoto. Il collegamento tra più manifestazioni significa che ogni evento agonistico di una manifestazione deve essere considerato unitariamente e che le attività sportive devono svolgersi in un breve periodo di tempo e portare ad un unico risultato sportivo finale. Non potrà essere considerata breve, invece, la partecipazione ad un campionato o torneo che occupi tutta o buona

⁴ Art. 2, Legge 23 marzo 1981, n. 91 sul professionismo sportivo.

parte della stagione sportiva, come ad esempio, un campionato di calcio o di basket.

L'art. 3 della legge 91 del 1981, ha introdotto, con esclusivo riferimento all'atleta professionista, una nozione di lavoro subordinato "alternativa" a quella dell'art. 2094 c.c. La prestazione sportiva, può formare oggetto di lavoro autonomo, solo ove ricorrano i requisiti stabiliti dall' art. 3 comma 2 della Legge 91/81 e quindi, nei casi sopra descritti, ci troviamo davanti ad un contratto di lavoro autonomo a termine.

L'art. 10 comma 1, della legge, stabilisce che possono stipulare contratti con «atleti professionisti» solo "società sportive costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata", affiliate a Federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI.

Il contratto di assunzione di un atleta professionista deve essere stipulato, a pena di nullità, in forma scritta e deve essere conforme all'accordo stipulato ogni tre anni dalla Federazione sportiva nazionale e dai rappresentanti delle categorie interessate. In caso contrario, ogni clausola peggiorativa della condizione dell'atleta viene automaticamente sostituita da quella dei contratti-tipo della categoria. La legge attribuisce al contratto-tipo lo stesso valore di un contratto collettivo: l'art. 4 comma 3 sancisce infatti (ricordando l'art. 2077 c.c. "efficacia del contratto collettivo sul contratto individuale"), che le eventuali clausole o disposizioni contenenti deroghe peggiorative sono sostituite di diritto da quelle del contratto tipo. L'obiettivo è, quindi, quello di tutelare la parte debole, cioè l'atleta.

Una volta stipulato, il contratto deve essere depositato dalla società stipulante presso la Federazione per essere convalidato.

L'atleta, nel rispetto del vincolo contrattuale di subordinazione, deve osservare gli scopi agonistici e le istruzioni impartite dalla società di appartenenza.

Le parti possono liberamente apporre un termine al contratto di lavoro sportivo, purché tale termine non sia superiore a 5 anni. Scaduto il termine, il contratto può essere prorogato. È ammessa la cessione del contratto ad una diversa società sportiva, prima della scadenza, a condizione che l'atleta sia d'accordo (articolo 5 della legge 91/81).

L'abolizione del vincolo sportivo, consente all'atleta professionista di recedere unilateralmente dal contratto. L'unico vincolo riguarda quegli atleti il cui addestramento e la cui formazione tecnica sono stati assicurati da una società sportiva che ha il diritto di stipulare con gli stessi il primo contratto professionistico (articolo 6 comma 2, legge 91/81).

Lo sportivo ha gli stessi diritti e obblighi previsti dalla legge per ogni lavoratore subordinato ma il contratto con l'atleta professionista è speciale anche perché la legge prevede il divieto di apporre clausole contrattuali di non concorrenza, o comunque limitative della sua libertà professionale per il periodo successivo alla risoluzione del contratto ed esclude l'applicabilità delle norme di legge che limitano il potere di licenziamento del datore di lavoro. Al rapporto di lavoro sportivo professionistico inoltre, non si applicano alcuni articoli dello Statuto dei lavoratori, quali le norme sul collocamento (artt. 33 e 34), le mansioni del lavoratore (art. 13), il divieto dell'uso di impianti audiovisivi (art. 4) e gli accertamenti sanitari da parte del datore di lavoro (art. 5). Un'altra deroga significativa è la inapplicabilità della procedura di preventiva contestazione degli addebiti disciplinari, previsti dall'art. 7 L. 300/1970, Statuto dei Lavoratori, qualora la sanzione venga irrogata dalle Federazioni sportive nazionali (art. 4).

Un altro importante momento tra le parti è quello del tesseramento dell'atleta. Con il tesseramento l'atleta è soggetto a due rapporti funzionalmente collegati ma distinti tra loro:

- tesseramento (atto formale con la Federazione), quale atto formale di ingresso nell'ordinamento sportivo
- tesseramento quale obbligo a svolgere attività sportiva solo per il club per il quale è stato tesserato.

Il tesseramento costituisce una sorta di autorizzazione all'ingresso nell'ordinamento sportivo.

L'atleta tesserato instaura con la società un rapporto contrattuale e accetta tutte le clausole contrattuali e regolamentari della Federazione che sono descritte nel contratto. La decorrenza del tesseramento e del rapporto contrattuale è stabilita dalla data di deposito o di arrivo della documentazione presso la Lega competente, purché venga concesso il visto di esecutività da parte della Lega stessa. Detto visto dovrà essere comunicato dalla Lega alla società, a mezzo telegramma, telefax o posta elettronica e l'utilizzazione sportiva del calciatore diventa possibile dal giorno successivo alla data del visto di esecutività. In particolare, per i calciatori professionisti, le società non potranno utilizzare gli stessi prima che venga emesso il visto di esecutività nemmeno per convocazioni, ritiri ed allenamenti, salvo l'assenso espresso della società titolare del precedente rapporto contrattuale⁵.

⁵ Si veda l'art. 39, comma 3, delle NOIF, "Il tesseramento dei calciatori".

5.3. Il CCNL dei lavoratori degli impianti e delle attività legate allo sport

Ormai è universalmente riconosciuto il ruolo sociale della pratica sportiva e il suo contributo al benessere psicofisico delle persone, ma in questi anni poco o nulla ho riscontrato sul fronte del riconoscimento dei diritti di chi per lo sport lavora. In generale sport, attività motoria e attività ludica, sono ormai considerati quali forme di benessere, salute, esercizio fisico, competizione turismo e business.

Nel mondo sportivo italiano oltre un milione di addetti operano e svolgono funzioni con varie modalità e riconoscimento economico, e di questi, solo poche decine di migliaia godono dello status riconosciuto di lavoratore.

Il settore dello sport è un settore che, attraverso il ricorso a forme di volontariato, nasconde precarietà, lavoro sommerso e qualche volta anche lavoro sotto forma di assoluta gratuità.

Un settore con diversi trattamenti economici, con una legge di riferimento, cioè la legge 91/81, che segna una netta demarcazione tra il lavoro professionistico e quello dilettantistico, un settore che, a parte questa legge, ha poche regole precise, frutto di una legislazione carente a cui fanno riferimento poche norme e finalmente tra queste, da qualche anno, il contratto nazionale di categoria dei lavoratori degli impianti sportivi.

Dal 22 dicembre del 2015 i dipendenti da impianti ed attività sportive profit e no profit, hanno finalmente un vero e proprio contratto di lavoro nazionale di categoria con una durata triennale. Il contratto attualmente in vigore è stato rinnovato nel 2019 per un periodo che va dal 1 agosto 2019 al 31 luglio 2022.

A differenza del passato, molti istituti vengono trattati su base nazionale, con l'intento di dar corso a quelle norme previste in accordi precedenti e mai attuate. Il testo del contratto relativo al triennio 2015-2018, infatti, non è stato un accordo di rinnovo di un precedente accordo contrattuale, bensì un nuovo contratto che ha definito ex novo la disciplina dei rapporti di lavoro.

Il testo ha adeguato gli istituti contrattuali alle novità legislative intervenute nell'ultimo decennio e alle esigenze effettive del settore che necessitava di una maggiore flessibilità a sostegno di forme di occupazione stabili e coerenti con il contesto di riferimento⁶.

⁶ www.confederazionedellosport.it/sottoscritto-dalla-confederazione-dello-sport.

L'accordo è stato allora sottoscritto da una parte dalla Confederazione Italiana dello Sport Confcommercio imprese per l'Italia, con la partecipazione della Confcommercio di Milano e di Roma e con l'assistenza tecnica della Confcommercio imprese per l'Italia, e dall'altra dalle maggiori sigle sindacali del settore: SLC-CGIL, la FISASCAT-CISL e la UILCOM-UIL.

L'accordo contrattuale siglato nel luglio 2019 non ha visto la partecipazione delle maggiori sigle sindacali ed è stato siglato da: ASI, Associazioni Sportive e Sociali Italiane, MSA, Manager Sportivi Associati, CNS Libertas, Centro Nazionale Sportivo Libertas, CONFLAVORO PMI, Confederazione Nazionale delle Piccole e Medie Imprese, Federazione Italiana Sport Equestri, FIS, Federazione Italiana dello Sport e FESICA-CONFSAL, Federazione Sindacati Industria, Commercio e Artigianato, con l'assistenza della CONFSAL, Confederazione Generale dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori.

Le diverse associazioni datoriali e la mancata unità delle organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore, ha comportato, a mio avviso, la frantumazione, con conseguente debolezza di queste ultime. Quando questo avviene, potrebbe produrre l'effetto di una possibile coesistenza di contratti diversi per lo stesso settore, con conseguente sovrapposizione dei contratti stessi e di un conseguente indebolimento della categoria.

Se questo dovesse accadere, ci troveremmo davanti ad un conflitto di priorità su quale dovesse essere il contratto di riferimento. In questo caso, le aziende sportive avrebbero così la possibilità di scelta che, presumo, potrebbe essere collocata sul contratto meno oneroso e con minori diritti. Nel settore, a mio avviso, per dirimere la titolarità di chi può stipulare accordi, vi è sempre più la necessità di arrivare al riconoscimento legislativo della rappresentanza del lavoro.

Questo potrebbe essere un sintomo di debolezza non solo per coloro che lavorano ma anche per i nostri laureati che vedrebbero più indebolita la loro forza contrattuale quando entrano nel mondo del lavoro⁷. Da sempre, nei luoghi di lavoro i laureati in scienze motorie vedono spesso il riconoscimento di personale non laureato che ha frequentato qualche settimana di un corso federale. Ed è la loro valorizzazione che deve essere tenuta presente nella contrattazione quando entrano come collaboratori sportivi nel mondo del lavoro, proprio in quanto non si può mettere a confronto un laureato che ha studiato per cinque anni con

⁷ G. PARUTO, *La figura del collaboratore sportivo: contratto atipico*, 24 luglio 2019, <https://www.slc-cgil.it>.

un corsista di qualche settimana che prende un titolo, tra l'altro, di così breve durata.

Dalla lettura del CCNL, anche se non viene mai menzionato, l'accordo trova applicazione esclusivamente per le attività "non professionistiche", cioè, per quelle attività non soggette all'applicazione della L. 91/1981.

Il contratto, in linea con quanto stabilito nel precedente accordo, ha confermato la classificazione del personale in quadri e in livelli, in particolare, quattro livelli per gli operatori sportivi e sette livelli per gli operatori complementari dello sport. I lavoratori sono stati classificati in base alle funzioni svolte e ai compiti assegnati (mansioni), ed i livelli previsti, incidono sul trattamento economico. Il sistema di classificazione del personale adegua le definizioni e le declaratorie dei livelli e delle mansioni, in modo coerente e aderente alle regole che sono alla base della normativa nazionale, europea ed internazionale in materia.

Nel contratto 2019/2022, compare il termine "azienda", termine estensivo e comprendente tutte le figure giuridiche datoriali che possono essere incluse nella sfera di applicazione del contratto insieme ad altre realtà che svolgono la propria attività in qualche modo connesse o assimilabili a quelle sportive e motorie in genere, ricreative e del tempo libero.

Il campo di applicazione del contratto è più ampio rispetto a quello delimitato dalle discipline sportive riconosciute dal CONI (384) in quanto applicabile anche ai centri sportivi in cui sono presenti servizi di cura alla persona – "trattamenti estetici, massofisioterapia, medicina naturale (shiatsu, riflessologia plantare, ayurveda), sauna, bagno turco, idro massaggio" – e ai centri o siti benessere considerando come tali quelli in cui l'offerta delle attività di tipo è ridotta e comunque non prevalente rispetto ai servizi alla persona.

In particolare è da specificare che ai lavoratori dipendenti ai quali trova applicazione il CCNL, non vengono riconosciuti i compensi per il lavoro sportivo di cui sopra, pur lavorando questi nella stessa struttura e a volte svolgendo lo stesso lavoro, fianco a fianco con lavoratori con un contratto di collaborazione sportiva.

Nell'accordo, le parti hanno disciplinato la contrattazione su due livelli:

- contrattazione di I Livello: contratto collettivo nazionale di lavoro;
- contrattazione di II Livello: contratto integrativo territoriale di settore e/o di organizzazione.

Non si tratta invece, di un altro livello contrattuale, quello della contrattazione individuale, prevista per la peculiarità del settore caratterizzato da attività la cui organizzazione è determinata da molti fattori difficilmente programmabili

e definibili, al punto da assumere una rilevanza importante e complementare alla contrattazione sindacale. Nell'accordo è stato stabilito che la contrattazione individuale non può avere clausole difformi rispetto alla contrattazione di I e II livello e che deve fare riferimento alle seguenti materie: articolazione del normale orario di lavoro, assegnazione sede di lavoro e periodi di formazione.

Il contratto, pur non apportando nulla di nuovo in merito alle prestazioni d'opera nel settore dello sport dilettantistico (compensi sportivi), fino ad oggi retribuite con i compensi defiscalizzati di cui all'art. 67 primo comma lettera m del TUIR, riconosce la figura del collaboratore sportivo e conferma, dandone continuità, diversi istituti contrattuali.

Nell'accordo contrattuale viene correttamente chiarito che devono essere tenute distinte, le figure dei lavoratori da quelle dei collaboratori sportivi (ovvero i soggetti percettori dei compensi per prestazione sportiva dilettantistica). A tal fine l'Ente bilaterale, già previsto nel precedente accordo di settore ha tra i propri scopi anche quello di organizzare percorsi formativi professionalizzanti sia per i lavoratori che per i collaboratori. Così come per entrambe le categorie, è possibile sottoscrivere polizze e mutue integrative al servizio sanitario nazionale. Il finanziamento di detto Ente, oltre ai contributi dai gestori e a quelli dei lavoratori contrattualizzati, avviene "anche" con i contributi volontari dei collaboratori sportivi, gestiti mediante trattenuta e versati da parte dell'azienda.

Sia i lavoratori che i collaboratori, in caso di contrasto con la parte datoriale, devono esperire un tentativo di conciliazione in sede sindacale⁸. Per questo sono stati previsti organismi di mediazione e commissioni di garanzia e di conciliazione che hanno competenza sia per i lavoratori che per i collaboratori sportivi.

Dell'Ente bilaterale, formalmente istituito nel febbraio 2018, fanno parte i rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo. Nell'accordo la funzione dell'Ente è molto più ampia rispetto al contratto precedente. L'Ente oltre a regolamentare il sistema dei servizi e delle prestazioni che derivano dal contratto, assume anche la funzione di segreteria operativa della Commissione Paritetica Nazionale, dell'Organismo Paritetico Confederale e dell'Osservatorio Nazionale.

All'Ente bilaterale spetta il compito di creare una commissione per la conciliazione e certificazione secondo quanto previsto dal d.l. 276/2003 con i seguenti

⁸ G. MARTINELLI, *Il nuovo Ccnl lavoratori impianti e attività sportive – I° parte*, in *Euroconference news*, 22 luglio 2019, <https://www.ecnews.it>.

compiti indicativi:

- risolvere le controversie inerenti all'applicazione del CCNL e alla contrattazione integrativa dei contratti di secondo livello;
- valutare l'applicazione degli elementi previsti dal CCNL anche per gli aspetti retributivi e contributivi, tale verifica può essere fatta anche con la sola indicazione di un solo lavoratore, nel caso, l'azienda è tenuta a dare tutte le informazioni necessarie entro 30 giorni dalla richiesta;
- certificare, a richiesta, i contratti aventi oggetto una prestazione di lavoro (contratti di apprendistato, a tempo determinato, di collaborazione ecc.);
- validare i contratti di II° livello sottoscritti dalle RLST
- risolvere ogni controversia dovesse insorgere, a richiesta di una delle due parti in causa, inerenti all'applicazione del contratto nazionale in essere;
- adeguare il CCNL alle eventuali nuove normative intervenute durante il corso di validità⁹.

Per quel che riguarda la conciliazione l'attività di certificazione ha il fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro.

La procedura di certificazione è stata prevista dall'articolo 74 all'art.84 del d.lgs. n. 276 del 2003, che tra l'altro, individua la possibilità di istituire commissioni presso le sedi individuate dalla stessa legge, tra cui gli Enti bilaterali e dalla legge 183 del 2010, che assegna un'ulteriore funzione agli organi di certificazione, cioè la facoltà prevista dall'articolo 31, comma 12, di istituire camere arbitrali irrituali per la definizione di controversie di lavoro pubblico e privato¹⁰.

La certificazione è fonte di sicurezza della qualità per i contratti stipulati.

La Commissione, in quanto costituita da soggetti esperti e qualificati, svolge attività di consulenza, di assistenza alle parti nella redazione del contratto e ne verifica e convalida la regolarità formale e sostanziale, qualunque sia il modello contrattuale prescelto dalle parti.

Gli effetti del provvedimento di certificazione permangono, anche nei confronti dei terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, un eventuale ricorso giurisdizionale. Nei confronti dell'atto di certificazione, sia le parti che i terzi che ne abbiano interesse, possono proporre ricorso giurisdizionale soltanto per vizi del consenso, per erronea qualificazione del rapporto o per

⁹ Art.5 del CCNL 2019/2022.

¹⁰ www.treccani.it/enciclopedia/certificazione-dei-contratti-di-lavoro.

difficoltà tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione. Il ricorso al giudice ordinario deve obbligatoriamente essere preceduto da un tentativo di conciliazione da svolgersi davanti alla commissione che ha certificato l'atto¹¹.

All'Osservatorio Nazionale compete il monitoraggio delle iniziative in materia di occupazione, di mercato del lavoro, dei modelli contrattuali, della formazione, della qualificazione professionalizzante, dell'assistenza e della verifica della contrattazione di II livello, dell'assistenza e verifica delle vertenze sindacali, delle conciliazioni, delle controversie, della gestione dei contributi obbligatori regolati dai regolamenti delle parti sociali firmatarie del contratto nazionale, dello sviluppo e costituzione degli Enti regionali/provinciali e territoriali, della creazione dell'atto costitutivo, statuto, regolamento e codice etico unico e nazionale da rispettare e applicare alle sedi regionali/provinciali e territoriali e infine il compito di implementare ogni documento e ogni regolamento secondo le eventuali future normative di riferimento nazionali ed Europee.

Nel disciplinare i rapporti di lavoro il contratto introduce e perfeziona, rispetto al passato, alcuni istituti contrattuali tra cui:

L'apprendistato

I giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni possono essere assunti con il contratto di apprendistato professionalizzante e/o con contratto di alta formazione a partire dal compimento dei 17 anni se sono in possesso di un diploma liceale o professionale¹².

L'azienda si impegna a nominare un referente aziendale per l'apprendistato il quale dovrà essere nominato all'avvio dell'attività formativa. Il referente, ove diverso dal datore di lavoro, dovrà possedere, oltre alle competenze adeguate, anche un livello di inquadramento pari o superiore a quello che l'apprendista conseguirà alla fine del periodo di apprendistato.

Il lavoratore apprendista viene assunto con un contratto scritto, nel quale devono essere indicati la prestazione oggetto del contratto, il periodo di prova, il livello di inquadramento iniziale, quello intermedio e quello finale, la qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto e la durata del periodo di apprendistato.

Il piano formativo individuale è definito in forma sintetica. La malattia, l'in-

¹¹ www.unive.it/nqcontent.cfm?a_id=145453.

¹² Artt. 20-34 CCNL 2019/2022 sull'apprendistato.

fortunio o altre cause di sospensione involontaria del rapporto superiore a 30 giorni consecutivi comportano la proroga del termine di scadenza del contratto di apprendistato, con il conseguente posticipo anche dei termini connessi ai benefici contributivi. In questi casi spetta al gestore comunicare al lavoratore la nuova scadenza del contratto di apprendistato. Al termine del rapporto di apprendistato il datore di lavoro deve attestare l'avvenuta formazione e deve dare comunicazione per iscritto all'apprendista 30 giorni prima della scadenza del periodo formativo, dell'eventuale acquisizione della qualifica professionale.

Il datore di lavoro è tenuto, altresì, a comunicare al competente Centro per l'impiego, i nominativi degli apprendisti di cui per qualunque motivo sia cessato il rapporto di lavoro, ovvero, sia stato trasformato, entro il termine di 5 giorni dalla cessazione o dalla trasformazione stessa. Nell'accordo le parti convengono che numero di apprendisti che l'imprenditore ha facoltà di occupare nella propria azienda non può superare il rapporto di 3 a 2 rispetto ai lavoratori specializzati e qualificati in servizio presso il datore di lavoro stesso. Tale rapporto non può superare il 100 % per i datori di lavoro che occupano un numero di lavoratori fino a 9 unità. Nel caso in cui il datore di lavoro non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o qualora ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre¹³. Le attività formative svolte presso più datori di lavoro, così come quelle svolte presso gli Istituti di formazione, si cumulano ai fini dell'assolvimento degli obblighi formativi¹⁴.

La stagionalità

Il contratto prevede il riconoscimento per il settore della stagionalità, intesa quale forma di tutela per i lavoratori con contratto a tempo determinato. Le parti contraenti hanno considerato che il concetto di attività stagionale, nel corso del tempo si è modificato ed ampliato e si è esteso ad una stagionalità condizionata non solo da esigenze di variazioni climatiche e cicliche ma soprattutto connesse all'organizzazione di eventi, manifestazioni, gare sempre più orientate anche ad interagire con i calendari agonistici delle varie discipline sportive.

La caratteristica della stagionalità è riconducibile a tutte le imprese degli impianti sportivi che nel corso dell'anno di riferimento interrompano la loro attività complessiva per un periodo continuativo non inferiore 60 giornate continuative.

La norma tutela i lavoratori che hanno prestato attività lavorativa con con-

¹³ In particolare si riporta quanto disposto dall'articolo 24 dell'accordo contrattuale 2019/2022.

¹⁴ Art.31 CCNL 2019/2022.

tratto a tempo determinato i quali hanno diritto di precedenza nella riassunzione presso la stessa struttura o presso strutture situate nello stesso comune, in presenza di assunzione per mansioni professionalmente compatibili. In particolare l'accordo stabilisce che l'azienda applicherà il diritto di precedenza, secondo il criterio del fabbisogno professionale e della anzianità maturata dal lavoratore nello svolgimento presso la stessa azienda.

Il lavoratore può esercitare il diritto di precedenza a condizione che manifesti in tal senso la propria volontà al datore di lavoro a mezzo comunicazione scritta da recapitarsi entro tre mesi dalla data di cessazione del rapporto stesso.

Il diritto di precedenza nella riassunzione si estingue entro un anno dalla data di cessazione del rapporto di lavoro¹⁵.

Il contratto a tempo determinato

Il contratto collettivo prevede che l'assunzione del personale con contratto di lavoro a tempo determinato, avvenga con atto scritto di cui una copia rimane al lavoratore. L'apposizione del termine deve risultare da atto scritto a pena di nullità in quanto, senza l'apposizione del termine, il contratto non ha effetto. Per contratti a tempo determinato di durata inferiore a 12 giorni non è necessaria la scrittura privata.

L'assistenza sanitaria integrativa

L'accordo contrattuale prevede l'iscrizione di tutti i lavoratori assunti a tempo determinato e indeterminato, sia a tempo pieno che a tempo parziale, inclusi gli apprendisti, alla mutua MBA. Per il finanziamento della MBA a carico dell'azienda è dovuto un contributo mensile obbligatorio per dodici mensilità, di € 11,50 per ciascun lavoratore e di € 1,00 a carico del lavoratore. L'azienda non ha alcun obbligo di iscrizione alla mutua per i collaboratori sportivi i quali possono aderire volontariamente all'assistenza sanitaria integrativa versando la quota, come prevista per i lavoratori, attraverso le modalità indicate dall'Ente Bilaterale. L'azienda che omette il versamento delle suddette quote è tenuta ad erogare al lavoratore, oltre al risarcimento del danno subito, un elemento distinto della retribuzione pari ad euro 16,50 lordi da corrispondere per tutte le mensilità previste dal CCNL.

Particolari materie di contrattazione aziendale

Un manager dello sport deve sapere che ai dipendenti che fanno richiesta

¹⁵ Art. 16 CCNL, la stagionalità.

tramite lettera di delega sottoscritta dal lavoratore di iscrizione ad un sindacato, la struttura provvede alla trattenuta del contributo associativo sindacale. L'ammontare del contributo è pari all'1% della retribuzione (paga base e contingenza mensile). Tale contributo viene pagato anche sulla 13ma mensilità. La lettera di delega deve contenere l'indicazione dell'ammontare del contributo da trattenere e l'organizzazione sindacale cui la struttura dovrà versarlo. Ogni mese la struttura deve trasmettere l'importo della trattenuta al sindacato indicato dal lavoratore.

Il lavoro a tempo parziale

Per lavoro a tempo parziale si intende il rapporto di lavoro prestato con orario ridotto. Con l'applicazione di questo istituto contrattuale le strutture vanno incontro anche alle esigenze individuali dei lavoratori. Il rapporto di lavoro a tempo parziale ha la funzione di consentire flessibilità della forza lavoro in rapporto ai flussi di attività nell'ambito della giornata, della settimana, del mese o dell'anno. Per l'assunzione è necessario il contatto scritto nel quale risulti evidente, in particolare per i nuovi assunti, il periodo di prova; la durata della prestazione lavorativa ridotta e il trattamento economico e normativo con criteri di proporzionalità rispetto alla riduzione della prestazione lavorativa. L'accordo prevede per le parti contrattuali sia di concordare clausole flessibili relative alla variazione nel tempo della prestazione sia di stabilire clausole elastiche relative alla variazione in aumento della durata della prestazione lavorativa nel limite massimo annuo pari al 30% del normale orario annuo concordato. Il consenso del lavoratore alle clausole flessibili deve risultare da atto scritto.

Il lavoro supplementare

Per lavoro supplementare si intende quello prestato fino al raggiungimento dell'orario di lavoro del personale a tempo pieno. Per esigenze organizzative di azienda, centro sportivo, centro ippico, centro cinofilo e affini o di unità, possono essere previste quantità superiori di lavoro supplementare, a seguito di accordo tra azienda e RSA e/o OO.SS., anche territoriali, che sottoscrivono il CCNL.

Le mansioni del lavoratore

Il lavoratore deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o a quelle corrispondenti all'inquadramento superiore che abbia successivamente acquisito, ovvero a mansioni riconducibili allo stesso livello e categoria legale di inquadramento delle ultime effettivamente svolte.

In caso di modifica degli assetti organizzativi aziendali che incidono sulla posizione del lavoratore, questi può essere assegnato a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore purché rientranti nella medesima categoria legale. Il

mutamento di mansioni è comunicato per iscritto, a pena di nullità e il lavoratore ha diritto alla conservazione del livello di inquadramento e del trattamento retributivo in godimento, fatta eccezione per gli elementi retributivi collegati a particolari modalità di svolgimento della precedente prestazione lavorativa.

Nel caso di assegnazione a mansioni superiori il lavoratore ha diritto al trattamento corrispondente all'attività svolta e l'assegnazione diviene definitiva, dopo un periodo non superiore a tre mesi (salvo i casi in cui l'assegnazione si ha per ragioni sostitutive di altro lavoratore in servizio).

Il recesso ex articolo 2118 c.c.

Ai sensi dell'art. 2118 del codice civile ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto di lavoro a tempo indeterminato dando preavviso scritto a mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno o altro mezzo idoneo in cui è evidente la data di ricevimento nei termini stabiliti.

Il recesso ex art. 2119 c.c.

Ai sensi dell'art. 2119 del codice civile, ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto di lavoro, prima della scadenza del termine se il contratto è a tempo determinato, o senza preavviso, se il contratto è a tempo indeterminato, qualora si verifichi una causa che non consenta la prosecuzione anche provvisoria del rapporto (giusta causa).

La comunicazione del recesso deve essere effettuata per iscritto, a mezzo di lettera raccomandata con ricevuta di ritorno o altro mezzo idoneo a certificare la data di ricevimento, contenente l'indicazione dei motivi.

Esempio di infrazioni che comportano il recesso:

- infrazioni commesse anche al di fuori del luogo e dell'orario di lavoro;
- il diverbio litigioso seguito da vie di fatto in servizio anche fra dipendenti, che comporti nocumento o turbativa al normale esercizio dell'attività aziendale;
- l'insubordinazione verso i superiori accompagnata da comportamento oltraggioso;
- l'irregolare, dolosa scritturazione o timbratura di controllo delle presenze al lavoro;
- l'appropriazione di beni aziendali o di terzi;
- il danneggiamento volontario di beni dell'azienda o di terzi;
- diverbio litigioso oppure espressioni verbali offensive nei confronti degli utenti;
- diffusione, promozione e vendita alla clientela di sostanze dopanti o comunque vietate dalla legge;
- comportamenti ed asserzioni lesive del buon nome dell'azienda.

Se il contratto è a tempo indeterminato, al prestatore che recede per giusta causa compete una indennità.

Provvedimenti disciplinari: l'inosservanza dei doveri da parte del personale dipendente comporta i seguenti provvedimenti che saranno presi dal datore di lavoro in relazione all'entità delle mancanze e alle circostanze che le accompagnano:

1. biasimo inflitto verbalmente per le mancanze lievi;
2. biasimo inflitto per iscritto nei casi di recidiva delle infrazioni di cui al precedente punto 1;
3. multa in misura non eccedente l'importo di 4 ore della normale retribuzione;
4. sospensione dalla retribuzione e dal servizio per un massimo di giorni 10;
5. licenziamento disciplinare senza preavviso e con le altre conseguenze di ragione e di legge.

Il provvedimento della multa si applica nei confronti del lavoratore che:

- ritardi nell'inizio del lavoro senza giustificazione, per un importo pari all'ammontare della trattenuta;
- esegua con negligenza il lavoro affidatogli;
- si assenti dal lavoro fino a tre giorni nell'anno solare senza comprovata giustificazione;
- non dia immediata notizia all'azienda di ogni mutamento della propria dimora, sia durante il servizio che durante i congedi.

Il provvedimento della sospensione dalla retribuzione si applica nei confronti del lavoratore che:

- arrechi danno alle cose ricevute in dotazione ed uso, con dimostrata responsabilità;
- si presenti in servizio in stato di manifesta ubriachezza;
- commetta recidiva oltre la terza volta nell'anno solare, in qualunque delle mancanze che prevedono la multa, salvo il caso dell'assenza ingiustificata;
- assuma comportamenti verso la clientela non conformi.

Il licenziamento disciplinare si applica esclusivamente per le seguenti mancanze:

- assenza ingiustificata oltre tre giorni nell'anno solare;
- recidiva nei ritardi ingiustificati oltre la quinta volta nell'anno solare, dopo formale diffida per iscritto;

- infrazione alle norme di legge circa la sicurezza per la lavorazione, deposito, vendita e trasporto;
- l'abuso di fiducia, la concorrenza, la violazione del segreto d'ufficio;
- l'esecuzione, in concorrenza con l'attività dell'azienda, di lavoro per conto proprio o di terzi, fuori dall'orario di lavoro;
- la recidiva, oltre la terza volta nell'anno solare in qualunque delle mancanze che prevedono la sospensione, fatto salvo quanto previsto per la recidiva nei ritardi.

5.4. La categoria dei Quadri del settore sportivo

Appartengono alla categoria dei Quadri i prestatori di lavoro subordinato (esclusi i dirigenti) che svolgono, con carattere continuativo, funzioni direttive loro attribuite di rilevante importanza per lo sviluppo e l'attuazione degli obiettivi delle imprese e che quindi, hanno poteri di discrezionalità decisionale e responsabilità gestionale anche nella conduzione e nel coordinamento di risorse e persone, in settori o servizi di particolare complessità operativa.

L'assegnazione della qualifica di Quadro (art. 56 del CCNL) si ha anche quando un lavoratore sostituisce un Quadro assente, ma se l'assenza del Quadro che andiamo a sostituire contiene la conservazione del suo posto di lavoro, allora colui che lo sostituisce non avrà diritto al passaggio di qualifica.

Se invece la sostituzione avviene senza che il Quadro mantenga il diritto alla conservazione del posto, allora, dopo sei mesi si avrà il passaggio alla qualifica di Quadro.

Ai Quadri viene riconosciuta, attraverso apposita polizza assicurativa, la copertura delle spese e l'assistenza legale in caso di procedimenti civili e penali per cause non dipendenti da colpa grave o dolo e relative a fatti direttamente connessi con l'esercizio delle funzioni svolte.

Il contratto prevede che l'azienda è tenuta altresì ad assicurare i Quadri contro il rischio di responsabilità civile verso terzi, conseguente a colpa nello svolgimento delle proprie funzioni.

In caso di trasferimento di un Quadro, il contratto dispone che se tale trasferimento prevede un cambiamento della sua residenza, il gestore deve comunicargli il trasferimento con un preavviso di 45 giorni ovvero 70 giorni per coloro che abbiano familiari a carico. In questo caso al Quadro il gestore gli riconosce, per

un periodo massimo di 9 mesi, il rimborso dell'eventuale differenza dal canone effettivo di affitto rispetto a quello della nuova abitazione.

5.5. Il collaboratore sportivo: contratto atipico

Storicamente e sino al 2015, il settore sportivo era caratterizzato da una disciplina contrattuale che si occupava quasi solo ed esclusivamente di regolamentare le attività riguardanti la gestione degli impianti sportivi. La capacità delle organizzazioni sindacali, insieme a quelle dei gestori più attenti è stata quella di organizzare, tutelare, disciplinare e rappresentare, attraverso l'accordo contrattuale 2015/2018, un settore così variegato e complesso come quello dei lavoratori degli impianti sportivi e delle attività sportive.

Rispetto ad altri comparti, il settore dei lavoratori degli impianti sportivi è al secondo rinnovo contrattuale di categoria e nel settore, sembra esserci stata una corsa tra sindacati confederali e non ad anticipare i tempi della contrattazione. Prova ne è il fatto che il rinnovo contrattuale è stato siglato tra i gestori e i sindacati autonomi, i quali hanno siglato un contratto collettivo nazionale di lavoro che, come il precedente accordo ha una validità triennale, cioè dal 1 agosto 2019 al 31 luglio 2022, e contiene molti istituti che riprendono completamente quanto normato nel precedente accordo di categoria.

La novità assoluta di questo accordo è quella dell'inserimento, tra le figure del personale, della figura del "collaboratore sportivo". Si tratta di un contratto atipico, non espressamente disciplinato dal diritto civile, ma creato e riconosciuto appositamente dalle parti contrattuali. In base al contratto, le società (che nell'accordo vengono definite aziende), non hanno nessun obbligo di iscrizione alla previdenza per i collaboratori i quali, volontariamente, possono aderire all'assistenza sanitaria integrativa attraverso modalità che sono stabilite dall'Ente bilaterale (istituto già previsto nel precedente accordo contrattuale). Il contratto, che prevede la figura del collaboratore sportivo, non interviene però sulla parte finanziaria ed economica del lavoratore, infatti, continua a trovare applicazione l'art. 67 comma 1 lettera m del TUIR. Le parti non sono intervenute nemmeno a disciplinare la possibilità di stabilire unitariamente il costo di un'ora di lavoro uguale per tutti, ed il lavoratore "collaboratore sportivo" potrebbe avere più contratti di lavoro con più società ed essere pagato in ognuna con tariffe orarie diverse, svolgendo le stesse attività in luoghi differenti.

Questo sarebbe un primo ed importante passo per migliorare la situazione occupazionale nel mondo dello sport.

Rimane comunque fondamentale nel contratto di categoria l'inserimento del collaboratore sportivo visto non più come un soggetto che lavora per diletto ma come un lavoratore.

5.6. I redditi diversi

Chi opera nello sport dilettantistico svolge un'attività di interesse sociale e lo fa sottostando a regole particolari e ulteriori rispetto agli operatori commerciali oppure ai professionisti: questo ulteriore sistema di regole e vincoli ha legittimato il legislatore a prevedere un trattamento di favore in ambito fiscale e previdenziale¹⁶.

Per i contratti di collaborazione sportiva la sola forma patrimoniale attualmente prevista per i compensi è quella dei rimborsi delle spese vive sostenute dal prestatore. I cosiddetti "redditi diversi" previsti per queste attività, non costituiscono redditi di capitale, ovvero non sono conseguiti in relazione alla qualità di lavoratore dipendente. In merito alla corresponsione dei rimborsi forfettari di spesa e delle indennità di trasferta, il comma 1 dell'art. 67 lettera m del d.P.R. 917/86 ha stabilito la corresponsione dei compensi nell'esercizio di un'attività dilettantistica. Tale disposizione si applica anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale¹⁷ (in precedenza non considerata come una prestazione resa per fini sportivi). Tali collaborazioni rappresentano uno dei pochi casi di lavoro di collaborazione coordinata e continuativa che, a seguito della riforma Biagi del 2003, non devono essere necessariamente riconducibili ad un progetto e che si concretizzano nello svolgimento dei compiti tipici di segreteria quali, ad esempio, la raccolta delle iscrizioni, la tenuta della cassa e la tenuta della contabilità da parte di soggetti non professionisti.

I redditi diversi, indipendentemente dal loro ammontare, sono le indennità di trasferta, i rimborsi forfettari di spesa, i premi e i compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (UNIRE),

¹⁶ www.fiscosport.it/editoriale/lavoro-e-previdenza.

¹⁷ Comma 1, art. 67 lett. m, TUIR, così modificato dal d.l. 30 dicembre 2008, n. 207.

dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto. Non sono previsti limiti ai compensi per attività sportiva dilettantistica e le agevolazioni fiscali, esenti da imposte fino a 10.000 €, all' aumentare del compenso diminuiscono progressivamente ma la natura giuridica del compenso, sotto il profilo tributario, rimane la stessa¹⁸.

Nel contratto, le parti devono prevedere sia il tipo di spese rimborsabili sia l'autorizzazione da parte del gestore a compierle. Questa tipologia di redditi è regolamentata da una norma di tipo speciale voluta dal legislatore a favore dello sport dilettantistico, e quindi, non riconducibile né a redditi di lavoro autonomo, art. 2222 del codice civile, né a redditi di lavoro dipendente, art. 2094 del codice civile. Viene riconosciuto al CONI e alle Federazioni sportive nazionali e alle Discipline associate, di definire, con parametri certi, i requisiti dei soggetti eroganti e le prestazioni che possono essere ritenute fondamentali per lo svolgimento dell'attività sportiva dilettantistica meritevoli delle agevolazioni previste dall'art.90 della L. 289/2002 e dall'art. 67 comma 1 lettera m del TUIR.

Per poter ricondurre un compenso o una indennità tra i redditi diversi devono verificarsi due condizioni:

che la società/associazione sportiva dilettantistica risulti iscritta nel registro delle società sportive del CONI¹⁹. La società sportiva per iscriversi al registro deve garantire di svolgere e perseguire fini sportivo-dilettantistici. Il CONI, con circolare n.1566 del dicembre 2016 prima e in seguito con circolare n. 1568 del febbraio 2017, che ha modificato la precedente circolare, ha individuato 384 discipline sportive che possono ritenersi attività sportive dilettantistiche riconosciute;

che il soggetto percipiente svolga attività riconosciute dalle Federazioni come fondamentali per garantire la pratica sportiva sia essa di tipo agonistico che dilettantistico.

In pratica, al CONI è stato riconosciuto e affidato il compito di definire e disciplinare il riconoscimento delle società e delle tipologie sportive, mentre alle

¹⁸ *Capitolo V. Il lavoro sportivo*, <https://marche.coni.it/images/marche/documentazione/2009/155.pdf>.

¹⁹ Art. 4-bis Statuto del CONI 2014, così recita: le società e le associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute ai fini sportivi dal CONI, ai sensi del comma 2, sono iscritte nel registro di cui all'articolo 7 del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito nella legge 27 luglio 2004, n. 186.

Federazioni quello di adottare dei regolamenti per cui ogni Federazione stabilisce i tipi di lavoro in base al tipo di attività sportiva praticata²⁰.

Solo al CONI è stata data la possibilità di definire quali sono, le mansioni rientranti tra quelle necessarie per lo svolgimento delle attività sportivo-dilettantistiche. La delega esclusiva al CONI di identificare le funzioni con cui si caratterizzano le attività svolte in ambito sportivo²¹, è stata attuata al fine di evitare opportunamente che ogni singola Federazione potesse dare interpretazioni differenti e pertanto questo ha comportato la decadenza delle delibere in materia emanate dalle FSN e dagli EPS.

5.7. Le collaborazioni senza compensi sportivi

Una pronuncia del Consiglio Nazionale del CONI (delibera n. 1568 del 14 febbraio 2017, avente ad oggetto: “Registro Nazionale delle Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche, proposta di modifica elenco discipline sportive ammissibili e termini di attuazione provvedimenti deliberati dal Consiglio Nazionale n. 1566/2016”), ha accolto la proposta della Giunta Nazionale (proposta n°53) che ha rivisto l'elenco delle discipline ammissibili per l'iscrizione al registro nazionale delle associazioni e società sportive dilettantistiche, fissando a 384 il numero di quelle che, ad oggi, possono ritenersi attività sportive riconosciute e quindi essere iscritte al registro CONI, con conseguente applicazione delle agevolazioni fiscali e previdenziali ad esso connesse.

Il CONI, ritenuto di dover adottare ogni misura per individuare correttamente i soggetti che, riconosciuti ai fini sportivi, usufruiscono di trattamenti fiscali e previdenziali agevolati, ha deliberato che l'iscrizione al registro delle associazioni e società sportive dilettantistiche (che vale il riconoscimento ai fini sportivi dello stesso CONI), sia conseguita esclusivamente con riferimento alla pratica delle discipline sportive previste nell'elenco sopra citato. Ne consegue che lo svolgimento di una attività non rientrante tra quelle approvate dal CONI, non consentendo l'iscrizione al registro, oltre a non permettere la defiscalizzazione sui corrispettivi specifici, inibisce anche la possibilità di riconoscere, a chi la pratica, i compensi

²⁰ Circolare 1/16 Ispettorato Nazionale Lavoro.

²¹ *Riforma dello Sport: ridefinizione dei lavoratori sportivi?*, in *Asd fisco sicuro*, 12 agosto 2019, www.asdfiscosicuro.it.

previsti dall'articolo 67, primo comma, lettera m, del TUIR. Nel settore rimane comunque la necessità di un intervento normativo incisivo che preveda, anche all'interno delle norme contrattuali della categoria, norme che prevedano, maggiori e migliori forme di tutela previdenziale a favore dei soggetti che, nell'ambito delle organizzazioni sportive riconosciute dal CONI, svolgono attività sportiva dilettantistica, nonché attività amministrativo-gestionale.

Ma cosa succede ai lavoratori sportivi che prestano la loro opera presso associazioni sportive che non rientrano nelle 384 approvate ed elencate dal CONI?

Un'attività non rientrante tra quelle approvate dal CONI, non consentendo l'iscrizione al registro del CONI, oltre a non permettere la defiscalizzazione sui corrispettivi specifici, inibisce anche la possibilità di riconoscere a chi la pratica i compensi previsti dall'articolo 67, primo comma, lettera m, del TUIR. In questo caso, alla società sportiva non vengono riconosciuti i compensi sportivi e viene applicata la disciplina del lavoro subordinato come prevista dall'articolo 2 del d.lgs. 81/2015.

Affinché ci sia rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e non si cada pertanto nell'ambito del rapporto di lavoro subordinato è richiesta la presenza dei seguenti elementi:

- prestazione resa in modo prevalentemente personale;
- attività resa senza vincoli di subordinazione;
- riconducibilità della prestazione ad uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente;
- gestione del progetto o programma di lavoro o fase del programma di lavoro da parte del collaboratore in autonomia e in funzione del risultato;
- attività di coordinamento con la organizzazione del committente;
- incarico che prescinde dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa²².

Tutte queste peculiarità sono presenti nella prestazione d'opera di un istruttore sportivo, considerando il progetto come il compimento di una fase didattica o di allenamento fisico. Il progetto che viene redatto dal committente, cioè dal gestore dell'impianto sportivo o della palestra, va gestito in autonomia dal collaboratore, il quale deve, di volta in volta, proporre, valutare i risultati e impostare il prosieguo della propria progressione didattica in base alle risposte del singolo o

²² www.inps.gov.it.

del gruppo e in base ai risultati conseguiti. È evidente che, nell'ambito sportivo, un progetto esiste, ed è quello didattico dello svolgimento dei singoli corsi, anche se è per sua natura ripetitivo. Il progetto in pratica va rinnovato continuamente e si ripete nel tempo con soggetti e tempi diversi.

Il contratto di prestazione sportiva dilettantistica, o la lettera d'incarico, disciplinati sulla base di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 67 lettera m del d.P.R. 917/86 e dell'art. 25 L. 133/99, recante disposizioni tributarie in materia di associazioni sportive dilettantistiche, così come modificato dall'art. 37 legge 21.11.2000, n. 342, (articolo spesso citato come norma di riferimento contrattuale), potrebbe dare l'impressione di non prevedere un accordo scritto tra gestore e lavoratore, ma in realtà l'art. 37 si riferisce ai rimborsi ed al regime fiscale e nulla dice circa la contrattualità del rapporto.

Entrambe le fattispecie (contratto o lettera di incarico) devono essere perfezionate in forma scritta, con le firme autografe dei soggetti coinvolti e con la previsione di un compenso erogato a favore di chi presta l'attività.

Al fine di dare una uniformità a questi accordi tra le parti, non regolamentati da contratti di lavoro collettivi, bisognerebbe intervenire e sensibilizzare il legislatore per stabilire almeno un tariffario orario delle prestazioni, diversamente, continuerà a non esserci quel minimo di tutela indispensabile per coloro che svolgono la loro attività in questi ambiti. Nel settore ci sono, per lavori identici nella stessa o in strutture diverse, compensi diversi, stabiliti dai gestori e accettati dai lavoratori ai quali non viene data altra scelta.

Al fine di completare il panorama dei lavori sportivi è opportuno richiamare l'attenzione del lettore su quanto è stato previsto e, fortunatamente non attuato, in merito alle società sportive a fini di lucro e ai conseguenti rapporti di lavoro del personale. Dal 1° gennaio 2018, era stato possibile costituire società sportive dilettantistiche con finalità di lucro. Nella legge di bilancio 2018 (L. n. 205 del 2017), l'articolo 1, al comma 353 aveva introdotto nell'ordinamento italiano, la società sportiva dilettantistica con fini di lucro. Questo significava che coloro che volevano costituire una società sportiva avevano così un'altra scelta oltre quelle a disposizione, cioè, potevano costituire una società sportiva no profit o una società sportiva dilettantistica con scopo di lucro in una delle forme societarie di cui al titolo V del codice civile, quindi, anche come società di persone.

Non solo poteva essere costituita una nuova società con fini di lucro ma le società potevano decidere se trasformarsi o rimanere società no profit.

Diventava quindi opportuno, specificare quelle attività considerate attività istituzionali in una ASD:

- le attività svolte in attuazione degli scopi istituzionali, effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici nei confronti degli iscritti, associati o partecipanti, di altre associazioni che svolgono la medesima attività e che per legge, regolamento, atto costitutivo o statuto, fanno parte di un'unica organizzazione locale o nazionale;

- la vendita di pubblicazioni cedute prevalentemente ad associati²³.

Ed è importante evidenziare per un'ASD quelle attività che sono considerate attività commerciali:

- la gestione di un bar e ristorante interno;
- la cessione di beni nuovi prodotti per la rivendita di attrezzi, ecc. (anche se il prezzo di vendita è inferiore o uguale a quello di acquisto);
- l'organizzazione di gite e viaggi e soggiorni turistici a titolo oneroso;
- la gestione fiere, esposizioni a carattere commerciale;
- le prestazioni di vitto e di alloggio;
- le prestazioni di trasporto e di deposito;
- la pubblicità commerciale;
- le sponsorizzazioni;
- la cessione di beni nuovi prodotti per la vendita;
- le erogazioni di acqua, gas, energia elettrica e a vapore;
- prestazioni alberghiere e di alloggio;
- la gestione di spacci aziendali e mense²⁴.

Le ASD quindi, si sono trovate davanti ad una scelta: rimanere ASD senza fini di lucro, continuando così ad usufruire delle attuali agevolazioni previste dalla legge 398/91, oppure diventare ASD con fini di lucro con la possibilità di godere delle agevolazioni previste in merito all'esenzione sui contributi del CONI e delle Federazioni; dell'imposta di registro in misura fissa; dell'IRES al 50%; dell'IVA al 10% sulle attività istituzionali, e sulle imposte di pubblicità negli impianti fino a 3.000 posti a sedere²⁵.

Per la società lucrativa sarebbe stato possibile distribuire l'utile conseguito tra i soci, remunerare i collaboratori e cedere quote societarie.

²³ Art. 148 TUIR, co.3.

²⁴ Art.148, co. 4 TUIR.

²⁵ G. MARTINELLI, *Un 2018 impegnativo per i gestori d'impianti sportivi*, in *Il nuovo club*, n. 161, 2018, p. 26.

Nell'oggetto o scopo sociale, doveva essere evidenziato lo svolgimento e l'organizzazione di attività sportive dilettantistiche.

Nella denominazione o ragione sociale, a pena di nullità, lo statuto delle società sportive dilettantistiche con scopo di lucro doveva contenere, oltre alla denominazione, anche la dicitura di società sportiva dilettantistica a scopo di lucro. La norma prevedeva il divieto per gli amministratori di ricoprire la medesima carica in altre società o associazioni sportive dilettantistiche affiliate alla medesima Federazione sportiva o Disciplina associata ovvero riconosciute da un Ente di promozione sportiva nell'ambito della stessa disciplina.

Sebbene le ASD non siano state espressamente menzionate nel d.lgs. n. 117 del 2017, riguardante la riforma del Terzo settore, dall'articolo 5 comma 1, lettera t, si evince che, nel Terzo settore, anche le ASD che esercitano una organizzazione e gestione di attività sportiva e dilettantistica, esercitando attività di interesse generale, possono essere considerate tali.

La scelta dell'iscrizione nel registro del Terzo settore, sembrerebbe, a parere di chi scrive, conveniente per tutte quelle ASD che praticano discipline sportive non più riconosciute dal CONI.

Sia le ASD no profit che quelle con fini di lucro iscritte nel registro del CONI, potevano erogare compensi in base all'art. 69, comma 2 del TUIR sino a 10.000 €²⁶. Per il percipiente delle ASD no profit tale compenso ha continuato a non rientrare nel cumulo di redditi, mentre per il percipiente della ASD con finalità di lucro, la disposizione normativa aveva previsto l'inserimento di quanto ricevuto nella dichiarazione dei redditi.

Il decreto legge n. 87/2018 "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese", coordinato con la legge di conversione n. 96 del 9 agosto 2018, ha abrogato i commi da 353-361 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 che aveva introdotto la figura della società sportiva dilettantistica lucrativa. L'obiettivo del legislatore è stato quello di riportare al ruolo di natura sociale le società sportive dilettantistiche lucrative.

Nel periodo di vigenza della norma, il CONI non ha dato seguito alla individuazione delle mansioni oggetto delle collaborazioni coordinate e continuative

²⁶ La legge 117/2017, al comma 367, ha elevato il limite del compenso sportivo da 7.500 € a 10.000 €, soglia oltre la quale scatta la tassazione a titolo di imposta. Per poter quindi essere a tutti gli effetti di legge una Associazione Sportiva Dilettantistica e godere quindi anche di questo regime fiscale dei 10.000, bisogna essere iscritti nel Registro del CONI.

necessarie per lo svolgimento delle attività sportive dilettantistiche. Da un lato l'aggravio dei costi e degli adempimenti per le società sportive, dovuti alla comunicazione preventiva di instaurazione della collaborazione al Centro per l'impiego, dall'altro la tenuta del libro unico del lavoro e l'elaborazione delle buste paga, hanno fatto desistere il CONI dall'individuazione delle mansioni sino all'abrogazione dei commi sopracitati da parte del legislatore.

Le società sportive dilettantistiche a scopo di lucro che sono state costituite nel periodo di vigenza della norma, hanno potuto continuare ad operare normalmente sotto forma di società commerciali ed hanno avuto la possibilità di modificare il loro statuto, quindi, la loro forma giuridica, in qualsiasi momento, per ritornare ad essere un'Associazione sportiva dilettantistica oppure una Società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata, senza possibilità, per entrambe le forme societarie, di distribuzione degli utili e senza fini di lucro.

In pratica, la L. 96 del 2018, all'articolo 13, nel sopprimere le previsioni introdotte dalla legge di bilancio 2018 (L. 205/2017, art. 1, co. 353-361), in base alle quali le attività sportive dilettantistiche potevano essere esercitate anche da società sportive dilettantistiche con scopo di lucro, ha praticamente e fortunatamente ripristinato la normativa in materia di uso e gestione di impianti sportivi vigente prima delle novità introdotte dalla stessa legge di bilancio 2018.

La legge 96 del 2018 ha individuato le associazioni sportive dilettantistiche e le società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro quali interlocutori privilegiati degli enti locali. In particolare la legge ha stabilito:

che l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali deve essere garantito a tutte le società e associazioni sportive (dilettantistiche e non);

che nei casi in cui il Comune non intenda provvedervi in economia, la gestione degli impianti sportivi è affidata in via preferenziale a società ed 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, lasciando ad ogni regione disciplinare, con propria legge, le modalità di affidamento;

che le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici devono esclusivamente essere messi a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti.

5.8. Le prestazioni di lavoro a titolo gratuito

Potrà sembrare strano ma qualche volta possiamo trovarci davanti a casi in cui un soggetto, in una struttura sportiva, svolga una prestazione d'opera a titolo gratuito.

Prestazioni di questo genere devono essere solo quelle “sportivo dilettantistiche” che, in quanto tali, non giustificano però la gratuità della prestazione.

Potrebbe sembrare contraddittorio parlare di lavoro sportivo gratuito quando esiste la giusta presunzione dell'onerosità della prestazione lavorativa, ma non per questo motivo si deve escludere la possibilità da parte di un soggetto di prestare gratuitamente la propria attività.

In un soggetto possono esserci cause non economiche, cioè sociali, culturali, sportive, assistenziali, o forti motivazioni personali (ad es. la passione per quell'attività che tanto lo appaga e che vede rispecchiare nell'associazione sportiva o nello sport praticato, la stessa passione per cui presta gratuitamente la propria attività), che lo portano a prestare l'attività lavorativa per il solo piacere di farlo e senza pretendere alcun compenso.

Nel nostro ordinamento né l'articolo 36 della Costituzione (il quale non attribuisce un incondizionato diritto alla retribuzione), né l'articolo 2094 del codice civile (che considera lavoratore subordinato colui che presta il proprio lavoro sotto la direzione dell'imprenditore e dietro retribuzione), impediscono all'autonomia privata di instaurare un rapporto di lavoro gratuito.

Ciò presuppone inoltre che, se il prestatore dev'essere retribuito, nulla gli impedisce di fornire la propria attività o la propria opera gratuitamente, senza un corrispettivo.

Nel caso di un'attività prestata gratuitamente, viene meno la volontà delle parti di vincolarsi contrattualmente. Tra queste non sorge quel rapporto obbligatorio e giuridicamente rilevante che può giustificare eventuali pretese tra le parti.

La mancata previsione di un compenso è giustificata dalla volontà del prestatore di instaurare un rapporto di scambio.

L'attività del soggetto viene in pratica svolta nei confronti di un'associazione sportiva per ragioni diverse da quella economica e che sono da individuare nella volontà di acquisire una maggiore esperienza in un determinato settore di attività o per accrescere il suo bagaglio di capacità e conoscenze sportive.

Al fine di evitare controversie tra le parti, è opportuno che la società o l'associazione sportiva acquisisca dal soggetto che collabora gratuitamente, una dichiara-

razione da egli stesso sottoscritta al momento dell'inizio dell'attività sportiva, nella quale è ben specificato che il soggetto presta la propria attività volontariamente e gratuitamente per contribuire al raggiungimento delle finalità che l'associazione si propone. La dichiarazione deve inoltre contenere il fatto che il collaboratore svolge la propria attività sotto la sua personale responsabilità e che quindi, per i danni eventualmente subiti nello svolgimento dell'attività lavorativa, oltre a non rivalersi nei confronti della società, lascia indenne la società da ogni pretesa da parte di terzi di risarcimento dei danni causati e/o derivanti dall'attività da lui gratuitamente prestata.

La società deve comunque assicurare il soggetto che, in quanto tesserato, lavora a titolo gratuito (art. 51 L. 289/02).

Per questa attività rimane comunque la possibilità di ricevere il rimborso delle spese sostenute in nome e per conto della società sportiva, debitamente documentate, a piè di lista e previamente autorizzate.

Sul tema del lavoro gratuito la giurisprudenza tende a presumere l'esistenza del lavoro subordinato tipico, ovvero a titolo oneroso, con l'applicabilità della relativa disciplina, stabilendo inoltre che la prova della gratuità è a carico di chi afferma la circostanza. Pertanto, in assenza di documentazione probatoria, la prestazione va assoggettata a contribuzione, applicando il minimale di legge o, se più favorevole, il minimo previsto dal contratto collettivo di lavoro²⁷.

I dipendenti pubblici possono prestare, fuori dall'orario di lavoro, la propria attività a favore di società e associazioni sportive dilettantistiche, purché a "titolo gratuito" e "fatti salvi gli obblighi di servizio", previa comunicazione all'Amministrazione di appartenenza. A questi infatti possono essere unicamente riconosciute le indennità di trasferta (fuori dal territorio comunale) ed i rimborsi forfettari di cui all'art. 67, comma 1 lett. m) TUIR²⁸.

²⁷ G. MARTINELLI, *Il rapporto di lavoro sportivo: aspetti giuridici e fiscali*, Convegno, Ancona, 29 maggio 2009.

²⁸ Legge n. 289/2002, art. 90, comma 23.

CAPITOLO VI

LA GESTIONE E L'ORGANIZZAZIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI

6.1. La gestione e l'organizzazione delle strutture sportive

Con il termine gestione si indica la conduzione di una struttura.

Gestire una struttura sportiva vuol dire svolgere tutte quelle attività che ne assicurano la sicurezza, il funzionamento e lo svolgimento dell'attività sportiva e motoria.

Gestire vuol dire progettare e programmare le risorse umane e i mezzi disponibili in base alle necessità, alla complessità e alla grandezza della struttura. Lo scopo è quello di consentire agli utenti lo svolgimento delle attività sportive nelle migliori condizioni possibili, adottando tutti gli accorgimenti necessari per offrire il miglior servizio possibile e per ottenere una migliore economicità, cioè per un migliore impiego delle risorse disponibili, impiegate per ottenere il massimo profitto¹.

L'organizzazione è parte della gestione. È il processo di suddivisione e coordinamento del lavoro all'interno della struttura costituita da persone e attrezzature.

Il gestore deve organizzare il lavoro e le attività, considerando i ruoli e le mansioni del personale in base alla quantità e alla qualità delle attrezzature e degli impianti a disposizione.

¹ G. MARTINELLI, *Impianti sportivi: forme di gestione*, <http://www.sportindustry.com/site/Home/Categorie/Normeeleggiperlimpianstiscasportiva/articolo1006970.html>.

Le attività sportive sono molto differenti tra loro e afferiscono a sfere di lavoro che richiedono competenze professionali diverse. Compito dell'organizzatore (gestore, dirigente, manager), è quello di individuare innanzitutto le posizioni organizzative, assegnare le unità di personale a ciascuna posizione e infine, attribuire i compiti.

Impianti, complessi sportivi e strutture sportive, sono innanzitutto luoghi di lavoro nei quali l'attività sportiva, che si svolge dentro spazi monofunzionali o polifunzionali è regolata dalle norme del CONI e dalle norme delle Federazioni Sportive Nazionali. In questi luoghi pubblici, destinati ad attività e a spettacoli sportivi, si possono anche svolgere, a volte, manifestazioni diverse da quelle sportive.

La gestione di una struttura sportiva riguarda:

- l'organizzazione dell'attività sportiva vera e propria;
- l'organizzazione e la conduzione dei corsi, degli allenamenti, delle gare;
- la conduzione tecnica ed edilizia dell'immobile e la relativa manutenzione sia ordinaria che straordinaria;
- l'assistenza sanitaria e di pronto soccorso;
- la conduzione amministrativa;
- la cura degli aspetti che riguardano la prevenzione dei rischi;
- quella fiscale che spesso viene affidata a terzi;
- la gestione manageriale del servizio;
- l'aspetto promozionale, di immagine, di rapporto esterno con l'utenza attuale e con quella potenziale.

Vi sono alcuni aspetti relativi alla gestione e all'organizzazione di un impianto sportivo o di una palestra che tra loro sono interdipendenti, ad esempio:

- l'organizzazione e la pianificazione delle attività;
- la gestione delle risorse umane e la sicurezza degli addetti ai lavori, ovvero di coloro che, più o meno quotidianamente, svolgono attività lavorative all'interno della struttura, cioè i lavoratori contrattualizzati, gli addetti alla pulizia dei locali, gli operai, i baristi, gli addetti alla reception, gli atleti, gli istruttori, e quella di tutti gli utenti;
- la previsione di eventuali rischi e la gestione delle emergenze, cioè di eventi gravi ed improvvisi, come incendi, terremoti, alluvioni, etc. che dovessero verificarsi ai danni dell'impianto sportivo.

Le componenti che definiscono un impianto o una palestra sono: gli spazi; la gestione e l'organizzazione; i costi del personale, quelli energetici e di manuten-

zione ordinaria; le modalità di utilizzo della struttura e la funzionalità in relazione all'ubicazione e al bacino di utenza rispetto alla domanda e alle risorse.

Distinguiamo adesso la definizione di impianto sportivo, di complesso sportivo e di palestra, tutti luoghi in cui viene organizzata l'attività motoria e sportiva.

- 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 i servizi accessori, preposti allo svolgimento di manifestazioni sportive.
- Per **complesso sportivo** si intendono uno o più impianti sportivi contigui aventi in comune infrastrutture e servizi. Il complesso sportivo è costituito da uno o più impianti sportivi e dalle rispettive aree di servizio annesse².
- Per **palestra** si intende una struttura sportiva aperta al pubblico per l'esercizio di attività motorie finalizzate a contribuire ad un corretto sviluppo, mantenimento o recupero psicofisico della persona.

L'esercizio dell'attività è subordinato al possesso di eventuali autorizzazioni o titoli preliminari necessari allo svolgimento dell'attività (autorizzazioni scari-chi/emissioni, certificato prevenzione incendi, licenze di pubblico spettacolo, ecc.).

L'esercizio dell'attività è consentito alle strutture che garantiscono la presenza costante di almeno un istruttore di educazione fisica in possesso del diploma dell'Istituto superiore di educazione fisica (ISEF) o della laurea in scienze motorie. Agli istruttori deve essere assegnata la responsabilità dell'applicazione dei programmi attuati nella struttura.

6.2. La concessione

Quando si sente parlare di “gestione di un impianto sportivo” si deve intendere l'insieme di tutte le operazioni che consentono all'impianto di funzionare e di erogare servizi.

Un impianto sportivo può essere di proprietà di un Comune il quale ne cura la gestione. Gli impianti sportivi comunali, e le attrezzature in essi esistenti sono de-

² D.m. 18 marzo 1996, art. 2.

stinati ad uso pubblico per la promozione e per la pratica dell'attività sportiva, motoria e ricreativa, un uso diretto a soddisfare gli interessi generali della collettività.

Un Comune può gestire un impianto o una palestra in economia o può darla in concessione.

La gestione in economia si ha quando il Comune gestisce direttamente l'impianto con risorse e strutture proprie.

La gestione in concessione si ha quando il Comune affida a terzi la gestione di uno o più servizi mediante contratto o convenzione.

Le Amministrazioni Comunali promuovono l'associazionismo sportivo dilettantistico e affidano, in via referenziale, a società, a associazioni sportive dilettantistiche, a enti di promozione sportiva, a discipline sportive associate e a federazioni sportive nazionali, la gestione degli impianti sportivi comunali nel rispetto dei principi di imparzialità territorialità, progettualità ed economicità.

Con la concessione l'Ente trasferisce al privato o all'associazione sportiva una *utilitas* (vantaggio, soddisfazione che un soggetto trae dal consumo o dall'utilizzo di un bene) che è nella disponibilità dell'amministrazione.

Oggetto del trasferimento non è la titolarità del potere, bensì l'esercizio dello stesso.

La concessione di pubblico servizio presuppone che il servizio sia reso a terzi e che il corrispettivo sia tutto o in parte a carico degli utenti.

L'elemento caratterizzante della concessione di servizi pubblici è il "rischio di gestione". Di conseguenza, la concessione di servizi si configura ogni qual volta l'aggiudicatario assume il rischio della gestione economica del servizio prestato, della sua istituzione e della gestione. Il concessionario sostiene una parte considerevole dell'alea economica della gestione che, altrimenti, farebbe capo all'amministrazione (Ente)³.

La concessione è un atto di tipo negoziale il cui presupposto è la conformità dell'atto di concessione all'interesse pubblico generale che giustifica la sottrazione del bene all'uso generale e la sua destinazione all'uso particolare.

Cosa deve contenere un bando di concessione?

Il Bando di concessione contiene:

- la denominazione dell'amministrazione aggiudicatrice, cioè l'Ente;
- la premessa (volontà dell'Ente di concedere il bene);

³ Si veda in proposito: Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2634 del 15 maggio 2002; Consiglio di Stato, sez. V, n. 645 del 7 febbraio 2003; Consiglio di Stato, sez. V, n. 2294 del 30 aprile 2002.

- l'oggetto del bando;
- la descrizione del bene;
- l'uso e lo stato del bene;
- i principi generali di servizio (l'utilizzazione);
- i soggetti ammessi e i requisiti;
- la durata della concessione;
- il canone a base di gara;
- le modalità e i termini della presentazione delle offerte;
- i criteri di aggiudicazione.

Gli obblighi del concessionario riguardano:

- le spese di manutenzione ordinaria e a volte quelle della manutenzione straordinaria;
- il pagamento del canone, delle bollette energetiche;
- le spese per il personale, per le attrezzature, per gli arredi e per il materiale di consumo.

Ai fini previdenziali, il concessionario deve iscrivere gli addetti agli impianti presso l'ente previdenziale Enpals.

Per favorire gli interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici e di impianti pubblici affidati in concessione per la realizzazione di nuove strutture sportive pubbliche, l'articolo 1, comma 621 della legge 145/2018, ha riconosciuto un credito d'imposta pari al 65%, alle persone fisiche e agli enti non commerciali per le erogazioni liberali di denaro effettuate a tale scopo⁴. L'agevolazione prevista per l'anno 2019 è stata estesa anche per l'anno 2020, dando così continuità al credito di imposta per questo tipo di erogazione di danaro dedicata, tra l'altro, anche alla manutenzione gli impianti sportivi.

Una volta ricevuta l'erogazione in denaro i soggetti beneficiari devono:

- comunicare immediatamente all'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'ammontare delle somme ricevute e la loro destinazione;
- provvedere contestualmente a darne adeguata pubblicità attraverso l'utilizzo di mezzi informatici;
- comunicare all'Ufficio per lo sport lo stato di avanzamento dei lavori (anche mediante una rendicontazione delle modalità di utilizzo delle somme erogate),

⁴ Art. 622 legge 145/2018.

entro il 30 giugno di ogni anno successivo a quello dell'erogazione e fino all'ultimazione dei lavori di manutenzione, restauro o realizzazione di nuove strutture⁵.

Quello della concessione è il caso di un impianto di proprietà pubblica con gestione affidata a privati o società. Sono tanti i casi di gestione e proprietà di un impianto da parte di privati, così come sono tanti i casi di impianti privati in gestione convenzionata con i Comuni o altri soggetti pubblici.

6.3. Risoluzione, revoca e recesso dell'affidamento della gestione

L'Ente pubblico può essere semplicemente detentore della proprietà demaniale del terreno in cui sorge l'impianto, così come può occuparsi della gestione unica e diretta della struttura.

Spesso la gestione viene affidata ad un altro soggetto. Tale soggetto gestore può avere una natura di tipo privato, mista o pubblica.

Le modalità di gestione sono le seguenti:

- unico proprietario che gestisce “in rete” singoli impianti;
- impianti gestiti da professionisti e società del settore;
- società consorziate per la gestione di alcuni servizi prestati (fornitura e manutenzione attrezzi, pulizie ecc.);
- gestione integrata di servizi sportivi, culturali e ricreativi di uno stesso impianto. In questi ultimi due casi, l'Ente si convenziona con più soggetti per ottenere differenti servizi. Ad esempio, il Comune può dare in gestione la manutenzione straordinaria di un impianto sportivo ad una ditta specializzata del settore e dare la gestione e l'organizzazione dell'attività sportiva a uno o più strutture sportive o a soggetti privati.

La gestione degli impianti sportivi è affidata, previo stipula di una apposita convenzione, al soggetto gestore il quale si impegna a:

- utilizzare l'impianto alle condizioni stabilite in un accordo o regolamento;
- ad accendere idonea polizza assicurativa per responsabilità civile estesa ad ogni attività sportiva ed extra sportiva svolta all'interno dell'impianto stesso così da sollevare l'Amministrazione Comunale da ogni responsabilità per danni a persone o cose durante l'esercizio della gestione;

⁵ Art. 626 legge 145/2018.

- a garantire l'apertura dell'impianto a tutti i cittadini e a tutte le società e associazioni sportive, art. 90, co. 24, legge 289/1990;
- a incamerare le tariffe stabilite dall'Amministrazione Comunale nel rispetto di quanto disposto da regolamento.

Previo rilascio di una preventiva autorizzazione dell'Amministrazione comunale, il soggetto gestore, con una contribuzione fino al 50% delle spese previste e successivamente rendicontate, può proporre la realizzazione di migliorie sull'impianto, con il fine di migliorarne la fruibilità, di ampliarne l'attività e di realizzare nuove opere e spazi di socializzazione.

a) Risoluzione per inadempimento

L'Amministrazione Comunale, oltre ai nei casi di inadempimento delle condizioni patrimoniali del contraente, di impossibilità sopravvenuta, e del termine di concessione stabilito, si riserva la facoltà di risolvere l'affidamento in gestione dell'impianto sportivo, anche ed in particolare, nei seguenti casi:

- per motivi di pubblico interesse o di ordine pubblico;
 - in caso di frode, di grave negligenza, per ripetute inadempienze della convenzione di gestione;
 - per violazione delle norme che ne regolano il rapporto. Ad esempio, nel caso di mancata autorizzazione del Comune per l'esercizio di tornei, di singole manifestazioni, o per l'eventuale utilizzo, anche temporaneo, per finalità diverse da quelle proprie dell'impianto sportivo da parte di altri soggetti;
 - per mancata manutenzione dell'impianto o per gravi danni causati dalla mancata manutenzione;
 - per mancato pagamento delle utenze;
 - per mancato pagamento di quote, tariffe, rimborsi, dovuti a qualsiasi titolo all'Amministrazione comunale;
 - per subconcessione quando vietata dal regolamento di utilizzo della struttura.
- Nell'accordo le parti possono stipulare che in caso di affidamento congiunto, la concessione decade automaticamente nel caso in cui uno dei soggetti affidatari trasmetta all'Amministrazione comunale rinuncia formale, senza che gli altri affidatari possano vantare alcun diritto di prosecuzione.

Le parti possono prevedere la risoluzione per inadempimento, inserendo nel contratto la clausola risolutiva espressa: cioè, possono prevedere che la mancata esecuzione di una o più determinate prestazioni, comporti automaticamente lo scioglimento del contratto.

In questo caso le parti individuano nell'accordo o nel regolamento di esecuzione, quelle prestazioni la cui mancanza di esecuzione viene considerata causa di scioglimento del contratto.

L'Amministrazione comunale comunica al concessionario, con congruo anticipo (meglio se stabilito nell'accordo tra le parti), la risoluzione tramite lettera raccomandata AR o Pec. Infine, l'accordo può prevedere che, in caso di risoluzione della concessione, al concessionario non venga dato alcun indennizzo e/o rimborso per la conclusione del rapporto di concessione, mentre, per il concessionario, l'accordo potrebbe prevedere l'obbligo di conduzione dell'impianto sino alla consegna al nuovo gestore.

b) Revoca

Fatta salva la possibilità di applicare sanzioni previste da leggi e regolamenti nazionali/regionali/comunali, l'Amministrazione comunale può revocare la concessione degli impianti sportivi quando:

- i pagamenti delle utenze (rimborsi o canoni) sono effettuati con ritardi superiori ad un numero di mesi (sempre da stabilire nell'accordo);
- la conduzione tecnica e funzionale dell'impianto è tale da pregiudicare l'incolumità e la salute degli utenti;
- la manutenzione non è stata effettuata secondo le specifiche tecniche previste nell'accordo, quindi, con possibilità di recare pregiudizio allo stato di funzionalità degli impianti, della conservazione degli immobili e della sicurezza degli utenti;
- le migliorie proposte non sono state e non vengono effettuate secondo le specifiche tecniche di cui al progetto approvato dell'Ufficio Tecnico comunale e quindi possono recare pregiudizio allo stato di funzionalità degli impianti, della conservazione degli immobili e della sicurezza degli utenti;

c) Recesso

Il recesso è una clausola contrattuale che le parti inseriscono in un accordo. All'interno dell'accordo, le parti, ai sensi di quanto previsto dall'art.1671 del codice civile "Recesso unilaterale dal contratto", qualora intendano recedere prima della scadenza, devono darne preavviso almeno sei mesi prima con lettera raccomandata A.R. o a mezzo posta certificata. Il recesso produce i suoi effetti dal momento in cui perviene a conoscenza della persona alla quale è destinato, secondo le rego-

le proprie degli atti unilaterali ex art. 1334 c.c.⁶. In questo caso l'Amministrazione comunale provvederà all'incameramento della eventuale cauzione/fideiussione e all'acquisizione di tutte le opere realizzate nel periodo di vigenza contrattuale, lasciando indenne da spese il concessionario per le opere realizzate, ed in particolare, dai pregiudizi economici connessi al recesso⁷.

6.4. Gli interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria delle strutture sportive e le spese di gestione

La manutenzione straordinaria

Molti impianti attualmente sono il risultato di successive integrazioni, di riconversioni di strutture originali tali da consentirne un migliore o nuovo utilizzo o di una profonda manutenzione straordinaria, ad esempio, la trasformazione di aree in stato di degrado nelle quali all'attività preesistente si affianca l'esercizio di sport più popolari, oppure i lavori di messa a norma di un impianto sportivo. Sono da considerare tra gli interventi di straordinaria manutenzione anche quelli di recupero di strutture già esistenti (es. palestre) o di spazi verdi e quelli che consentono lo svolgimento di attività non strettamente sportive (es. insonorizzazione di una palestra per corsi di danza).

Generalmente, in molti accordi tra Comune e concessionario, i costi della manutenzione straordinaria sono a carico dell'Ente che ha dato in concessione l'impianto, ma cosa succede nel caso in cui la manutenzione straordinaria si renda necessaria in conseguenza di azioni od omissioni dolose o colpose del gestore? In questi casi, analizzati diversi regolamenti, si evince che molti accordi prevedono che la manutenzione rimanga a carico del concessionario.

Nel caso invece, di una improvvisa manutenzione straordinaria, è fondamentale, nel rapporto tra le parti, che il concessionario dia immediata comunicazione scritta al Comune di situazioni che rendano necessario il suo intervento. Dal canto suo, il Comune, ricevuta la comunicazione e riconosciuta la necessità dell'intervento, vi provvede nei tempi e modi concordati con il gestore allo scopo di limitare, per quanto possibile, interruzioni e/o difficoltà nel funzionamento e nell'uso dell'impianto.

⁶ Cass. n. 2741/1983.

⁷ Art. 1671 c.c.

In questi casi le interruzioni o le difficoltà di funzionamento non danno diritto al gestore di pretendere alcun tipo di risarcimento per gli eventuali mancati incassi.

In situazioni di particolare urgenza, ed al fine di evitare pregiudizi al funzionamento dell'impianto, il Comune potrà autorizzare il concessionario, mediante un apposito provvedimento, ad effettuare gli interventi indispensabili, concordando di rimborsare la spesa dell'opera o del servizio (termine da stabilire nell'accordo tra le parti), naturalmente dopo aver verificato la regolarità dell'intervento⁸. A parte l'ipotesi rappresentata di particolare urgenza, eventuali interventi di manutenzione straordinaria effettuati dal gestore, se non comunicati e concordati con il Comune, non daranno titolo ad alcun indennizzo.

La manutenzione ordinaria

Attualmente in Italia quasi cinquantamila impianti, spesso di piccole e medie dimensioni, sono gestiti da privati. Per privati si intendono gli enti morali, quali parrocchie, chiese e canoniche, le società sportive e i gestori privati.

Gli enti morali hanno una gestione diretta e a volte, per contenere i costi di gestione, si avvalgono anche della partecipazione volontaria degli utenti che frequentano la struttura, i quali partecipano spesso, anche, attraverso le offerte.

La gestione degli impianti delle società sportive è diretta ad un'attività praticata dagli utenti a livello di mantenimento fisico, formativo ed agonistico. In genere le spese di manutenzione e di gestione vengono sostenute dalla società in economia, dai suoi iscritti, dalle sponsorizzazioni, dalle entrate pubblicitarie e dai biglietti venduti quando la società organizza manifestazioni.

I privati gestiscono le strutture con spirito sportivo e sociale ma anche con fini d'investimento. Provvedono direttamente alla gestione dell'immobile e dell'attività agonistica e i costi sono direttamente ammortizzati dalle entrate delle iscrizioni e da quelle provenienti dagli altri servizi complementari, quali ad esempio, bar o servizi di ristorazione⁹.

Le spese di gestione della struttura sportiva comprendono anche le spese di

⁸ Casi di manutenzione straordinaria previsti in molti accordi tra Comuni e concessionari

⁹ *La gestione degli impianti sportivi*, <https://www.comune.modena.it/sport/news-old/allegati-2014/martinelli-la-gestione-impianti-sportivi.pdf>.

manutenzione ordinaria e, considerata la varietà di attività praticate, sono generalmente così caratterizzate:

- da una diversa tipologia di personale addetto alla manutenzione ed alla gestione delle strutture assunto con regolare contratto di categoria, con garanzia di versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali o con altro tipo di assunzione;
- dalle spese per gli addetti alle pulizie e da quelle per l'acquisto dei materiali utilizzati per le pulizie, che devono corrispondere a determinati requisiti;
- dalle spese per gli addetti alla manutenzione del verde e delle coltivazioni arboree;
- dalle spese per gli addetti alla conduzione degli apparati tecnologici;
- dalle spese per il personale amministrativo e contabile;
- dalla pulizia giornaliera degli impianti, delle docce e dei servizi igienici;
- dalle piccole manutenzioni in generale;
- dalle spese per le affissioni;
- dall'attivazione di un locale per il primo soccorso;
- dall'acquisizione dei permessi e dei nulla osta per le attrezzature sportive;
- dall'eliminazione delle cause di danno o di pericolo per gli utenti;
- dalle manutenzioni e dalle verifiche dell'impianto antincendio;
- dall'assolvimento degli obblighi per pubblicità;
- dalle spese relative alle utenze dell'impianto, comprese quelle per le eventuali volture;
- dalle spese per tutti i costi relativi alla custodia, alla vigilanza, alla pulizia e alla manutenzione ordinaria dell'impianto, nonché del manto erboso, sintetico, ghiacciato e delle aree verdi, ove esistenti;
- dalle spese per l'assistenza fiscale, affidata spesso ad un commercialista .
- dal pagamento delle spese fisse, riscaldamento, luce, gas, acqua, telefono, tassa raccolta rifiuti solidi urbani;
- dai costi di voltura dei contatori;
- dai costi di tinteggiatura, verniciatura e riqualificazione dei locali, bar, spogliatoi, magazzini ecc., sulla base delle necessità e, comunque, almeno da effettuarsi almeno una volta ogni due anni;
- dai costi di riparazione e/o il rifacimento di parti di intonaci interni, rivestimenti e pavimenti;
- dalle spese di riparazione o sostituzione di parti accessorie di infissi e serramenti;

- dalle spese di riparazione o sostituzione di apparecchi sanitari, arredi bagno e relative rubinetterie oltre alle parti accessorie di tutte le apparecchiature e tubazioni in conseguenza del loro uso;
- dalle spese di riparazione o sostituzione di parti accessorie di tutte le apparecchiature elettriche ;
- dalle spese per il cambio lampade, interruttori, punti prese, valvole, apparecchi di illuminazione con esclusione dei corpi illuminanti delle torri fari del campo di calcio o di quelli del tennis.

Le tariffe sono stabilite dal Comune e il concessionario può apportare variazioni al ribasso previa comunicazione che lo stesso Comune deve approvare. Il gestore riscuote i proventi le cui tariffe devono essere ben visibili nell'impianto e incamera le entrate pubblicitarie.

Al gestore è fatto divieto di subconcessione a terzi del bene, anche solo di fatto, ma il soggetto aggiudicatario può avvalersi di soggetti terzi per la gestione, per un periodo pari alla durata della convenzione, di alcuni spazi e/o servizi connessi all'attività sportiva quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo: la gestione dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, della rivendita di articoli sportivi e della pubblicità, ecc.

Per far questo, il gestore deve dare comunicazione all'Amministrazione comunale con le modalità previste nella convenzione che regola i rapporti tra l'Amministrazione comunale e il soggetto aggiudicatario.

Per l'apertura di un bar all'interno della struttura, l'Amministrazione comunale, dopo aver verificato che il conduttore o il responsabile da lui designato (futuro gestore del bar) è in possesso dei requisiti professionali previsti dalla normativa vigente, rilascia al conduttore l'autorizzazione Amministrativa di Pubblico esercizio di cui alla l.r. n.30 del 24/12/03. Quando al conduttore dell'impianto viene affidata la gestione del bar con l'utilizzo di un locale e di uno spazio esterno per la somministrazione di bevande al tavolo, l'accesso al bar deve essere consentito a tutti coloro che intendono avvalersi degli impianti sportivi, nel rispetto degli orari di apertura e chiusura dell'impianto.

Nei casi di scadenza naturale della concessione, di recesso o di risoluzione anticipata del contratto stesso, verrà meno per l'aggiudicatario (cioè il gestore del bar) la titolarità dell'autorizzazione di pubblico esercizio, senza che egli possa accampare alcun diritto, né rivendicare un'indennità per l'avviamento.

6.5. Alcuni esempi di manutenzione ordinaria e di gestione

Esempio di un servizio di manutenzione di una pista di atletica consistente, tra l'altro e in particolare:

- nella manutenzione e pulizia dal terriccio e dalle foglie ai bordi della pista;
- nella pulizia e verifica di scorrimento delle canalette grigliate a bordo pista.

Esempio di una parte di un accordo tra Comune e concessionario di un impianto di campi da tennis in cui viene stabilito:

- la manutenzione giornaliera del campo in terra battuta con relativa bagnatura, riporto di terra rossa con idonea frequenza;
- la pulizia e manutenzione ordinaria del campo da tennis in sintetico;
- la pulizia, manutenzione e riparazione delle coperture pressostatiche;
- la manutenzione ordinaria e verifica di corretto funzionamento ed efficienza degli impianti di riscaldamento dei campi da tennis;
- la pulizia dei viali di accesso ai campi da tennis con riporto di ghiaia-calcestre ove necessario;
- il servizio di manutenzione della tensostruttura esistente, mediante verifica e manutenzione del telo di copertura¹⁰.

Esempio di manutenzione ordinaria di un campo di calcio in erba sintetica

La manutenzione ordinaria, a cura della Proprietà o del Gestore, garantisce che il materiale da intaso prestazionale si mantenga uniformemente distribuito ed aerato nel campo da giuoco. L'intaso è un elemento di primaria importanza nel sistema artificiale, in quanto definisce le caratteristiche qualitative e prestazionali della superficie di gioco. ... L'intaso inoltre, sostiene le fibre d'erba e contribuisce a rendere la superficie omogenea nelle varie aree di gioco¹¹. Difatti una distribuzione non perfettamente omogenea dell'intaso potrebbe compromettere le prestazioni del campo e la sicurezza degli atleti; pertanto il materiale di intaso presente sul terreno da giuoco dovrà sempre essere riassetato e/o ripristinato in alcune zone specifiche (come nelle aree di rigore, a centro campo ed in prossimità delle

¹⁰ Contratto di manutenzione e gestione Comuni di Parabiago e San Vittore Olona (MI) (ex art. 37 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.).

¹¹ Intaso prestazionale in TPE per campi sintetici, www.tpeinfill.com.

bandierine dei calci d'angolo in modo particolare). La manutenzione ordinaria, da eseguirsi settimanalmente, dovrà prevedere i seguenti interventi:

- controllo e rimozione della sporcizia presente;
- spazzolatura del terreno di giuoco, con apposita attrezzatura prevista al fine di mantenere sempre la superficie di giuoco omogenea su tutto il campo;
- controllo delle zone di massimo scolo delle acque piovane;
- eventuale ricarica con materiali d'intaso nelle zone mancanti, anche utilizzando intaso recuperato nelle canalette, nei pozzetti e nel residuo della spalatura della neve;
- controllo della inesistenza di fonti e/o ostacoli di qualsivoglia natura nel perimetro comprendente la superficie di gioco ed il campo.

Esempio di manutenzione straordinaria di un campo di calcio in erba sintetica

La manutenzione straordinaria, della durata approssimativa di un giorno, deve essere realizzata almeno due volte l'anno, una nel periodo febbraio/marzo e l'altra nel periodo ottobre/novembre. La manutenzione straordinaria, prevede i seguenti interventi: aratura dell'intaso prestazionale e profonda spazzolatura del manto da effettuarsi con idonee attrezzature; controllo accurato di tutte le giunzioni dei teli ed eventuale ripristino; controllo accurato dei sistemi di drenaggio e d'irrigazione per assicurarne la perfetta efficienza; accurato controllo delle eventuali anomalie di planarità (dossi e avvallamenti) per ripristinare e regolarizzare la superficie di giuoco; eventuali operazione di integrazione del materiale da intaso, soprattutto per i manti che utilizzano intasi composti da fibre naturali vegetali, al fine di regolarizzare la planarità della superficie di giuoco e di garantire le prestazioni del terreno da giuoco¹².

Uso del campo da gioco in erba sintetica.

Di seguito si riportano alcune misure essenziali per un uso ed una manutenzione corretta del campo: proibire l'uso di scarpe da calcio con tacchetti non idonei; tenere la superficie di gioco e le canalette laterali pulite; non guidare veicoli o macchinari pesanti sulla superficie; non lasciare a lungo materiale pesante sull'erba; proibire l'uso di prodotti infiammabili, fuochi d'artificio ed imporre il

¹² Regolamento "LND Standard" per la realizzazione di un campo da calcio in "erba artificiale" destinato ad ospitare i campionati FIGC – LND sino alla Serie "D" esempi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

divieto assoluto di fumo entro l'area recintata del campo, evitando il contatto di prodotti infiammabili con il manto erboso; non usare prodotti per la rigatura del campo se non specifici e raccomandati dal fornitore; chiedere consulenza al fornitore prima di autorizzare eventi che non siano strettamente legati a discipline sportive se il campo sintetico non è usato per l'impiego originale; riparazione immediata di eventuali danni al manto erboso; sulla superficie di gioco sono ammessi solamente veicoli con ruote gommate per superfici erbose, lenti e con un carico di max 2,5 Kg/cmq. Per evitare danni al materiale da intaso i veicoli non sono ammessi quando la superficie è bagnata¹³.

Esempio di manutenzione di un campo di calcio in erba

La manutenzione ordinaria consiste nell'effettuare tutta una serie di interventi programmati. Rasatura – Durante il periodo di gioco occorre cercare il compromesso tra le esigenze del gioco e il mantenimento fisiologico delle graminacee che costituiscono il tappeto erboso. Per questo l'altezza di taglio è compresa tra 2,5 e 3,5 cm. La frequenza del taglio è in relazione alla crescita delle graminacee e al calendario di utilizzazione. Nel periodo di piena vegetazione il taglio viene normalmente eseguito due volte alla settimana. Nel periodo freddo, invece, la frequenza è ridotta e il taglio è eseguito ad un'altezza leggermente maggiore (10-20%). Così facendo si incrementa la superficie fogliare a tutto vantaggio della rigenerazione. Generalmente si utilizzano rasaerba a lame elicoidali, con conducente a terra o con conducente a bordo. Mediamente nell'arco dell'anno, in un buon campo sportivo in cui si pratica l'irrigazione, vengono eseguiti 40-50 sfalci. All'operazione di taglio si accompagna quella di rifinitura.

Irrigazione – Il sistema di irrigazione è quello a pioggia. Va anzitutto detto che le irrigazioni periodiche sono preferibili agli interventi troppo frequenti ma con poca acqua. In questo modo si favorisce un buon sviluppo dell'apparato radicale a tutto vantaggio della qualità del tappeto erboso. La frequenza dell'irrigazione nel periodo estivo è di 1 o 2 interventi settimanali. Il sistema di irrigazione a pioggia può essere a impianto fisso, a comando manuale o programmato, oppure con irrigatori mobili. In questo secondo caso la durata è di 3-5 ore per intervento.

Fertilizzazione – La fertilizzazione va certamente legata al tipo di terreno, all'efficacia del drenaggio, all'irrigazione e alla quantità e distribuzione della

¹³ Allegato 6 Piano di manutenzione, <http://images.comune.andora.sv.it/f/TrasparenzaUnione/Appalti/6E/6ERBA.PDF>

pioggia Gli interventi di fertilizzazione vengono eseguiti in numero di 4-6 nell'arco dell'anno. Il tappeto erboso è pure soggetto a malattie, specie di origine fungina. Il rischio di infezioni è più elevato nel periodo primaverile-estivo. Il precoce riconoscimento dei sintomi consente di limitare i danni attraverso trattamenti con prodotti fitosanitari ad hoc.

Sfeltratura – Il feltro, dovuto all'accumulo di foglie e di steli parzialmente decomposti, riduce la normale circolazione di aria e di acqua e crea l'ambiente idoneo per la proliferazione di batteri e insetti, riducendo nel contempo gli scambi col terreno. È necessario quindi asportare questo feltro impegnando macchine "verticut" dotate di organi che incidono verticalmente la cotica erbosa, ad una profondità non superiore ai 2 cm, e asportano il feltro. In genere si esegue non più di un intervento all'anno; in situazioni particolari però possono venire eseguiti 3-5 interventi per anno.

Aerazione – Il problema maggiore, dovuto all'utilizzo del campo e alla frequenza delle partite, è però rappresentato dal compattamento del terreno per il quale è necessario attuare un'azione più energica che ripristini la porosità del suolo fino a una certa profondità. Per questo vengono effettuati interventi di carotatura o di foratura. La frequenza è legata alla natura del terreno, all'andamento meteorologico e alla utilizzazione del campo. Si va da 1 a 4 e anche più interventi all'anno: i fori arrivano a 7-10 cm di profondità con una densità di 150-200 fori/m². Oltre alle macchine che praticano i fori con organi meccanici, si possono utilizzare quelle che effettuano la bucatatura con getti d'acqua sottopressione riducendo così sensibilmente i tempi di interruzione della fruizione del campo, senza richieder l'immediata operazione di "top dressing".

Sabbatura – L'operazione di "top dressing" consiste nel distribuire un sottile ed uniforme strato di sabbia, o di miscuglio di sabbia e torba sulla superficie del tappeto erboso. Questa operazione è indispensabile non solo dopo un intervento di carotatura ma proprio per garantire il costante miglioramento della permeabilità e della qualità della superficie da gioco. I periodi più favorevoli per eseguire la sabbatura sono: la primavera, quando l'attività vegetativa è importante e il suolo è sufficientemente asciutto per sopportare il passaggio della macchina, e l'autunno, quando la sabbia può essere ben assorbita dal tappeto erboso, prima del rallentamento dell'attività vegetativa. La sabbia deve essere assimilata dal tappeto erboso dopo ogni applicazione, nel giro di 3-4 giorni. La quantità distribuita varia da 1 a 4 litri per m² in funzione delle condizioni del tappeto.

Trasemina – Anche questa operazione può essere considerata una manuten-

zione ordinaria, sia per far fronte al disseccamento delle macroterme durante il periodo invernale, sia per sopperire alle fallanze e al decadimento della cotica. Nel primo caso la dose di seme (essenzialmente *Lolium perenne*) dovrebbe essere superiore a quella della semina normale per le maggiori difficoltà di insediamento del seme. L'epoca ottimale è quando il tasso di crescita delle microterme tende a diminuire. Le macchine sono le normali seminatrici da prato. Come per la semina diretta è bene fare due passaggi incrociati. In alcuni casi si ricorre all'idrosemina che riduce sensibilmente i tempi di lavoro. Infatti, le idroseminatrici, un tempo impiegate solo per inerbire superfici fortemente declivi e non accessibili dalle macchine, oggi trovano impiego anche su aree pianeggianti, grazie alla rapidità e all'efficacia con cui operano.

Manutenzione straordinaria – Gli interventi manutentivi straordinari riguardano essenzialmente i periodi umidi e freddi o con suolo saturo d'acqua e la degradazione spinta di parte e dell'intero tappeto erboso. In presenza di suolo saturo d'acqua occorre: evitare di sfalciare l'erba bagnata e, in ogni caso, aumentare di 1 cm, o anche più, l'altezza di taglio; non effettuare rullature; eseguire la sabbatura nella misura di 1-2 litri per m², avendo l'accortezza di non ripetere l'operazione prima del completo assorbimento della sabbia distribuita; eseguire operazioni di aerazione con macchine dotate di lame che tagliano verticalmente il terreno a profondità superiori ai 2 cm, effettuando passaggi incrociati. Per la neve è importante che questa non rimanga a lungo evitando che geli per non avere problemi nella raccolta¹⁴.

6.6. La figura del gestore di un impianto sportivo: compiti, obblighi e responsabilità

Negli impianti sportivi il soggetto chiamato a garantire l'incolumità psico-fisica dei lavoratori, degli atleti, degli arbitri e del pubblico è il datore di lavoro.

Negli impianti gestiti direttamente da un Ente Pubblico, per datore di lavoro si intende il Dirigente dell'Ente Pubblico delegato con poteri di gestione, mentre, negli impianti in concessione, per datore di lavoro si intende il soggetto titolare del rapporto di lavoro.

¹⁴ P. PICCAROLO, *Manutenzione ordinaria e straordinaria*, in *Mondo Macchina/Machinery World*, 5-6, 2006, pp. 22-27, <https://www.federunacoma.it>.

Nell'ambito di un impianto o di una struttura sportiva, il datore di lavoro, come chiarito dal d.m. 18 marzo 1996, coincide con il gestore dell'impianto e non con il mero proprietario, che spesso è un ente locale (es. Comune), o con la società sportiva che ha l'impianto in concessione. Più precisamente, la figura del datore di lavoro è definita all'art. 2, comma 1, lettera b) d.lgs. 81/2008 (che ha sostituito la famosa legge 626 del 1994 sulla sicurezza), come il soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, come il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva, in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa.

Il gestore, in quanto Ente pubblico o società o privato è tenuto ad applicare il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) di categoria, è tenuto ad applicare e a far rispettare tutte le norme di sicurezza previste dal d.lgs. 81/2008 e successive modificazioni ed integrazioni e a rispettare tutti gli obblighi previdenziali ed assicurativi per il personale del settore.

È compito del gestore assumere idonee coperture assicurative per tutti gli operatori, compresi i volontari che operano nell'impianto.

Nel caso di impianto in concessione, la violazione di tali obblighi comporta l'applicazione di sanzioni da parte dell'Amministrazione concedente, che possono comportare, in base alla loro gravità e reiterazione, anche la decadenza della concessione stessa.

Il gestore è tenuto ad applicare ai lavoratori utilizzati nella struttura sportiva, le normative nazionali e regionali vigenti nel settore.

La figura del gestore dell'impianto sportivo spesso viene anche a coincidere con quella dell'organizzatore di manifestazioni sportive quando la manifestazione è organizzata dalla struttura diretta dal gestore.

Ai sensi del d.lgs. 81/2008 (Testo Unico sulla Sicurezza - TUSIC), la gestione comporta:

- l'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR);
- l'elaborazione del Documento di Valutazione dai Rischi di Interferenze (DU-VRI);
- la designazione del Responsabile Servizio Prevenzione e Protezione e degli addetti al servizio (RSPP);
- la nomina del Medico competente;
- l'informazione e formazione specifica in materia di sicurezza;
- il Piano di emergenza;

- la nomina degli addetti al primo al soccorso;
- la tenuta dei registri.

I compiti e le responsabilità del gestore sono davvero tante.

Il gestore in quanto fruitore dell'impianto sportivo, all'atto della stipula della convenzione con il proprietario dell'impianto (Comune, Provincia, privati), deve farsi illustrare le dotazioni attive e passive di sicurezza di cui dispone l'impianto in quanto diventa titolare dell'attività per il periodo in cui ne usufruisce.

Egli dovrà anche e comunque farsi illustrare:

- la cartellonistica di sicurezza presente in quanto ritenuta necessaria;
- le vie di esodo mediante l'individuazione della corretta dimensione netta delle vie, delle porte e dei luoghi sicuri a cui conducono le vie di esodo;
- l'individuazione e il funzionamento degli impianti tecnologici (illuminazione, illuminazione d'emergenza, punti prese, quadri elettrici, riscaldamento, aerazione naturale o artificiale).
- l'individuazione e il funzionamento dell'impianto di rilevazione e segnalazione incendi (se esistente);
- l'individuazione e il funzionamento dell'impianto di idranti e/o naspi (se esistenti);
- l'individuazione e il funzionamento degli estintori (se esistenti).

Qualora i controlli non dessero esito soddisfacente, il fruitore/gestore dovrà immediatamente informare il proprietario (privato o ente pubblico) al fine di ripristinare le condizioni previste dalla normativa al fine di adeguare la sicurezza dell'impianto.

All'inizio della sua gestione e durante tutto il periodo della concessione egli dovrà sempre controllare:

- che le vie di esodo siano sgombre e dotate di idonea cartellonistica;
- che l'illuminazione, compresa quella di emergenza, sia funzionante ed efficiente;
- l'efficienza dei rivelatori di fumo (se presenti);
- l'efficienza delle porte sulle vie di esodo e dei relativi maniglioni antipanico;
- la presenza degli estintori con la relativa cartellonistica (se presenti) ed il controllo del mantenimento in efficienza degli stessi (controllo da effettuarsi almeno ogni sei mesi);
- l'integrità delle cassette degli idranti e della relativa cartellonistica (se presenti);
- l'integrità delle superfici vetrate;

- l'integrità dei posti a sedere per il pubblico, gli atleti e gli arbitri.

Stipulata la concessione egli dovrà:

- predisporre un idoneo servizio di assistenza agli utilizzatori della struttura, al fine di tutelarne l'integrità fisica;
- garantire l'idoneità e la sicurezza degli impianti in cui si svolgono le competizioni e le manifestazioni sportive, nonché garantire la sicurezza e l'integrità delle persone che vi accedono, lavoratori, atleti, spettatori, e arbitri;
- non consentire l'accesso all'impianto ad un numero di persone maggiori rispetto a quanto prevede la sua capienza;
- vigilare sulla sicurezza delle attrezzature e degli impianti;
- effettuare la manutenzione ordinaria e straordinaria, adottando tutte le misure idonee ad evitare danni ai lavoratori e agli utenti.

In materia di infortuni sul lavoro, gli obblighi di prevenzione, assicurazione e sorveglianza gravanti sul datore di lavoro possono essere delegati, con conseguente subentro del delegato nella posizione di garanzia che fa capo al delegante, a condizione che il relativo atto di delega sia espresso, inequivoco e certo ed investa persona tecnicamente capace, dotata delle necessarie cognizioni tecniche e dei relativi poteri decisionali e di intervento anche finanziario. Al gestore, rimane in ogni caso, l'obbligo di vigilare e di controllare che il delegato usi correttamente la delega, secondo quanto la legge prescrive¹⁵.

Il gestore dell'impianto, inoltre, è tenuto a verificare l'esistenza di un piano di emergenza e a controllare la capienza consentita e la destinazione d'uso dei locali.

Considerando che l'impianto sportivo viene utilizzato anche quando si pratica attività non agonistica, per esempio quando l'attività viene dedicata agli allenamenti, è consigliabile che il gestore renda partecipi gli istruttori, e il dirigente responsabile, sulle principali dotazioni di sicurezza di cui dispone l'impianto.

Il gestore, nel dirigere e organizzare la struttura sportiva deve:

- tenere presente che la formazione dei lavoratori (e questo riguarda tutte le figure che sono interessate alla sicurezza nei luoghi di lavoro), va fatta, analogamente all'addestramento, ove previsto, dei lavoratori stessi, al momento della costituzione del rapporto di lavoro, oppure, in occasione del trasferimento o del cambiamento di mansioni, o al momento della introduzione in azienda di nuove attrezzature di lavoro o di nuove tecnologie o di nuove sostanze e preparati¹⁶;

¹⁵ Cass., sez. IV, n. 7709/2007, Riv. 238526.

¹⁶ D.lgs. n. 81/2008, art 37.

- tenere conto delle capacità e delle condizioni degli stessi in rapporto alla loro salute e sicurezza.

Egli inoltre, deve:

- fornire ai lavoratori i necessari e idonei dispositivi di protezione individuale;
- inviare i lavoratori alle visite mediche e richiedere al medico competente l'osservanza degli obblighi previsti a suo carico;
- informare, formare e addestrare i lavoratori;
- prendere provvedimenti per evitare che le misure tecniche adottate possano causare rischi per la salute della popolazione e l'ambiente esterno;
- consultare il RLS.

Egli, nell'ambito dello svolgimento di attività in regime di appalto e di subappalto, deve:

- munire i lavoratori di apposita tessera di riconoscimento corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro per il quale presta la propria opera;

- consentire ai lavoratori di verificare, mediante il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, l'applicazione delle misure di sicurezza e di protezione della salute;

- aggiornare le misure di prevenzione in relazione ai mutamenti organizzativi e produttivi che hanno rilevanza ai fini della salute e sicurezza del lavoro o in relazione al grado di evoluzione della tecnica della prevenzione e della protezione;

- comunicare annualmente all'INAIL i nominativi dei RLS;

- comunicare all'INAIL, in modalità telematica, i dati relativi agli infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro di almeno 1 giorno, escluso quello dell'evento e le informazioni relative agli infortuni che comportano un'assenza superiore a 3 gg. (entro 48 ore dalla ricezione del certificato medico). Il lavoratore deve dare immediata notizia di qualsiasi infortunio, anche di lieve entità, al proprio datore di lavoro. Quando il lavoratore non ottempera a tale obbligo e il datore di lavoro non viene a conoscenza dell'infortunio e di conseguenza non inoltra la prescritta denuncia all'INAIL, il datore di lavoro resta esonerato da ogni e qualsiasi responsabilità derivante dal ritardo stesso¹⁷.

Il gestore è responsabile dell'infortunio occorso al lavoratore, sia quando ometta di adottare le idonee misure protettive, sia quando non accerti e non controlli

¹⁷ CCNL 2015-2018, art. 104.

che i lavoratori adottino tali misure. Di conseguenza, ai fini dell'accertamento della responsabilità del gestore per infortunio occorso al lavoratore sul luogo di lavoro, spetterà al lavoratore l'onere di provare l'esistenza di un danno alla salute e la nocività dell'ambiente di lavoro o l'attrezzatura mal funzionante o altro. Il nesso tra l'uno e l'altro elemento è il nesso di causalità.

Graverà sul gestore, una volta che il lavoratore avrà provato le predette circostanze, l'onere di provare di aver fatto tutto il possibile per evitare il danno, ovvero di aver adottato tutte le cautele necessarie per impedire il verificarsi del danno¹⁸.

Dal mese di ottobre 2017, il datore di lavoro ha l'obbligo di comunicare all'INAIL, a fini statistici e informativi, i dati relativi agli infortuni subiti sul lavoro che determinano una prognosi superiore a un giorno, escluso quello dell'infortunio. La finalità solo statistica affianca, senza intaccare, l'obbligo a fini assicurativi di comunicare gli infortuni superiori a 3 giorni. La comunicazione risponde a finalità di orientamento, programmazione, pianificazione e valutazione dell'efficacia di azioni di prevenzione degli infortuni e delle malattie correlate al lavoro, nonché di indirizzo delle relative attività di vigilanza (per progressivamente migliorare i livelli di efficacia degli interventi).

Il mancato rispetto degli obblighi di comunicazione comporta sanzioni pecuniarie fino a 1.972 euro in caso di infortuni più brevi e fino a 4.932 euro per assenze superiori ai 3 giorni.

6.7. La figura del medico competente

La norma relativa al medico competente è una norma scritta senza pensare allo sport, ma che chiaramente si applica anche allo sport. Il medico competente (art 58 d.lgs. 81/2008) è sanzionabile con sanzioni amministrative, ammende e pene detentive per la mancata elaborazione della corretta sorveglianza sanitaria e per la mancata trasmissione dei documenti sanitari agli enti preposti. Nello sport questa norma è di non facile interpretazione, infatti, dove si pratica la danza o bocce o altro, cioè dove non esistono rischi frequenti e prolungati e soprattutto dove non ci sono rischi tabellari, non è necessario l'intervento e la presenza del medico competente, mentre sono da sottoporre alla sorveglianza sanitaria gli istruttori di

¹⁸ Cass., sent. del 4 febbraio 2016.

pesi o per gli istruttori che stanno ore in piedi a fare torsioni e che per questo potrebbero avere rischi di sovraccarico, rischi che in questi casi sarebbero frequenti.

Gli istruttori, anche se volontari o con contratto di lavoro autonomo, in caso di rischio, hanno facoltà di beneficiare della sorveglianza sanitaria prevista dall'art. 41 del decreto citato¹⁹. Norma che prevede visita medica preventiva e periodica, previa nomina del medico competente (almeno una volta all'anno). In quante palestre viene fatto?

Nel corso del 2020 qualcosa è cambiato: il medico competente ha assunto un ruolo determinante per i rischi da contagio da pandemia. Il Ministero della Salute con la circolare n. 00145 del 29 aprile 2020, ha indicato il ruolo del medico competente quale figura di particolare importanza e di supporto, per il gestore, non solo per l'attuazione delle misure di prevenzione e protezione previste dalle Linee guida e dai protocolli applicativi di riferimento, non solo nella redazione del DVR, ma anche durante la sorveglianza sanitaria in cui egli ha il compito di informare e formare sui rischi del contagio, sulle precauzioni e su quelle poste in atto dalla società o dall'associazione sportiva. Il medico competente deve, inoltre, tenere aggiornato il gestore oltre che sui rischi, anche sul susseguirsi dei provvedimenti normativi relativi alla pandemia.

In caso di pandemia, oltre alla responsabilità del gestore per inosservanza delle misure di sicurezza previste per la tutela dei lavoratori e per mantenimento degli impianti sportivi in condizioni di non sicurezza, si aggiungerà la responsabilità per la mancata predisposizione delle misure di prevenzione da contagio, misure per le quali il medico competente deve aggiornare, consigliare e vigilare.

6.8. La valutazione dei rischi: il documento per la valutazione dei rischi (DVR) e quello per i rischi da interferenze (DUVRI)

Come in tutti i luoghi di lavoro pubblici e privati, anche nelle strutture sportive, piccole o grandi che siano (ad eccezione delle piccole realtà), seppure con diverse modalità, dev'essere effettuata una valutazione dei rischi e compilato il documento relativo.

Il Titolare dell'impianto sportivo è obbligato, in veste di datore di lavoro, ai

¹⁹ Contenuti del d.lgs.81/2008, modificato dal d.lgs. 106/2009.

sensi e per gli effetti del d.lgs. 81/2008 (Testo Unico per la Sicurezza sui luoghi di Lavoro) ad elaborare il DVR.

In merito si noti che la circolare del 31/01/2013, emanata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aveva fissato al 31 giugno 2013 la data ultima per l'autocertificazione della valutazione dei rischi. Da quella data l'autocertificazione non è più valida e il datore di lavoro deve predisporre il DVR mediante le procedure standardizzate.

Il responsabile di una struttura deve garantire la migliore condizione di sicurezza e d'igiene degli impianti, delle attrezzature e dei macchinari presenti nella struttura e, come previsto dall'art. 28 d.lgs. 81/80, è obbligato alla redazione del documento per la valutazione dei rischi (DVR).

Tale documento, non obbligatorio quando nella struttura sono presenti solamente dei volontari o degli associati, richiede una procedura da affidare a validi professionisti, diversamente, il responsabile della struttura potrebbe incorrere in un'ammenda da un minimo di 3.000 fino ad un massimo di 15.000 euro e l'arresto fino a otto mesi. È da sottolineare che la mancata redazione del DVR, se reiterata, può comportare anche la sospensione dell'attività imprenditoriale.

Dal 1° giugno 2013 tutte le attività che impiegano almeno un lavoratore oltre al titolare sono tenute a redigere il DVR. Pertanto sono obbligate tutte le aziende, palestre, impianti sportivi, studi professionali, esercizi commerciali, agenzie, ecc., anche se ci sono solo stagisti o apprendisti oltre al titolare. Sono esonerati a redigere il DVR solo i liberi professionisti senza dipendenti, le ditte individuali senza dipendenti e le imprese familiari senza dipendenti, società con un unico socio lavoratore e senza dipendenti, ad eccezione delle società semplici e in nome collettivo che sono sempre tenute a redigere il DVR.

Ai fini della determinazione del numero dei dipendenti dal quale l'articolo 4 del d.lgs. 81/08 fa discendere particolari obblighi, non sono computati i collaboratori familiari, i tirocinanti, gli studenti di istituti e università, i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato per sostituzioni, i lavoratori che svolgono prestazioni occasionali di tipo accessorio, i volontari, i lavoratori utilizzati nei lavori socialmente utili, i lavoratori autonomi, i collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori in prova, e i lavoratori a progetto, quando la loro attività non sia svolta in forma esclusiva a favore del committente.

Il documento redatto a conclusione della valutazione, deve avere data certa²⁰ e contenere tra l'altro:

- l'indicazione delle misure di prevenzione e di protezione attuate e dei dispositivi di protezione individuali adottati;
- il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza;
- l'individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, i ruoli dell'organizzazione aziendale che vi devono provvedere, cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri;
- l'indicazione del nome del responsabile del servizio di prevenzione e protezione, del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza o di quello territoriale e del medico competente che ha partecipato alla valutazione del rischio. Il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, deve essere, in base all'art. 2 comma f del d.lgs. 81/08, una persona in possesso delle capacità e dei requisiti professionali che risponde al responsabile/datore di lavoro per coordinare il servizio di prevenzione e protezione rischi²¹.

Chi è tenuto a controllare il DVR?

Il DVR viene richiesto dagli enti preposti indipendentemente dal tipo di ispezione, quindi può essere richiesto dall'ASL, INPS, Polizia Municipale, INAIL, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, ecc.

La valutazione dei rischi deriva da un'attenta analisi che il gestore effettua insieme al responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP) e al medico competente, dopo aver richiesto il parere del Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS). Solo al termine di questa procedura il documento avente valore certificativo viene elaborato.

La valutazione dei rischi è un compito del gestore non delegabile, il quale può farsi aiutare dal rappresentante del servizio di prevenzione e protezione e dal medico competente.

L'iter prevede che il gestore, prima di tutto, ascolti il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza. Questo perché il gestore deve iniziare la sua valutazione

²⁰ Lo scopo dell'apposizione della data certa è quello di dimostrare di aver effettuato la valutazione (o la rielaborazione della stessa) antecedentemente al verificarsi di un eventuale infortunio o prima di una ispezione da parte degli enti preposti.

²¹ C. BOTTARI, P. MAIETTA LATESSA, G. PARUTO, *Organizzazione e gestione delle strutture per il benessere fisico*, cit.

dai luoghi di lavoro; poi riunisce il rappresentante della sicurezza, protezione e prevenzione ed il medico competente, al fine di verificare quanto detto e rilevato dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, ed infine, quando il gestore riceve la documentazione di verifica richiesta dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza e quando questi è d'accordo, procede alla stesura del DVR.

La firma sul DVR sarà quella del gestore seguita da quella del rappresentante del servizio protezione e sicurezza, medico competente e dal rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

Il DVR deve essere completato entro 90 giorni dalla costituzione della struttura sportiva e deve avere data certa con relativo protocollo. Questo vuol dire che quando inizia l'attività, il gestore di una palestra o di un impianto sportivo deve subito elaborare il documento per completarne l'elaborazione al massimo entro 90 giorni dall'avvio dell'attività.

Ove il datore di lavoro ricorra a persone o servizi esterni per la compilazione del DVR, non è per questo comunque esonerato dalla propria responsabilità in materia in quanto la sua funzione, in questo caso, è quella del controllo dell'operato altrui.

In seguito ad una procedura di infrazione comminata all'Italia dalla Comunità Europea, è stata varata la legge 161/2014, che ha integrato il contenuto degli articoli 28 comma 3-*bis* e 29 comma 3 del d.lgs. 81/08. Per quanto riguarda l'articolo 28 comma 3-*bis* è stato aggiunto il seguente periodo: "anche in caso di costituzione di nuova impresa, il datore di lavoro è tenuto ad effettuare la valutazione dei rischi" dando comunque immediata evidenza, attraverso idonea documentazione, dell'adempimento degli obblighi previsti dalla norma e immediata comunicazione al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza".

Per quanto riguarda gli obblighi di aggiornamento del DVR, riportati all'articolo 29 comma 3 del d.lgs. 81/08, modificato dalla già citata legge 161/2014²², il datore di lavoro deve provvedere all'aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi in presenza di modifiche del processo produttivo o dell'organizzazione del lavoro significative ai fini della salute e sicurezza dei lavoratori; in

²² Nella Gazzetta Ufficiale del 10 novembre 2014 è stata pubblicata la L. 161/2014 del 30 ottobre 2014 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, Legge europea 2013-*bis*", necessaria per porre rimedio ad alcune procedure di infrazione che l'Unione Europea ha inoltrato all'Italia a causa di inadempienze in diversi ambiti, tra cui la compilazione del DVR.

relazione al grado di evoluzione della tecnica; a seguito di infortuni significativi e quando i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino la necessità.

Tale aggiornamento va effettuato entro 30 giorni dal verificarsi di uno dei casi sopra riportati, dandone immediata evidenza, attraverso un'adeguata documentazione, e, come sempre, informando nel più breve tempo possibile il RLS il quale può in qualsiasi momento visionare il documento.

Il documento di valutazione dei rischi non è un documento statico ma un documento che segue l'evoluzione ed i cambiamenti strutturali, organizzativi e tecnici, con l'obiettivo di monitorare periodicamente e tempestivamente l'insorgenza (o la scomparsa) di eventuali rischi per i lavoratori, nonché le relative misure preventive e protettive.

Il documento deve essere rivisto almeno una volta ogni tre anni. Per revisione si intende anche la semplice dichiarazione che nel periodo non ci sono state situazioni o condizioni che abbiano introdotto modifiche significative e sostanziali²³.

Esempio: il gestore che decide di ampliare e di modificare la propria organizzazione mediante la creazione di una segreteria di direzione o di un ufficio marketing, acquista dei personal computer e attribuisce nuove mansioni che prevedono la sorveglianza sanitaria per rischio da videoterminale. Pertanto egli deve, entro 30 giorni, integrare il documento con l'ausilio del medico competente. In questo caso l'intervento del medico è quello di elaborare un protocollo di sorveglianza sanitaria adeguato alle nuove mansioni.

Il Documento così come definito nell'art 28 del d.lgs. 81/08 è quindi un documento flessibile che deve adattarsi alle caratteristiche dell'azienda, sia in termini di contenuti che di periodicità della revisione.

Sui termini della revisione ci viene indicata già dall'art 29 del Testo Unico, rivisitato dal d.lgs. 106/09, una indicazione sulla rivalutazione del documento che deve essere effettuata ogni qual volta che intervengano:

- modifiche significative dell'organizzazione aziendale (acquisto di nuovi strumenti o macchinari, ristrutturazioni, traslochi, cambiamenti organizzativi);
- in caso di importanti infortuni o malattie professionali;
- se gli esiti della sorveglianza sanitaria ne diano indicazioni;
- in caso di nuove nomine all'interno dell'organigramma della sicurezza;
- in caso di aggiornamenti normativi che ne implicino una revisione²⁴.

²³ D.lgs. 81/2008, art. 29, c. 3.

²⁴ Art 29 del Testo Unico, rivisitato dal d.lgs. 106/2009.

Particolare importanza ha assunto l'immediata rielaborazione del DVR in occasione di variazioni significative per la sicurezza dei lavoratori dovute ad un periodo di epidemia in cui è necessario che vi sia un adeguamento dei processi lavorativi, dell'organizzazione degli spazi, della fornitura dei dispositivi di protezione individuale e di un maggiore coinvolgimento del medico competente. Una volta rielaborato ed aggiornato il DVR, dovranno essere adottate tutte le misure di organizzazione volte alla prevenzione del contagio, misure di prevenzione e protezione da non considerare come dotazioni minime e mai tra loro alternative in rapporto alla situazione momentaneamente in atto.

Un altro strumento garantista della sicurezza è il Documento di Valutazione dei Rischi da Interferenze (DUVRI) che deve essere compilato dal gestore committente, quando nella struttura vengono affidati a ditte esterne determinati lavori, quindi, il documento deve essere compilato per evitare interferenze tra l'attività che normalmente si svolge nel nostro impianto e i lavori di qualsiasi genere che prevedono la presenza di lavoratori appartenenti a ditte esterne, atleti e/o soggetti esterni. Per gestore committente si intende colui che ha la disponibilità giuridica dei luoghi in cui si svolge l'appalto o la prestazione di lavoro autonomo²⁵.

Al fine di non appesantire situazioni coincidenti con momenti interferenziali tra più ditte che contemporaneamente lavorano nella stessa struttura, il d.lgs. n. 69 del 2013 pone una distinzione tra lavori rischiosi e non, subordinandone la possibilità e la definizione al parere di un tecnico. Infatti, il 2013, il d.lgs. n. 69 ha confermato l'obbligo di redazione del DUVRI in presenza di particolari rischi considerati significativi a livello interferenziale, per esempio, quelli derivanti da esposizione ad atmosfere esplosive, da agenti biologici o chimici e ha introdotto l'esenzione del documento formale per le attività considerate a basso rischio infortunistico. Tale possibilità è subordinata al conferimento dell'obbligo di valutazione dei rischi ad un incaricato, appositamente e formalmente nominato, che deve essere in possesso dei requisiti adeguati di esperienza e professionalità e che deve sovrintendere alle attività relative alla sicurezza, al fine di realizzare il coordinamento tra committente, appaltatori ed eventuali subappaltatori.

Il Documento, in base a quanto prescritto dall'art. 26 del d.lgs. 81/2008,

²⁵ D.lgs. n. 81/2008, art. 26, c. 1.

deve essere redatto dal gestore committente che promuove sia la collaborazione che il coordinamento tra la struttura sportiva e le imprese appaltatrici.

Il fine è quello di eliminare o limitare i rischi da interferenze, fornendo alle imprese appaltatrici le informazioni sui rischi specifici presenti nel luogo in cui queste si troveranno a lavorare. Per interferenze si intendono le circostanze nelle quali si verifica un contatto rischioso tra il personale del committente e quello dell'appaltatore o tra il personale di imprese diverse che operano nella stessa sede aziendale con contratti differenti.

In caso di opera complessa all'interno di un impianto, quando vengono appaltati segmenti dell'intera opera, ogni datore di lavoro, al fine di evitare infortuni derivanti dalle interferenze tra le diverse attività, oltre a collaborare con il gestore dell'impianto, assume, nel proprio ambito, una posizione di garanzia per il suo ambito di attività coinvolta nell'eventuale infortunio²⁶.

L'obbligo della compilazione del Documento decade per le prestazioni professionali che prevedono un numero di lavoratori inferiore alle dieci unità per giorno lavorativo. Inoltre, il Documento non è obbligatorio in caso di lavori intellettuali, forniture di materiale o di attrezzature, di lavori o servizi la cui durata sia inferiore a due giorni, se non si evidenziano rischi derivanti dalla presenza di agenti cancerogeni, biologici, atmosfere esplosive o dalla presenza di rischi particolari. Nei casi in cui le attività presentano un basso rischio di infortuni sia per il committente che per l'impresa affidataria, si può evitare la stesura del DUVRI, affidando l'incarico di sorveglianza e il coordinamento dei lavori ad un soggetto esperto, in possesso di formazione, esperienza, conoscenza dell'ambiente di lavoro, per sovrintendere, cooperare e coordinare le attività.

A differenza del documento di valutazione dei rischi il DUVRI è un obbligo delegabile²⁷.

Il gestore può delegare la compilazione del Documento unico di valutazione dei rischi da interferenze, mentre non può delegare la compilazione del Documento di valutazione dei rischi (DVR).

Su questo aspetto si sofferma la Cassazione in una sentenza del 2013, secon-

²⁶ È opportuno sottolineare che ad oggi non sono stati ancora illustrati i criteri professionali rivolti ad identificare le qualità e le competenze dell'incaricato di cui sopra, così come ancora non sono chiare le regole che consentano di individuare le aziende considerate a "basso rischio infortunistico" indispensabili affinché possa scattare la possibilità di esenzione da redazione del documento.

²⁷ Art. 17 in comb. disp. art. 28 d.lgs. 81/2008.

do cui così come la redazione del documento di valutazione dei rischi è obbligo esclusivo del gestore, analogamente la redazione del DUVRI è obbligo del gestore committente, pur potendo lo stesso essere delegato a terzi²⁸.

A differenza del DVR, il DUVRI non è un documento legato all'azienda ma ad una specifica attività, all'interno della quale cooperano due o più aziende diverse. Come il DVR anche il DUVRI è un documento dinamico. È un documento condiviso tra gestore o un suo delegato e le ditte coinvolte proprio in quanto deve essere costantemente adeguato alle diverse fasi di lavoro, dall'inizio alla fine delle opere da realizzare.

6.9. I soggetti addetti alla sicurezza dell'impianto sportivo

Come in tutti i luoghi di lavoro, anche all'interno di un impianto sportivo devono essere presenti figure professionali che devono gestire tutti gli aspetti della sicurezza del lavoro.

Il gestore, insieme ai dirigenti, è chiamato a garantire la più totale incolumità psico-fisica del personale dipendente con la collaborazione di un apposito servizio di prevenzione e protezione (formato da un responsabile e da alcuni addetti) e di un medico competente, tutti con differenti forme di responsabilità.

Il gestore tra i suoi obblighi ha quello di nominare in tutte le realtà lavorative della struttura altre figure:

- il medico competente;
- l'addetto alla gestione delle emergenze;
- l'addetto al primo soccorso;
- il responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione.

La designazione del Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione (RSPP) non equivale a "delega di funzioni" utile ai fini dell'esenzione del datore di lavoro da responsabilità per la violazione della normativa antinfortunistica, che gli consentirebbe di "trasferire" al delegato la posizione di garanzia che il gestore assume nei confronti dei lavoratori. Tale posizione di garanzia compete al datore di lavoro, in quanto *ex lege*, onerato dell'obbligo di prevenire il verificarsi di eventi dannosi connessi all'espletamento dell'attività lavorativa²⁹.

²⁸ Cass. pen., Sez. III, 16 gennaio 2013, n. 2285.

²⁹ Cass. pen., Sez. IV, 20 aprile 2011, n. 28779.

Gli obblighi di cui è titolare il datore di lavoro in materia di violazione della normativa antinfortunistica, possono essere trasferiti al responsabile del servizio di prevenzione e protezione sulla base di una delega, ma la delega deve essere espressa, inequivoca e certa, il delegato deve essere persona tecnicamente capace e la delega deve contenere la dotazione dei mezzi finanziari idonei a consentire al delegato di fare fronte, in piena autonomia, alle esigenze di prevenzione degli infortuni. Diversamente, il gestore non sarà mai sollevato dai propri obblighi in materia e non sarà liberato dalla responsabilità per l'infortunio conseguito dal lavoratore in seguito alla mancata predisposizione dei necessari presidi di sicurezza. Rimane, in ogni caso, l'obbligo del gestore di vigilare e di controllare che il delegato usi correttamente la delega³⁰.

I componenti del Servizio di Prevenzione e Protezione, essendo considerati dei semplici "ausiliari" del gestore, non possono venire chiamati a rispondere direttamente del loro operato, proprio perché difettano di un effettivo potere decisionale. Essi sono soltanto dei "consulenti" e i risultati dei loro studi e delle loro elaborazioni, come in qualsiasi altro settore della struttura sportiva, vengono fatti propri dal vertice che li ha scelti sulla base di un rapporto di affidamento liberamente instaurato e che della loro opera si avvale per meglio ottemperare agli obblighi di cui è esclusivo destinatario³¹.

Mentre al dirigente viene affidata la direzione di una parte dell'azienda sulla quale il gestore non riesce ad intervenire direttamente, al preposto, con il fine di colmare la "distanza" tra gestore e lavoratori, il gestore affida compiti specifici in materia di sicurezza. I preposti sono subordinati nella scala gerarchica al gestore e ai dirigenti (o direttamente subordinati al gestore qualora non vi siano dirigenti). Il gestore dell'impianto, fatta esclusione per le strutture molto piccole, non potendo in prima persona effettuare a pieno la sorveglianza che gli impone la legislazione, affida al preposto, sulla base delle competenze professionali acquisite, il coordinamento e il controllo del regolare svolgimento delle attività lavorative. Il preposto assicura la realizzazione delle direttive ricevute, grazie anche al potere funzionale di cui è dotato.

Il gestore affida al preposto compiti di sorveglianza, quindi, il preposto sovrintende al lavoro svolto da altri lavoratori ed ha il potere, sotto la propria responsabilità, di impartire opportuni ordini ed istruzioni e di vigilare affinché da parte

³⁰ Cass., Sez. IV, n. 7709/2007, Rv. 238526.

³¹ Fonte: www.insic.it.

dei lavoratori vi sia un attento e corretto rispetto delle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro. Egli deve garantire l'attuazione delle direttive ricevute, per cui al preposto non spetta adottare misure di prevenzione, ma fare applicare quelle predisposte dal gestore o dal dirigente e controllare che il lavoro si svolga in modo sicuro³².

Per il responsabile della sicurezza e prevenzione ed i preposti la nomina è scritta.

I lavoratori possono partecipare all'organizzazione e alla gestione del sistema della prevenzione attraverso un proprio rappresentante, cioè attraverso la figura del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

In ogni luogo di lavoro, i lavoratori devono eleggere o designare, al proprio interno, un Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), un soggetto che faccia da portavoce dei lavoratori e da intermediario tra i lavoratori e il datore di lavoro per tutto quel che concerne le questioni e le problematiche inerenti la sicurezza sul lavoro.

Il decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008, ha riaffermato con forza il ruolo del Rappresentante dei lavoratori per la sicurezza come figura di riferimento dei lavoratori per quel che concerne, in ambito aziendale, gli aspetti legati alla sicurezza e alla salute sul lavoro.

Nelle strutture o unità produttive che occupano fino a 15 lavoratori il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è di norma eletto direttamente dai lavoratori al loro interno oppure è individuato per più strutture nell'ambito territoriale o del comparto produttivo; nelle aziende o unità produttive con più di 15 lavoratori, il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza è eletto o designato dai lavoratori nell'ambito delle rappresentanze sindacali aziendali e deve avere esperienze di negoziazione sindacale. In assenza di tali rappresentanze sindacali, il rappresentante può essere eletto dai lavoratori dell'azienda al loro interno.

Il lavoratore eletto non può, se non per giustificato motivo, rifiutare la designazione. In caso di elezione di diversi lavoratori in più strutture localizzate in una stessa provincia ed appartenenti ad un solo ente o gestore, essi dovranno essere formati, e dovranno disporre di attrezzature adeguate, tenendo conto delle dimensioni e dei rischi specifici della struttura o di una parte di essa.

³² Cass. pen., Sez. IV, 21 aprile 2006, n. 14192.

6.10. Cenni sulle sanzioni per la sicurezza sul lavoro dei dirigenti degli impianti sportivi

Il nostro ordinamento prevede tre categorie di responsabilità giuridica: penale, civile ed amministrativa.

All'interno delle categorie vi è poi una distinzione tra responsabilità individuali che possono essere di tipo soggettivo e di tipo oggettivo.

Nel primo caso (responsabilità soggettiva) il soggetto è responsabile, e dunque sanzionabile, per atti di tipo colposo o doloso commessi direttamente; nel secondo caso (responsabilità oggettiva), invece, il soggetto è tenuto a rispondere anche del danno commesso da altri, in considerazione della posizione occupata.

Sia la quantità che l'entità delle sanzioni sono proporzionali al ruolo gerarchico e quindi al livello di responsabilità e di potere esecutivo. Un esempio è il caso in cui un gestore o un dirigente o un quadro, in virtù della posizione gerarchica aziendale, sia tenuto a rispondere del comportamento dei propri collaboratori

Il d.lgs. 81/08 e le successive modificazioni, elencano le principali sanzioni pecuniarie e detentive che fanno riferimento agli obblighi, applicabili ai gestori e ai dirigenti.

Le sanzioni per i dirigenti vanno ben oltre quelle elencate dall'art 55 della norma del 2008 e riguardano, tra l'altro, la mancata o non conforme apposizione di adeguata segnaletica, la errata o incompleta valutazione dei diversi tipi di rischio, la mancata formazione e informazione del personale, la non conformità dei luoghi di lavoro. È importante per un manager dello sport conoscere le sanzioni previste per preposti e dirigenti in seguito alle eventuali inadempienze sulla sicurezza sul lavoro: se per i preposti un'inadempienza, legata per lo più ai doveri di sorveglianza e vigilanza, può portare a pene detentive e a sanzioni economiche fino a un massimo di 1.200 euro, per la figura del dirigente le sanzioni previste dall'ordinamento giuridico possono essere ben più severe, e soprattutto maggiormente applicate, in funzione proprio del ruolo e delle responsabilità ricoperte³³.

³³ *Le sanzioni per inadempienze sulla sicurezza sul lavoro*, in *ANFOS Servizi*, <https://www.anfos.it/sicurezza/sanzioni>.

6.11. Sicurezza ed emergenza

Per quel che attiene i profili della sicurezza e dell'emergenza, altri due obblighi fondamentali del gestore sono:

1. la predisposizione, a cura del titolare, ovvero della società utilizzatrice, per impianti con oltre 10.000 persone, del piano di sicurezza dell'impianto sportivo. In particolare il piano, tenendo anche conto di eventuali specifiche prescrizioni imposte dalla Commissione Provinciale di vigilanza, deve elencare le seguenti azioni concernenti la sicurezza a carico del titolare dell'impianto:

- i controlli per prevenire gli incendi;
- l'istruzione e la formazione del personale addetto alla struttura, ivi comprese le esercitazioni sull'uso dei mezzi antincendio e sulle procedure di evacuazione in caso di emergenza;
- l'informazione degli spettatori e degli atleti sulle procedure da seguire in caso di incendio o altra emergenza;
- la garanzia del funzionamento, durante le manifestazioni, dei dispositivi di controllo degli spettatori;
- la garanzia della perfetta fruibilità e funzionalità delle vie di esodo;
- la garanzia della manutenzione e dell'efficienza dei mezzi e degli impianti antincendio;
- la garanzia della manutenzione, dell'efficienza o della stabilità delle strutture fisse o mobili della zona di attività sportiva e della zona spettatori;
- la garanzia della manutenzione e dell'efficienza degli impianti;
- l'assistenza e la collaborazione ai Vigili del Fuoco ed al personale adibito al soccorso in caso di emergenza;

2. la predisposizione di un apposito registro dei controlli periodici ove annotare gli interventi di manutenzione ed i controlli relativi alla verifica dell'efficienza e della funzionalità dei sistemi, degli impianti, delle attrezzature e dei dispositivi; l'efficienza degli impianti elettrici, dell'illuminazione di sicurezza, dei presidi antincendio, dei dispositivi di sicurezza e di controllo delle aree a rischio specifico e dell'osservanza della limitazione dei carichi di incendio nei vari ambienti dell'attività ove tale limitazione è imposta. In tale registro devono essere annotati anche i dati relativi alla formazione del personale addetto alla struttura. Il registro deve

essere mantenuto costantemente aggiornato ed esibito ad ogni richiesta degli organi di vigilanza³⁴.

Nelle palestre di ogni tipo e dimensione è importante che il gestore istituisca un registro delle attrezzature contenente le caratteristiche tecniche e le manutenzioni per ogni attrezzatura, conservandone la scheda sino alla dismissione.

La segnaletica di sicurezza deve essere conforme alla vigente normativa e alle prescrizioni di cui alla direttiva 92/58/CEE del 24 giugno 1992 e deve consentire, in particolare, la individuazione delle vie di uscita, dei servizi di supporto, dei posti di pronto soccorso e dei mezzi e degli impianti antincendio.

Appositi cartelli devono indicare le prime misure di pronto soccorso. All'ingresso dell'impianto o complesso sportivo devono essere esposte bene in vista precise istruzioni relative al comportamento del personale e del pubblico in caso di sinistro ed in particolare una planimetria generale per le squadre di soccorso che deve indicare:

- la posizione delle scale e delle vie di esodo;
- dei mezzi e degli impianti di estinzione disponibili;
- dei dispositivi di arresto degli impianti di distribuzione del gas e dell'elettricità;
- del dispositivo di arresto del sistema di ventilazione;
- del quadro generale del sistema di rivelazione e di allarme;
- degli impianti e dei locali che presentano un rischio speciale;
- degli spazi calmi.

A ciascun piano deve essere esposta una planimetria d'orientamento in prossimità delle vie di esodo.

La posizione e la funzione degli spazi calmi deve essere adeguatamente segnalata. In prossimità dell'uscita dallo spazio riservato agli spettatori, precise istruzioni, esposte bene in vista, devono indicare il comportamento da tenere in caso di incendio e devono essere accompagnate da una planimetria semplificata del piano che indichi schematicamente la posizione in cui sono esposte le istruzioni rispetto alle vie di esodo. Le istruzioni devono attirare l'attenzione sul divieto di usare gli ascensori in caso di incendio³⁵.

La gestione delle emergenze in un impianto sportivo è peculiare proprio per-

³⁴ D.m. 18 marzo 1996, art. 19.

³⁵ D.m. 18 marzo 1996, art. 19.

ché accanto alle emergenze dovute a incendi, alluvioni, terremoti, etc., sono da considerare anche aspetti attinenti la sicurezza, la pubblica sicurezza, ovvero, la prevenzione di incidenti, ad esempio, dovuti al tifo violento nelle competizioni sportive.

Gli addetti alle emergenze ed antincendio sono quei lavoratori nominati dal gestore, formati con istruzione teorica e pratica e incaricati, ai sensi dell'art. 18 e 43 del D. lgs. 81/08, dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi e lotta antincendio, di evacuazione dei luoghi di lavoro in caso di pericolo grave e immediato, di salvataggio, di primo soccorso e, comunque, di gestione dell'emergenza.

Il gestore può ricoprire l'incarico di addetto alle emergenze solo nelle strutture fino a 5 dipendenti.

Oltre che luogo di pratica sportiva e di lavoro un impianto sportivo può essere anche un luogo di spettacolo e intrattenimento, destinato a ospitare l'utenza più diversa, dagli sportivi, agli ospiti, dai visitatori agli spettatori, pertanto, il gestore dell'impianto sportivo dovrà:

1. designare preventivamente i lavoratori incaricati;
2. organizzare i necessari rapporti con i servizi pubblici competenti in materia di primo soccorso, salvataggio, lotta antincendio e gestione dell'emergenza (Vigili del Fuoco, 118, etc.);
3. informare tutti i lavoratori che possono essere esposti a un pericolo grave e immediato circa le misure predisposte e i comportamenti da adottare;
4. programmare gli interventi, prendere provvedimenti e dare istruzioni affinché i lavoratori, in caso di pericolo grave e immediato non evitabile, possano cessare la loro attività, o mettersi al sicuro, abbandonando immediatamente il luogo di lavoro;
5. adottare i provvedimenti necessari affinché qualsiasi lavoratore, in caso di pericolo grave ed immediato per la propria sicurezza o per quella di altre persone e nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, possa prendere le misure adeguate per evitare le conseguenze di tale pericolo, tenendo conto delle sue conoscenze e dei mezzi tecnici disponibili;
6. astenersi, salvo eccezioni debitamente motivate, dal chiedere ai lavoratori di riprendere la loro attività in una situazione di lavoro in cui persiste un pericolo grave ed immediato;
7. garantire la presenza di mezzi di estinzione idonei alla classe di incendio ed al livello di rischio presenti sul luogo di lavoro, tenendo anche conto delle particolari condizioni in cui possono essere usati. L'obbligo si applica anche agli impianti

di estinzione fissi, manuali o automatici, individuati in relazione alla valutazione dei rischi.

A tutela degli stessi lavoratori, è previsto all'art. 44 d.lgs. 81/2008 che il lavoratore che, in caso di pericolo grave, immediato e inevitabile si allontani dal posto di lavoro o da una zona pericolosa, o si trovi nell'impossibilità di contattare il competente superiore gerarchico, prenda misure per evitare le conseguenze di tale pericolo, non debba subire pregiudizio alcuno e debba essere protetto da qualsiasi conseguenza dannosa, a meno che non abbia commesso una grave negligenza.

Gli impianti sportivi, solitamente, sono da considerare soggetti a certificato di prevenzione incendi, come disposto al d.m. 16 febbraio 1982 che fornisce l'elenco delle attività soggette al certificato di prevenzione incendi: i locali, le attività, i depositi, gli impianti i cui progetti sono soggetti all'esame del parere preventivo dei comandi provinciali dei vigili del fuoco ed il cui esercizio è soggetto a visita e controllo ai fini del rilascio del Certificato di prevenzione incendi.

La valutazione dei rischi di incendio e le conseguenti misure di prevenzione e protezione, andranno a costituire una parte specifica del documento di valutazione dei rischi e del relativo piano delle emergenze (il piano delle emergenze è infatti parte integrante del DVR).

Nel documento dovranno essere riportati i nominativi dei lavoratori incaricati dell'attuazione delle misure di prevenzione incendi, lotta antincendio e di gestione delle emergenze, o quello del gestore, nei casi in cui lo stesso se ne faccia carico.

Il piano della sicurezza deve tener conto delle specifiche prescrizioni imposte dalla Commissione di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo e deve:

- a) disciplinare le attività di controllo per prevenire gli incendi;
- b) prevedere l'istruzione e la formazione del personale addetto alla struttura, comprese le esercitazioni sull'uso dei mezzi antincendio e sulle procedure di evacuazione in caso di emergenza;
- c) contemplare le informazioni agli spettatori ed agli atleti sulle procedure da seguire in caso di incendio o altra emergenza;
- d) garantire il funzionamento, durante le manifestazioni, dei dispositivi di controllo degli spettatori;
- e) garantire la perfetta fruibilità e funzionalità delle vie di esodo;
- f) garantire la manutenzione e l'efficienza dei mezzi e degli impianti antincendio;
- g) garantire la manutenzione e l'efficienza o la stabilità delle strutture fisse o mobili della zona di attività sportiva e della zona spettatori;

- h) garantire la manutenzione e l'efficienza degli impianti;
- i) contenere l'indicazione delle modalità per fornire assistenza e collaborazione ai Vigili del fuoco ed al personale adibito al soccorso in caso di emergenza.

Negli impianti con capienza superiore a 10.000 posti avremo più piani di sicurezza, quindi più documenti:

- il piano di sicurezza;
- il D.V.R.;
- il piano delle emergenze, per quel che concerne la sicurezza dei lavoratori e dei terzi.

La segnaletica di sicurezza deve consentire, in particolare, l'individuazione delle vie di uscita, dei servizi di supporto, dei posti di pronto soccorso, nonché dei mezzi e impianti antincendio.

Appositi cartelli devono indicare le prime misure di pronto soccorso.

All'ingresso dell'impianto o complesso sportivo devono essere esposte, bene in vista, precise istruzioni relative al comportamento del personale e del pubblico in caso di sinistro ed una planimetria generale per le squadre di soccorso che indichi la posizione:

- a) delle scale e delle vie di esodo;
- b) dei mezzi e degli impianti di estinzione disponibili;
- c) dei dispositivi di arresto degli impianti di distribuzione del gas e dell'elettricità;
- d) del dispositivo di arresto del sistema di ventilazione;
- e) del quadro generale del sistema di rilevazione e di allarme;
- f) degli impianti e dei locali che presentano un rischio speciale;
- g) degli spazi calmi.

Se l'impianto sportivo è su piani diversi, a ciascun piano deve essere esposta una planimetria d'orientamento, in prossimità delle vie di esodo e deve essere adeguatamente segnalata la posizione e la funzione degli spazi calmi.

Nell'organizzazione dell'impianto sportivo, al fine di garantire il rispetto della disciplina di utilizzo dell'impianto, degli obblighi e dei divieti previsti, le società utilizzatrici degli impianti, avranno cura di:

a) predisporre l'organigramma dei soggetti incaricati dell'accoglienza e dell'instradamento degli spettatori e dell'eventuale attivazione delle procedure inerenti alla pubblica incolumità, nonché dei soggetti addetti ai servizi connessi e provvedere al loro reclutamento;

b) predisporre un piano per l'informazione, la formazione e l'addestramento

di tutti gli addetti alla pubblica incolumità prevedendo sia figure di coordinamento che operatori, specificandone i compiti anche in base alle caratteristiche dell'impianto.

Il numero minimo degli addetti alla pubblica incolumità impiegati in occasione dello svolgimento di ciascuna manifestazione sportiva non potrà essere inferiore comunque ad 1 ogni 250 spettatori e quello dei coordinatori degli addetti, non potrà essere inferiore a 1 ogni 20 addetti. Le attività di tali addetti dovranno svolgersi in stretto raccordo con il personale delle Forze dell'ordine che dovranno essere tempestivamente informate di ogni problematica che può avere riflessi sull'ordine e la sicurezza pubblica³⁶.

Il piano di sicurezza non sostituisce il piano delle emergenze, anzi è proprio previsto che il piano delle emergenze in impianti di grandi dimensioni contenga:

- a) l'organigramma del servizio di sicurezza preposto alla gestione dell'emergenza, con indicazione dei nominativi e delle relative funzioni;
- b) le modalità delle comunicazioni radio e/o telefoniche tra il personale addetto alla gestione dell'emergenza, nonché quelle previste per il responsabile interno della sicurezza ed i rappresentanti delle Forze dell'ordine, dei Vigili del fuoco e degli enti di soccorso sanitario;
- c) le azioni che il personale addetto deve mettere in atto in caso di emergenza;
- d) le procedure per l'esodo del pubblico.

Il piano di emergenza deve essere aggiornato in occasione di ogni utilizzo dell'impianto per manifestazioni temporanee ed occasionali diverse da quelle ordinariamente previste al suo interno³⁷.

Gli addetti al primo soccorso non sono da confondere con gli addetti alle emergenze: essi costituiscono figure specificatamente identificate per intervenire nei casi di infortunio o di malore dei lavoratori della struttura, a prestare un primo soccorso, intervento che non si sostituisce al soccorso vero e proprio effettuato dal personale del 118 (a seconda della gravità dell'infortunio).

In ogni impianto o centro sportivo deve essere presente un addetto al primo soccorso. Il gestore può ricoprire l'incarico di addetto al primo soccorso solo nelle imprese fino a 5 dipendenti.

Nelle strutture con un numero di addetti superiore a 5 unità, l'addetto va individuato dal gestore fra il personale dipendente.

³⁶ D.m. 18 marzo 1996, art. 19.

³⁷ D.m. 18 marzo 1996, art. 19, c. 7.

Le figure prescelte devono frequentare uno specifico corso di formazione iniziale e corsi di aggiornamento a cadenza triennale. I corsi vengono svolti da personale medico, in collaborazione, ove possibile, con il sistema di emergenza del servizio sanitario nazionale.

La dichiarazione di conformità di un impianto è il documento, rilasciato dal tecnico installatore dello stesso, con il quale si attesta la sua conformità alle norme vigenti e alle specifiche tecniche richieste³⁸. Lo scopo è quello di garantire la sicurezza e l'incolumità pubblica, scongiurando soprattutto gli incidenti dovuti al cattivo funzionamento degli impianti.

6.12. La tenuta dei registri

Uno strumento imprescindibile per la gestione e il monitoraggio della vita societaria è la messa in opera di archivi e registri relativi a:

- tesserati: creazione di un database contenente i dati anagrafici, i recapiti, il numero della tessera sportiva, il documento originale di idoneità alla pratica sportiva agonistica (da conservare 5 anni per legge), scadenziario visite mediche, assicurazione obbligatoria per la pratica sportiva ed eventuali integrazioni, eventuali more o ritardi nei pagamenti della quota societaria;
- volontari: registro contenente dati anagrafici, recapiti, ruolo ricoperto, durata della collaborazione;
- collaboratori esterni: elenco comprendente dati anagrafici, recapiti, ruolo ricoperto, compenso percepito, durata dell'incarico di tutti i collaboratori esterni;
- inventario: lista di tutto il materiale catalogato per quantità e settore di appartenenza;
- fornitori/sponsor: nomi e recapiti di fornitori/sponsor, tipo di contratto, durata del contratto, tipo di servizio/materiale fornito;
- auto, bus e minibus: quaderno in cui viene annotata la data di utilizzo del mezzo, il nome del conducente, la squadra utilizzatrice, la destinazione con i km iniziali e quelli finali, il rifornimento in cui appare evidente la denominazione del distributore, la quantità di benzina o di gasolio e il prezzo;

³⁸ Ai sensi del d.m. n. 37 del 22 gennaio 2008.

- lamentele: registro contenente il nome dell'utente che si è lamentato di un disservizio, il giorno in cui è avvenuta la dimostranza, il tipo di reclamo, il settore di provenienza, i provvedimenti intrapresi e i rimedi. Per questo si consigliano riunioni periodiche con il personale per valutare insieme, quante volte si è presentato lo stesso problema, come è stato risolto, cosa si è fatto per la risoluzione, qual è stato il comportamento adottato e se il nostro utente ne è rimasto soddisfatto;
- cassa: flussi contabili, eventuali debiti o crediti;
- eventi: raccolta di tutti gli eventi organizzati dalla società comprendente data, tipo di evento, fornitori e sponsor coinvolti, numero di partecipanti, valutazione dei rischi e piano di sicurezza sanitaria adottato, spese sostenute, incasso finale;
- impianti: registro di tutti gli interventi di manutenzione effettuati sull'impianto sia di tipo ordinario che di tipo straordinario e di tutte le ispezioni effettuate all'impianto da parte delle autorità competenti;
- corsi di formazione: tutti i corsi di formazione a cui il personale, i tesserati e i volontari hanno partecipato. Sia quelli compiuti all'interno della struttura sportiva sia i corsi esterni, devono essere registrati in un apposito registro con i relativi costi in tutti i casi in cui le spese di partecipazione sono a carico della struttura;
- rassegna stampa/fotografie: raccolta online di tutti gli articoli riguardanti la società, del materiale video (partite o spot pubblicitari) e fotografie;
- registro antincendio: il gestore, o il personale da lui incaricato, è tenuto a registrare i controlli e gli interventi di manutenzione sugli impianti e le attrezzature finalizzate alla sicurezza antincendio, al sistema di allarme e agli impianti di rivelazione e segnalazione automatica degli incendi, alle attrezzature ed impianti di spegnimento, al sistema di evacuazione fumi e calore, agli impianti elettrici di sicurezza, alle porte ed elementi di chiusura per i quali è richiesto il requisito di resistenza al fuoco. In tale registro devono essere annotati anche i dati relativi alla formazione dell'addestramento antincendio del personale addetto alla struttura. Il registro deve essere mantenuto costantemente aggiornato ed esibito ad ogni richiesta degli organi di vigilanza³⁹;

³⁹ Art. 18.6. Decreto Ministero dell'Interno 19 agosto 1996, Registro della sicurezza antincendio.

- registro di ogni singola attrezzatura sportiva con relativo libretto di manutenzione. Il gestore deve conservare e tenere aggiornato il libretto di uso e manutenzione di ogni tipo di macchina e attrezzatura utilizzata per lo svolgimento dell'attività. Tale documentazione tecnica, da conservare unitamente alle dichiarazioni di conformità e ai marchi CE, deve accompagnare qualsiasi nuova macchina all'atto dell'acquisto⁴⁰;
- registro o altra soluzione, anche tecnologica, per garantire il rilevamento della presenza di atleti, praticanti e altro personale nei luoghi ove si svolgono le attività sportive, motorie o di esercizio fisico⁴¹. Il registro serve a rilevare le presenze all'interno della struttura nei periodi di particolare contagio come quello avvenuto nel 2020, "coronavirus";
- registro infortuni: con decorrenza 23 dicembre 2015 è stato abolito l'obbligo di tenuta del registro infortuni, sul quale, andavano annotati cronologicamente tutti gli infortuni sul lavoro occorsi ai lavoratori e che comportavano l'assenza di almeno un giorno. I gestori sono tenuti a denunciare, ai fini assicurativi, gli infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni. La comunicazione deve avvenire entro due giorni dalla ricezione dei dati identificativi del certificato medico. Rispetto agli infortuni sul lavoro che comportano un'assenza dal lavoro superiore a tre giorni, l'obbligo di comunicazione si considera, comunque, assolto per mezzo della denuncia di infortunio. Dal 23 dicembre 2015 è stato abolito l'obbligo da parte del gestore della tenuta del Registro infortuni e dell'applicazione delle relative disposizioni sanzionatorie. L'INAIL in alternativa ha realizzato un nuovo applicativo informatico denominato "Cruscotto infortuni", nel quale è possibile consultare, tramite i servizi online del portale istituzionale Inail gli stessi dati presenti nell'abolito Registro infortuni. I Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS), non risultano inclusi tra i destinatari ammessi alla consultazione diretta dell'applicativo⁴².

⁴⁰ Come disposto dal d.lgs. 27/01/2010, n. 17 (Direttiva Macchine).

⁴¹ D.P.C.M., 17 maggio 2020, art.1, lett. e).

⁴² Circolare INAIL n. 45 del 30 novembre 2016, Abolizione Registro infortuni. Accesso ai dati contenuti nel "Cruscotto infortuni" da parte dei Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (aziendali e territoriali).

CAPITOLO VII

CENNI SULL'ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO

7.1. L'Istituto per il Credito Sportivo

Istituito con la legge n.1295 del 24 dicembre 1957, l'Istituto è un Ente pubblico con personalità giuridica, con gestione autonoma e sede legale in Roma. L'Istituto è l'unica banca pubblica al servizio del Paese per il sostegno allo sport e alla cultura, una banca alla quale partecipano anche Istituti finanziari privati¹.

Da oltre cinquant'anni l'Istituto è al fianco degli enti pubblici e dei soggetti privati per aiutarli a realizzare grandi e piccoli progetti di sviluppo con la concessione di mutui con tassi particolarmente agevolati, usufruendo del contributo statale grazie ad un fondo speciale a gestione separata istituito sempre presso l'Istituto.

La maggior parte della disponibilità finanziaria viene erogata dallo Stato che finanzia l'Istituto con i ricavi dei concorsi e dei pronostici, finanziamenti che sono risultati il miglior sostegno finanziario per il settore.

Inizialmente la fonte principale del finanziamento avveniva dalle entrate pro-

¹ Oltre all'ICS è da rilevare che, sebbene con somme più ridotte, anche le Regioni mettono a disposizione fondi attraverso i bandi per contributi regionali in conto capitale per la riqualificazione di impianti sportivi di proprietà pubblica o privata. I contributi sono rivolti alla rete di impianti sportivi di proprietà pubblica presenti sul territorio regionale o alle Associazioni sportive, al fine di garantirne la fruibilità e la piena sostenibilità gestionale e, inoltre, per offrire la possibilità a tutti i cittadini di praticare sport in impianti adeguati e conformi agli standard di sicurezza.

venienti dal gioco del Totocalcio, poi, all'inizio degli anni 2000, con l'avvento di giochi e lotterie concorrenti, vi è stata una crisi senza precedenti del gioco del Totocalcio che ha ridotto la quota parte delle scommesse destinate all'Istituto².

Il Credito Sportivo finanzia le attività, con mutui a medio e lungo termine diretti alla costruzione, all'ampliamento, al miglioramento di impianti sportivi e all'acquisto di attrezzature.

Nell'esercizio delle attività creditizie e finanziarie, l'Istituto opera prevalentemente con:

- Regioni, Comuni, Unioni di Comuni, Università;
- CONI servizi S.p.a.;
- Società ed associazioni sportive riconosciute dal CONI;
- Federazioni;
- Enti di promozione sportiva;
- Società ed associazioni culturali;
- Ogni soggetto (anche persone fisiche) che persegua finalità sportive anche con fine di lucro;
- Società senza scopi di lucro³.

Nello statuto approvato dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali con decreto 4 agosto 2005 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 207 del settembre 2005), sono stati ampliati i soggetti e le tipologie finanziabili e tra questi sono stati inseriti anche i beni e le attività culturali, le Società e le Associazioni culturali, gli Enti di promozione culturale e dello spettacolo e le parrocchie.

Il fine è quello di finanziare la costruzione, l'ampliamento, le attrezzature, il miglioramento degli impianti sportivi e le strutture strumentali all'attività sportiva, compresa l'acquisizione delle relative aree, nonché quelle opere complementari di carattere ludico e ricreativo presenti in tali realtà, come ad esempio, parchi giochi, sale di accoglienza, opere di carattere culturale presenti nelle comunità ecclesiali, quali teatri, cinema parrocchiali, sale conferenze e biblioteche.

I finanziamenti possono inoltre riguardare i soggetti pubblici o privati che perseguano anche indirettamente finalità sportive, ricreative e di sviluppo dei beni e

² Dal sito dell'Istituto per il Credito Sportivo.

³ L'accesso ai finanziamenti alle Associazioni sportive dilettantistiche con scopi di lucro non sono attualmente previste in quanto la legge che ne prevede la costituzione è la "Finanziaria 2018" ma la considerazione di chi scrive è che i prossimi bandi saranno indirizzati e accessibili anche a queste società.

delle attività culturali (ad esempio: Discipline Sportive Associate; Associazioni e società sportive non riconosciute dal CONI; Enti ecclesiastici civilmente riconosciuti; Associazioni e società senza personalità giuridica; persone fisiche, società di gestione di impianti sportivi; e sicuramente in seguito anche Associazioni sportive con scopi di lucro).

Uno dei grandi punti di forza dell'Istituto è la possibilità di concedere mutui agevolati, anche per l'acquisto di terreni ed immobili da destinare alla pratica sportiva. L'Istituto può finanziare un intero progetto o uno o più lotti funzionali allo stesso progetto.

Tra le funzioni dell'Istituto c'è quella di fare credito agli Enti locali, in particolare al CONI, per la realizzazione di impianti sportivi.

7.2. La predisposizione del progetto

I mutui vengono erogati per scopi diversi,

L'Istituto prevede una serie di indicazioni per la documentazione da presentare in base alle diverse richieste. Per partecipare ad un finanziamento, ad esempio, il gestore deve disporre dell'area di proprietà per almeno 10 anni o per un tempo non inferiore alla durata del mutuo. Egli deve offrire una garanzia che può essere personale, reale (cioè beni immobili, tra cui la stessa area di proprietà su cui sorgerà l'impianto), di fideiussione bancaria o di una compagnia di assicurazione bancaria o immobiliare o dell'ente pubblico locale che non vuole, per esempio, costruire in proprio l'impianto, ma concede la propria fideiussione ad una società sportiva.

La domanda di finanziamento per i privati è rivolta a Società, Associazioni. Parrocchie, Federazioni sportive nazionali e Università.

La domanda deve essere redatta in carta semplice e deve essere firmata dal legale rappresentante dell'ente interessato al finanziamento.

Alla domanda il richiedente deve allegare una relazione delle opere che si intendono realizzare e deve indicare la somma da chiedere.

In particolare la domanda deve contenere:

- i dati personali del rappresentante legale;
- i dati della società;
- la somma richiesta, specificando l'importo, il tasso di interesse, la durata e lo scopo della richiesta di mutuo;

- i contatti, cioè, il numero di telefono di riferimento, il cellulare, la mail, la casella di posta elettronica certificata e il sito internet;
- il programma degli investimenti, cioè, la descrizione degli acquisti di terreni, di fabbricati, di attrezzature, con il totale delle somme richieste;
- il piano finanziario nel quale vengono specificate le disponibilità proprie, il finanziamento richiesto ed eventuali altre fonti di finanziamento. Per ogni voce devono essere specificati gli importi già pagati per la realizzazione dell'opera alla data di presentazione della domanda;
- i tempi di realizzazione dell'opera con data di inizio e fine lavori e luogo dov'è ubicato l'impianto.

L'Istituto, in risposta alla domanda di finanziamento, invia una scheda informativa al richiedente e al CONI provinciale al fine di consentire la valutazione dell'esistenza dei presupposti al credito.

Successivamente, in caso di esito favorevole della commissione per l'esame delle richieste, l'Istituto ammetterà il richiedente all'istruttoria preliminare, provvedendo, contemporaneamente ad inviare l'elenco della documentazione da produrre, indicando l'eventuale aliquota sugli interessi che verrà proposta al Consiglio di Amministrazione dell'Istituto.

In precedenza, una volta avvenuta la concessione del finanziamento, il CONI delegava il proprio rappresentante provinciale addetto all'impiantistica sportiva a controllare i lavori che dovevano essere eseguiti. Il nuovo regolamento CONI prevede l'intervento dei tecnici CONI solo una volta completate le opere in sede di verifica finale. Tale parere, inoltre, essendo assimilato ad un collaudo, rientra nelle spese tecniche finanziabili nel mutuo e, quindi, non va a gravare in alcun modo sul richiedente.

7.3. Le spese ammissibili

Per spese ammissibili⁴ si intendono:

- spese tecniche per la realizzazione dell'intervento (spese di progettazione, direzione lavori, ecc.);
- costo di costruzione/ ristrutturazione/ ampliamento dell'opera;

⁴ *Contributi dell'Istituto per il Credito Sportivo*, www.ueonline.it/networking/upload/64899.pdf.

- spese dovute ai lavori veri e propri per la realizzazione del progetto (materiali e relativa mano d'opera, ivi compresi i componenti e le strutture già realizzate in fabbrica, impianti tecnologici);
- spese tecniche;
- spese per la redazione del Business Plan;
- acquisto attrezzature e arredi;
- spese per l'acquisto di immobili da destinare ad attività sportive;
- spese per l'acquisto delle aree sulle quali dovranno essere realizzati gli impianti sportivi, a condizione che la realizzazione dell'impianto sportivo faccia parte del progetto o del lotto funzionale ammesso a contributo;
- costo di acquisto dell'impianto sportivo (compresa IVA sull'acquisto, l'imposta di registro e le altre imposte relative all'acquisto, gli onorari notarili relativi alla compravendita, eventuali oneri di intermediazione); oneri concessori e oneri di urbanizzazione relativi al progetto finanziato;
- spese relative ai pareri CONI, secondo quanto previsto dai relativi regolamenti vigenti;
- costi dell'IVA.

7.4. La presentazione dell'istanza di ammissione al contributo

Il Modello di presentazione della domanda di ammissione al contributo deve essere firmato digitalmente dal legale rappresentante dell'Ente o dal Dirigente del Servizio Amministrativo Finanziario. La domanda, in carta semplice e su modulo predisposto dall'Istituto, deve essere accompagnata dalla seguente documentazione a pena di inammissibilità alla valutazione da parte dell'Istituto stesso:

- relazione tecnica illustrativa, computo metrico estimativo e quadro economico di spesa ed eventuale piano particellare d'esproprio del progetto definitivo o esecutivo, regolarmente approvato dall'Ente che presenta l'istanza;
- modulo di domanda di mutuo e informativa sul trattamento dei dati personali firmato digitalmente dal Legale rappresentante dell'Ente;
- certificazione compilata in ogni parte e a firma dei Responsabili dei Servizi (Amministrativo e Tecnico), ciascuno per le attestazioni di competenza firmata digitalmente da entrambi;
- parere favorevole del CONI ovvero richiesta di parere del CONI sul pro-

getto definitivo/esecutivo. Si ricorda che, in base al vigente “Regolamento per l’emissione dei pareri di competenza del CONI sugli interventi relativi all’impiantistica sportiva”, i pareri devono essere richiesti con procedura. Il parere viene rilasciato dal CONI Regionale – per progetti con importo lavori fino a € 1.032.913,80 – ovvero dalla Commissione Impianti Sportivi del CONI di Roma - Foro Italico – per progetti con importo lavori oltre € 1.032.913,80.

A pena di inammissibilità, la domanda e tutti i documenti alla stessa allegati devono essere compilati utilizzando i modelli predisposti e allegati al bando ed essere sottoscritti dal legale rappresentante oppure dai responsabili degli uffici competenti dell’Ente richiedente il contributo, come sopra indicato. La irregolare presentazione di tutta o parte della documentazione richiesta costituisce motivo di inammissibilità e di esclusione dalla procedura e di rigetto dell’istanza presentata⁵.

L’istanza priva della richiesta del parere del CONI è inammissibile alla valutazione e respinta d’ufficio. L’istanza deve essere presentata entro il termine stabilito dal bando provvista della richiesta di parere CONI, mentre il parere può essere trasmesso successivamente, entro i termini del bando. L’istanza sarà considerata completa e potrà essere ammessa a contributo, se in possesso degli altri requisiti, solo al momento dell’acquisizione del parere CONI.

Per gli Enti Pubblici, soggetti alla normativa del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, le somme vengono erogate entro i primi tre giorni lavorativi dell’anno successivo a quello della stipula del contratto di mutuo, presso la Tesoreria Provinciale dello Stato o presso la Tesoreria Comunale. L’Istituto per il Credito Sportivo dovrà acquisire, comunque, gli Stati d’Avanzamento Lavori per verificare la realizzazione dell’opera.

Per ottenere gli acconti sul prestito, il Comune deve presentare la documentazione, in duplice copia, relativa:

- allo stato di avanzamento dei lavori;
- alle fatture;
- ai pagamenti e alle parcelle dei professionisti vistate dal relativo ordine professionale e dal capo dell’Ufficio tecnico comunale;
- eventuale delibera di approvazione degli atti per i quali si chiede l’ero-

⁵ L’Istituto per il Credito Sportivo e l’ANCI: bandi “Sport Missione Comune 2020” e “Comuni in pista 2020”, bandi a tasso zero dedicati all’impiantistica sportiva per gli enti locali.

gazione e lettera del rappresentante legale in cui, con la richiesta delle somme da ricevere, iva compresa e ben specificata, si chiede la tranche del finanziamento.

Per ottenere il saldo del mutuo, l'opera deve risultare completa, agibile e omologabile. Per questo il Comune o l'ente che ha ricevuto il finanziamento invia al Comitato provinciale del CONI la seguente documentazione:

- verbale di collaudo o di regolare esecuzione dei lavori firmato dal capo dell'Ufficio tecnico o in mancanza dal direttore dei lavori, insieme all'atto di approvazione dell'opera da parte del Consiglio comunale;
- verbale di omologazione delle installazioni sportive rilasciato dalla Federazione sportiva competente;
- verbale di agibilità dell'impianto, rilasciato dalla Commissione provinciale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo⁶.

Per gli Enti Privati le somme sono erogate previa acquisizione degli Stati di Avanzamento Lavori predisposti dal direttore dei lavori, controllati dall'ufficio tecnico dell'ICS che ne verifica la conformità al progetto presentato in fase Istruttoria.

Brevi osservazioni sulle recenti prospettive di riforma

La riforma dello sport: sintesi e commento dei decreti attuativi della legge n. 86/2019

In questa ultima parte del testo vengono presentate, con qualche commento, quelle che probabilmente saranno le innovazioni delle principali figure che gravitano intorno al mondo dello sport e le principali novità previste dagli schemi dei decreti che danno attuazione agli articoli della legge 8 agosto 2019 n. 86, recante “Riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di semplificazione”.

Dalla lettura degli schemi dei decreti sembra che lo sport parta dall'anno zero, ma così non è: vengono considerati ed elencati sia concetti di interesse, sia concetti e definizioni che, pur con qualche riformulazione, si ripetono nel settore, ma allo stesso tempo, nei previsti decreti non mancano le novità che di seguito vengono riportate.

⁶ Dal sito dell'Istituto per il Credito Sportivo.

È stata prevista la revisione del concetto di “lavoratore sportivo”, comprendendo, per la prima volta, le tutele lavoristiche e previdenziali sia per i lavoratori sportivi del settore dilettantistico sia per i lavoratori sportivi del settore professionistico. In questo settore la norma si rivolge agli atleti, agli allenatori, agli istruttori, ai direttori di gara, ai preparatori atletici che, senza distinzione di genere e di settore (professionistico o dilettantistico), esercitano, dietro corrispettivo, l'attività sportiva. La norma in esame ha lo scopo di affermare, quindi di tutelare, le pari opportunità per lo sport femminile sia nel settore professionistico che in quello dilettantistico e di prevedere, inoltre, l'istituzione di un apposito fondo (con uno stanziamento iniziale di 2,9 milioni di euro), destinato al professionismo femminile, ed esclusivamente a quelle Federazioni che, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, delibereranno il passaggio al professionismo sportivo dei campionati femminili. Tale fondo dovrà essere destinato a finanziare misure di sostegno e di promozione del professionismo femminile e a sostenere le spese dovute dall'emergenza Covid.

Nell'accesso alla pratica sportiva di tutti i livelli, vengono riconosciuti uguali diritti alle persone con disabilità rispetto alle persone normodotate e vengono assicurate le tutele dei minori e dei cittadini con disabilità nell'ambito della pratica sportiva.

Sono state previste norme a tutela dei diritti degli animali impiegati in attività sportive che riguardano il loro livello di benessere, di alimentazione, di salute e di accudimento: il cavallo viene definito atleta e viene tesserato presso la società di appartenenza.

In uno schema di decreto è prevista, entro il mese di luglio del 2022, l'abolizione del vincolo sportivo (obbligo che lega i giovani atleti alle società che li hanno formati), anche per il settore dilettantistico ed un riconoscimento all'attività di associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno formato l'atleta alle quali è assicurato un premio di formazione. Il premio di formazione tecnica deve essere reinvestito, dalle società o dalle associazioni che svolgono attività dilettantistica o giovanile, nel perseguimento dei propri fini sportivi.

Ai lavoratori dipendenti dalle amministrazioni pubbliche che prestano la loro attività nell'ambito delle società sportive iscritte nel registro del CONI, la prevista norma conferma la possibilità di continuare a svolgerla. La prestazione rientra tra quelle amatoriali, cioè tra quelle prestazioni che comprendono lo svolgimento diretto dell'attività sportiva, nonché della formazione, della didattica e della preparazione degli atleti. Ebbene, sia per i pubblici dipendenti che per i cosiddetti “amatori sportivi” il limite dei rimborsi spese, dei premi, dei rimborsi per trasferte

ecc., non può superare i 10.000 €. Per i dipendenti pubblici, questo vuol dire che se viene superato tale limite, l'attività diventa di natura professionale, cioè un vero e proprio lavoro, quindi, un lavoro incompatibile con quello svolto.

La norma prevede una tutela assicurativa e il sostegno del volontariato sportivo.

Mentre viene riconosciuta la figura del chinesologo di base (laureato triennale in Scienze motorie, classe L-22) e chinesologo sportivo (laureato STAS, classe LM-68), nulla si dice in riferimento alla figura del laureato in attività preventiva e adattata e sul suo riconoscimento all'interno del settore socio sanitario, figura menzionata nei piani di prevenzione della Regione Emilia-Romagna. Importante per il laureato in management dello sport è il riconoscimento, e quindi l'istituzione, della figura professionale del manager dello sport (classe LM-47), la cui attività ha per oggetto un riconoscimento dei compiti già descritti nei capitoli del presente testo, quali: la programmazione e la gestione degli impianti sportivi, la gestione e la conduzione delle strutture pubbliche e private dove si svolgono attività motorie, anche ludico ricreative e l'organizzazione di eventi e manifestazioni sportive e ludico ricreative in qualità di esperto o di consulente. Mentre si riconoscono ruoli e funzioni, nulla si dice sull'esclusività del ruolo del manager (la materia viene trasferita a successivi accordi tra Stato e Regioni), e sulla definizione dei criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti ai fini dell'esercizio delle professioni sportive di manager dello sport, di chinesologo di base e sportivo. Insieme a questi nuovi ruoli, nella norma è espressamente riconosciuto, al laureato in scienze motorie, il ruolo di istruttore qualificato per i corsi e le attività sportive che si svolgono all'interno delle palestre, dei centri e degli impianti sportivi. Anche in questo caso troviamo delle eccezioni sia per quel che riguarda le attività sportive agonistiche disciplinate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle DSA riconosciute dal CONI e dal CIP, o dagli altri Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal Dipartimento per lo Sport, sia per le attività motorie a carattere ludico non riferibili a discipline sportive riconosciute dal CONI. In pratica siamo alle solite: se in una struttura sportiva non ho un laureato in scienze motorie, posso avere un esperto in discipline sportive.

A livello contrattuale poi, il legislatore non ha scelto di configurare il lavoro sportivo e ha lasciato in essere gli attuali contratti. Non configurando le funzioni e il ruolo e quindi la specificità del lavoro sportivo, il legislatore lascia alle aziende sportive la scelta contrattuale, alimentando possibili contenziosi sull'inquadramento del lavoratore all'interno della struttura o da parte dell'Ispettorato del lavoro quando investito dal problema.

Inoltre, quando pensiamo alle società sportive quali enti del terzo settore, e alle società e alle associazioni sportive che non entreranno nel terzo settore, nel settore lavoristico rimane ancora irrisolta un'altra questione molto importante: come inquadrare nella disciplina del codice del terzo settore, il rapporto con gli odierni percettori dei c.d. compensi sportivi, ovvero nella previsione contenuta nell'articolo 67, comma 1, lett. m) del Tuir? Lo schema di decreto legislativo in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, in materia di lavoro sportivo, al titolo V "Disposizioni in materia di lavoro sportivo", prevede una suddivisione tra lavoratori e "amatori dello sport". Chi è "lavoratore" per il citato schema di decreto sullo sport, lo sarà anche per la disciplina del terzo settore. Il codice del terzo settore contrappone ai lavoratori i volontari, ritenendo tali coloro i quali svolgono la loro attività in maniera gratuita ed esclude per costoro i rimborsi spese di tipo forfettario. Gli amatori dello sport, i volontari delle aziende sportive che non aderiranno al terzo settore, potranno continuare a ricevere indennità di trasferta e rimborsi spese, anche forfettari, entro il limite dei 10.000 euro l'anno, superato il quale però, le prestazioni sportive verranno considerate di natura professionale per l'intero importo percepito. Questo vuol dire che gli amatori sportivi delle aziende che accederanno al terzo settore rimarranno senza possibilità di ricevere il rimborso spese forfettario, mentre gli amatori delle aziende sportive che non aderiranno al terzo settore continueranno a ricevere tali rimborsi. L'articolo 29 dello schema di decreto, prevede, infine, che le prestazioni sportive amatoriali siano incompatibili con qualsiasi forma di lavoro subordinato, autonomo o retribuito con la società sportiva di cui il volontario è socio o tesserato o tramite la quale svolge la propria attività amatoriale (se per esempio sono un lavoratore dipendente di un'associazione sportiva e sono inquadrato in uno dei livelli previsti dal contratto, non potrà ricevere rimborsi spese e forfettari previsti dall'articolo 67, comma 1, lett. m) del Tuir).

Più in generale, negli altri schemi dei decreti esaminati si è ritenuto opportuno evidenziare i seguenti punti:

- vengono estesi, a maggiore tutela dei lavoratori, i controlli sanitari non solo agli atleti ma anche a tutti i lavoratori sportivi mediante visite periodiche, garantendo così da un lato, l'integrità fisica dei lavoratori e degli atleti, e dall'altro, con una logica puramente aziendale, valorizzando il ruolo del medico competente, con conseguente aumento dei costi per la struttura sportiva;

- viene prevista, presso il CONI, l'istituzione di uno specifico registro nazionale al quale dovranno essere iscritti gli agenti sportivi. Al fine di garantire l'im-

parzialità, l'indipendenza e la trasparenza nell'attività, viene disciplinata la figura dell'agente sportivo in termini di requisiti di accesso alla professione, di compensi e di incompatibilità;

- viene prevista la possibilità per le associazioni sportive dilettantistiche e le società sportive dilettantistiche di poter svolgere anche attività commerciali (se secondarie rispetto all'attività sportiva e strumentali all'autofinanziamento);

- viene previsto l'aggiornamento delle norme tecniche e la semplificazione delle procedure amministrative in ordine alla realizzazione e manutenzione degli impianti sportivi per assicurare un reale ammodernamento delle strutture, in termini di accessibilità, di risparmio energetico e di sicurezza;

- viene prevista una semplificazione burocratica degli adempimenti relativi agli organismi sportivi mediante la creazione di un registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche per iscrivere le società e le associazioni sportive dilettantistiche presso il Dipartimento per lo sport. Il registro dovrà gestito con modalità telematiche dalla società Sport e Salute. In questo caso le associazioni sportive potranno acquisire la personalità giuridica. Viene prevista la possibilità di costituire società sportive dilettantistiche anche in forma di società di persone, mentre non viene prevista la possibilità di costituire cooperative sportive, le quali, se lo schema di decreto verrà approvato, dovranno trasformarsi in una associazione sportiva o in una società disciplinata dal libro V del codice civile;

- viene prevista per il contrasto alla violenza di genere, la stesura di linee guida per il 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;

- viene prevista per gli atleti, la realizzazione di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento. Per questo le società o le associazioni sportive possono stipulare contratti di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, per il diploma di istruzione secondaria superiore e per il certificato di specializzazione tecnica superiore;

- vengono previste norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo. In particolare diventerà obbligatorio per il gestore evidenziare la mappa delle piste e munirsi di defibrillatori semiautomatici da collocare nei luoghi più idonei (biglietteria e punti di raccordo delle piste di maggiore affluenza); segnalare i criteri e le modalità per indicare agli utenti il grado di difficoltà delle piste; indicare la delimitazione dei bordi delle piste; predisporre un'apposita segnaletica nelle aree sciabili; predisporre il collegamento con il 112

per i soccorsi; individuare, sempre per i soccorsi, un'area per l'atterraggio degli elicotteri; assicurare la manutenzione ordinaria e straordinaria delle piste ed individuare il direttore delle piste o assumerne direttamente le funzioni. Il gestore dovrà assicurare il primo soccorso agli utenti infortunati e dovrà comunicare annualmente, all'ente regionale competente in materia, il loro numero. Il gestore delle aree sciabili attrezzate, essendo civilmente responsabile della sicurezza e della regolarità delle piste, ai fini della responsabilità civile per danni derivabili agli utenti e ai terzi, dovrà obbligatoriamente stipulare un contratto di assicurazione senza il quale non potrà avviare le attività, e già al momento dell'acquisto del biglietto, dovrà assicurare gli sciatori (responsabilità civile) per i danni provocati alle persone o alle cose durante il transito della risalita.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Gestire le Società Sportive*, dispense, Roma, 1997.
- ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1978.
- ASCANI F., *Management e gestione dello sport. Il manuale per il dirigente, l'organizzatore, il tecnico, il gestore della società sportiva*, Milano, 2004.
- BOTTARI C., *Nuovi modelli organizzativi per la tutela della salute*, Torino, 1999
- BOTTARI C., *La tutela della salute tra solidarietà e sussidiarietà*, in C. BOTTARI, L.S. ROSSI (a cura di), *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- BOTTARI C., *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, 2020.
- BOTTARI C., MAIETTA LATESSA P., PARUTO G., *Organizzazione e gestione delle strutture per il benessere fisico. Palestre, Centri fitness, Strutture sportive*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014.
- CAIA G., *I servizi pubblici*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA, *Diritto Amministrativo*, vol. II, *Parte speciale e giustizia amministrativa*, Bologna, 2005.
- CAROLI CASAVOLA H., *Le nuove direttive sugli appalti pubblici e le concessioni le regole e gli obiettivi strategici per le politiche UE 2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 12.
- CASETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019.
- CERULLI IRELLI V., LUCIANI F., *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007, 5.
- CHELI E., *Per un bilanciamento sugli sviluppi di sistema delle autonomie in Italia*, in F.

- ROVERSI MONACO, A. VARNI, C. BOTTARI (a cura di), *Leggere il mutamento nella società di fine millennio*, Firenze, 1996.
- CHERUBINI S. et al., *Il valore degli Eventi. Valutare ex ante ed ex post gli effetti socio-economici, esperienziali e territoriali*, Milano, 2009.
- CHERUBINI S., *Marketing e management dello sport*, Milano, 2015
- CHITTI M.P., Art. 56, in AA.VV., *Commento al decreto 616*, a cura di E. Capaccioli, F. Satta, Milano, 1980, p. 936.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019.
- COEN L., Art. 157, in AA.VV., *Lo stato autonomista. Funzioni statali; regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, 1998, p. 521.
- COZZI M., DRAGO A., *La regolazione e lo sviluppo organizzativo del sistema sportivo italiano*, Roma, 2004.
- DE NICTOLIS R., SANDULLI M. A. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici. Vol. I - Fonti e principi, ambito, programmazione e progettazione*, Milano, 2019.
- DELL'ERBA M., QUARATO F., *Dynamic pricing, logiche e strumenti per impostare una struttura variabile del prezzo*, Milano, 2018
- DRAYER J., SHAPIRO S.L., LEE S., *Dynamic Ticket Pricing in Sport: An Agenda for Research and Practice*, in *Sport Marketing Quarterly*, 2012, 21, pp. 184-194
- DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, Milano, 1996.
- ESPOSITO G., *La responsabilità sociale delle organizzazioni sportive. Condividere valori per creare valore*, Scuola dello Sport del CONI, 2012.
- FERRAND A., TORRIGIANI L., CAMPS I POVILL A., *Il management della sponsorizzazione per gli eventi sportivi*, Roma, 2009
- FOX J.J., *Come essere un grande capo*, Milano, 2002
- FRASCAROLI R., *Sport (dir. pubbl. e priv.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990.
- GIORDANI L., *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e Spettacolo e i suoi effetti nel settore dello Sport*, in *Riv. dir. sport*, 1998, p. 282 ss.
- GIZZI E., *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 35 ss.
- GOLDBLATT J.J., *Special events: best practices in modern event management*, 2nd ed., Hoboken, NJ, 1997.
- GOLEMAN D., *Leadership emotiva. Una nuova intelligenza per guidare oltre la crisi*, Milano, 2012.
- HERSEY P., BLANCHARD K., *Leadership situazionale: come valutare e migliorare le capacità di gestione e guida degli uomini*, Milano, 1984.

- HILL C.W.L., JONES G.R., *Strategic management: an integrated approach*, 7th ed., Boston, 2007.
- LAMBIN J., *Market-driven management. Marketing strategico e operativo*, Milano, 2008
- LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, Bologna, 2018.
- LEVRATTO A., *Revenue Management, prezzi dinamici e sport*, EAI, 2019
- MARCHETTI B., *Lo Sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, I, p. 638 ss.
- MARCHETTI B., *Il tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, I, p. 667 ss.
- MARIANI D.A., *Dal volontariato all'attivismo sportivo. Dilettantismo e responsabilità sociale*, Perugia, 2016.
- MARTINELLI G., *Un 2018 impegnativo per i gestori d'impianti sportivi*, in *Il nuovo club*, n. 161, 2018.
- MARTINELLI G., ROMEI F., RUSSO E., *L'ordinamento sportivo. Manuale sugli aspetti civili-stici, fiscali e amministrativi*, Roma, 2012.
- MARTINELLI G., ROMEI F., RUSSO E., *Lo Sport e le sue regole. Manuale per la gestione di una società sportiva*, Roma, 2016.
- MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici. Assetto e dinamiche evolutive alla luce del nuovo codice, del decreto correttivo 2017 e degli atti attuativi*, Torino, 2019.
- MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed Enti pubblici*, Torino, 1994.
- MORBIDELLI G., *Ordinamento sportivo e ordinamento statale: una separazione sempre più problematica*, in *Atti del Corso di perfezionamento in diritto ed economia dello Sport*, Facoltà di Economia, Università degli studi di Firenze, a.a. 1999-2000.
- MORO A., *Intervento*, in *Atti Ass. Cost.*, I, p. 594 ss.
- MUZZARELLI F., *Capitani coraggiosi. Come costruire e gestire un team di successo*, Bologna, 2008.
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Vol. VI, Milano, 2006.
- NUTI F., *Introduzione all'economia sanitaria e alla valutazione economica delle decisioni sanitarie*, Torino, 1998.
- PAJNO A., *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Diritto Amministrativo*, 2010, 3.
- PARLEBAS P., *Jeux, sports et société. Lexique de praxéologie*, Paris, 1999.
- PARUTO G., *L'Ente bilaterale (art. 3 Ccnl dello sport) e le proposte di nuove professionalità manageriali*, in *Diritto dello Sport*, n. 4, 2016, p. 225 ss.

- PEREZ R., *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, Milano, 1988.
- PIACENTINI P.M., *Sport*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, Milano, 1983.
- POLLARINI A., SCATIGNA L., *Next Games. Guida per sportivi straordinari*, Milano, 2006.
- SANNONER V., *La costituzione italiana e lo sport*, in D. MASTRANGELO (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, 1994.
- TALLURI K.T., VAN RYZIN G.J., *The theory and practice of revenue management* (International Series in Operations Research & Management Science, vol. 68), Springer, 2005
- TRAVERSI A., *Diritto penale dello sport*, Milano, 2001
- VIDIRI G., *La disciplina del lavoro sportivo autonomo e subordinato*, in *Giust. civ.*, 1993, II
- VITTADINI G. (a cura di), *I servizi di pubblica utilità alla persona*, Milano, 2000.

SITOGRAFIA

Documenti

- AA.VV., *Sport Plan un piano per lo sport in Emilia Romagna*, CONI Comitato Regionale Emilia Romagna, 2015, http://emiliaromagna.coni.it/images/emiliaromagna/Sport_Plan_CONI_Emilia_Romagna.pdf.
- BOSCO M., *Gianluca Monti (GdS): “La keyword è ‘disintermediazione’. I club hanno bisogno di chi sappia raccontare”*, in *Sport Thinking*, 7 settembre 2018, <https://sportthinking.it/2018/09/07/sport-brand-journalism-gianluca-monti/>
- CASARIN V., *Le particolarità del marketing sportivo: sponsorizzazioni*, in *Sport Business Management*, <https://www.sportbusinessmanagement.it>.
- CECILIANI A., *L'orientamento sportivo e l'approccio alla pratica sportiva nella Scuola Primaria*. Scuola dello Sport CONI Emilia-Romagna, 2010, <http://uef.istruzioneer.it/publicazioni/usp/publicazioni.php>.
- Certificazione dei contratti di lavoro*, Treccani Enciclopedie on line, <http://www.treccani.it/enciclopedia/certificazione-dei-contratti-di-lavoro>
- I dati, il GDPR e l'impatto sul mondo sportivo: le ASD le prime coinvolte*, in *Sportdigitale*, 23 maggio 2018, <http://www.sportdigitale.com/2018/05/23/i-dati-il-gdpr-e-limpatto-sul-mondo-sportivo-le-asd-le-prime-coinvolte/>
- Engagement*, in *Glossario Marketing.it*, <https://www.glossariomarketing.it/significato/engagement/>
- GERMANO P., *L'organizzazione degli eventi sportivi come comunicazione*, in *Centri Sportivi Aziendali e Industriali*, <https://www.csain.it>.
- GIOMI G., CIRILLO V. (a cura di), *Disposizioni di prevenzione incendi testi coordinati*.

- Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi*, Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile, Roma 2006, <http://www.vigilfuoco.it/asp/ReturnDocument.aspx?IdDocumento=55>.
- IQUII Sport, *Sport 4.0 e Social Media: l'analisi dati del calcio europeo e le nuove strategie di Fan Engagement*, in *Sport Thinking*, 28 marzo 2018, <https://sportthinking.it/2018/03/28/sport-4-0-social-media-football-insight/>
- IQUII Sport, *Sport Marketing e Sport Tech: i nuovi media immersivi*, 5 settembre 2018, in *Sport Thinking*, <https://sportthinking.it/2018/09/05/media-immersivi/>
- IQUII Sport, *Scopriamo Fanize, la piattaforma di IQUII che ottimizza l'interazione con la fanbase ed efficientia il processo di data-gathering nello sport e non solo*, in *Sport Thinking*, 24 ottobre 2018, <https://sportthinking.it/2018/10/24/fanize-sport-platform-data-fan-engagement-gamification/>
- LALLI F., *Sport 4.0: l'evoluzione digitale del management nello Sport System*, in *Sport Thinking*, 16 febbraio 2018, <https://sportthinking.it/2018/02/16/sport-4-0-levoluzione-digitale-del-management-nello-sport-system/>
- MARTINELLI G., *Il nuovo Ccnl lavoratori impianti e attività sportive – I° parte*, in *Euroconference news*, 22 luglio 2019, <https://www.ecnews.it>.
- MARTINELLI G., *Il rapporto di lavoro sportivo: aspetti giuridici e fiscali*. Atti del convegno, Ancona 2009, <http://marche.coni.it/images/marche/documentazione/2009/154.pdf>.
- MARTINELLI G., *Impianti sportivi: forme di gestione*, <http://www.sportindustry.com/site/Home/Categorie/Normeeleggiperlimpianisticasportiva/articolo1006970.html>.
- MIRRA V., Nota a Cassazione Civile, sez. III, sentenza 27/10/2005 n. 20908, in *Altalex*, 21 febbraio 2006, <http://www.altalex.com/documents/news/2010/04/14/attivita-sportiva-agonistica-responsabilita-civile-e-accettazione-del-rischio>.
- La profilazione degli utenti nel GDPR*, in *PrivacyLab*, 30 gennaio 2018, <https://www.privacylab.it/IT/238/La-profilazione-degli-utenti-nel-GDPR/>
- PARUTO G., *La figura del collaboratore sportivo: contratto atipico*, 24 luglio 2019, <https://www.slc-cgil.it>.
- PICCAROLO P., *Manutenzione ordinaria e straordinaria*, in *Mondo Macchina/Machinery World*, 5-6, 2006, pp. 22-27, <https://www.federunacoma.it>.
- PROLA R., *I contratti di lavoro a progetto nel settore sportivo "profit"*, in *Diritto&Diritti*, 2004, www.diritto.it/materiali/sportivo/prola.html.

- SAETTA B., *Consenso al trattamento*, in *Protezione dati personali*, 27 aprile 2018, <https://protezionedatipersonali.it/consenso>.
- SAETTA B., *Profilazione e processi decisionali automatizzati*, in *Protezione dati personali*, 12 novembre 2018, <https://protezionedatipersonali.it/profilazione>.
- SITI e SOCIAL, *integrazione possibile!*, in *BitDesign*, 5 marzo 2016, <http://www.bitdesign.it/siti-e-social-integrazione-possibile>.
- Social Media Manager: cosa fa e quanto guadagna*, in *Digital Coach*, 21 aprile 2017, <https://www.digital-coach.it/blog/lavoro-digitale/professioni.../social-media-manager/>
- Sponsorizzazione sportiva: cos'è, come funziona e possibili strategie*, in *Inside Marketing*, 29 agosto 2018, <https://www.insidemarketing.it>.
- Sponsorizzazioni sportive: dati, infografiche, case studies e pdf*, in *RTR Sports marketing*, <https://rtrsports.com/blog>.
- VENTUROLI E., *Ricerca di sponsorizzazione sportiva: 9 consigli per cercare uno sponsor*, in *RTR Sports marketing*, 11 gennaio 2017, <http://rtrsports.com/blog>.
- VOLONTÀ F., *I moduli di esonero da responsabilità sottoscritti in palestra*, in *informa. Ecologia del benessere*, 11 dicembre 2012, www.rivistainforma.it/rubriche-diritto-alla-salute/i-moduli-di-esonero-da-responsabilità-sottoscritti-in-palestra.

Siti

- AICS (Associazione Italiana Cultura e Sport)
<http://www.aics.it/>
- CIO (Comitato Olimpico Internazionale)
<https://www.olympic.org/>
- CIP (Comitato Italiano Paralimpico)
<http://www.comitatoparalimpico.it/>
- Comune di Bologna
<http://www.comune.bologna.it/>
- Confederazione dello Sport
<http://www.confederazionedellosport.it/>
- CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano)
<http://www.coni.it/it/>
- FIDAL (Federazione Italiana di Atletica Leggera)
<http://www.fidal.it/>
- FMSI (Federazione Medico Sportiva Italiana)
<http://www.fmsi.it/>

Good Working

<https://www.goodworking.it/>

INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro)

<https://www.inail.it/cs/internet/home.html>

INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale)

<https://www.inps.it/>

ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica)

<http://www.istat.it/it/>

Istituto per il Credito Sportivo

<http://www.creditosportivo.it/index.html>

MIUR (Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca)

<http://www.miur.gov.it/>

SEMrush

<https://it.semrush.com>

Sport Thinking

<https://sportthinking.it/>

Finito di stampare nel mese di febbraio 2021
per i tipi di Bononia University Press