

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZA E CULTURA DEL BENESSERE E DEGLI STILI DI VITA

Ciclo 34

Settore Concorsuale: 12/D1 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

I NUOVI OPERATORI DEL MONDO SPORTIVO E LA TUTELA DELLA SALUTE
NELLA DIMENSIONE DEI MODERNI SERVIZI DI WELFARE

Presentata da: Luca Zambelli

Coordinatore Dottorato

Carmela Fimognari

Supervisore

Andrea Ceciliani

Co-supervisore

Paco D'Onofrio

Esame finale anno 2022

“Se fossimo in grado di fornire a ciascuno la giusta dose di nutrimento ed esercizio fisico, né in difetto né in eccesso, avremmo trovato la strada per la salute”.
(Ippocrate, 460-377 a.C.).

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
CAPITOLO I.....	8
L'IMPOSTAZIONE LEGISLATIVA DEL SISTEMA ITALIANO DELLE ATTIVITÀ SPORTIVE E MOTORIE. DAL CONFLITTO AD UN NUOVO VALORE, ATTRAVERSO IL RITROVATO PARADIGMA "SPORT E SALUTE".....	8
1. Cenni introduttivi sull'inquadramento pluridimensionale dello sport.	8
2. L'ordinamento sportivo: genesi e primi contatti con l'ordinamento generale.	11
3. I passaggi di competenze tra i Ministeri e la ricerca di una declinazione autonoma per lo sport nella legislazione statale.	17
4. La riforma del Titolo V e l'incertezza di una definizione tra ordinamento sportivo e attività motorie nell'ottica di sussidiarietà.	22
5. Lo sport come strumento per la tutela della salute: dal principio costituzionale alla trasposizione normativa.	29
6. La struttura dell'ordinamento sportivo e la valenza pubblicistica delle sue attività.	34
7. I conflitti sulla giustizia: una soluzione parziale e i presupposti per un nuovo scontro.....	43
8. Sport e Salute S.p.a. Un abbinamento auspicato alle origini di un nuovo sisma.	46
9. La pandemia da Covid-19 e la ritrovata importanza sociale dello sport e delle attività motorie.....	56
10. L'efficacia della valorizzazione associativa attraverso il sostegno dello Stato: riflessioni su un cambiamento in atto.	61
CAPITOLO II	66
PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEGLI IMPIANTI E LA SPINTA DELLA RIFORMA DELLO SPORT VERSO UNA NUOVA CONCEZIONE DELLE INFRASTRUTTURE SPORTIVE.....	66
1. L'importanza degli impianti sportivi.	66
2. La configurazione giuridica e il vincolo funzionale.	72
3. Servizi sportivi e impianti, alla ricerca di una disciplina.	75
4. L'UE e l'origine dei recenti interventi normativi sulla contrattazione pubblica.....	78
5. Il Codice dei contratti pubblici e i possibili riferimenti allo sport.	79
6. Le categorizzazioni degli impianti sportivi e il rapporto di concessione.....	84
7. Tra le forme di partenariato. Il <i>project financing</i> per gli impianti sportivi e il problema della sostenibilità finanziaria.	93
8. Le novità d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 e la valorizzazione dei vantaggi sociali per il territorio.	99
9. Le collaborazioni tra P.A. e realtà dilettantistiche. Procedure e affinità con gli strumenti del Terzo settore.....	108
10. Enti sportivi e assegnazione degli impianti. Valutazioni e nuove prospettive per l'intervento delle imprese.....	113

CAPITOLO III	119
LA CULTURA DEL DOPING E I CORRETTI STILI DI VITA. LA VALORIZZAZIONE DELLA FORMAZIONE EDUCATIVA TRA ANALISI GIURIDICA E CONNESSIONE CON GLI ASPETTI FARMACOLOGICI.	119
1. Premessa. Il cambio di prospettiva.....	119
2. La cultura del doping e i suoi risvolti. Dalla nascita del problema, fino alle sue declinazioni nella società attuale.....	122
3. I pericoli dei farmaci e l’ambigua definizione giuridica degli integratori.	129
4. Un fenomeno in evoluzione. Dalle terapie geniche alle nuove frontiere della stimolazione elettro-cognitiva.....	135
5. La genesi del sistema antidoping e la sua incidenza nel solo sport di “vertice”. ...	140
6. L’approccio dello Stato italiano prima del Codice mondiale antidoping.....	144
7. La transizione da una concezione sportiva del doping verso la tutela della salute. Analisi critica del modello della legge 14 dicembre 2000, n. 376.....	147
8. Il cambio di paradigma e l’importanza della prevenzione.	157
9. La rilevanza delle Scienze Motorie per un nuovo sistema formativo.	161
10. Una prospettiva concreta per guidare la transizione. La nuova figura del chinesiologo e la sua centralità per l’insegnamento dei corretti stili di vita nei luoghi sportivi.	164
11. La potenzialità attrattiva dei presidi educativi.	169
CAPITOLO IV	174
WORK-LIFE BALANCE E PIANIFICAZIONE DELL’ATTIVITÀ MOTORIA. UNA PROSPETTIVA INTEGRATA PER IL RILANCIO DEL BENESSERE COLLETTIVO.	174
1. Il concetto di <i>welfare</i> e lo stato sociale.	174
2. La crisi del sistema assistenziale e la necessità di un intervento delle imprese verso strategie di conciliazione e <i>work-life balance</i> per sostenere il benessere.	180
3. Dalle origini del <i>welfare</i> aziendale all’attuale ruolo centrale della contrattazione collettiva aziendale.....	186
4. Uno sguardo sulle tipologie assistenziali e le insidie dello <i>smart working</i>	193
5. <i>Policy</i> aziendali ed attività motorie: tra produttività e benessere.....	198
6. Gli ostacoli alla transizione e la necessità di un incentivo.....	203
7. Responsabilità sociale e contabilizzazione dei servizi sportivi.....	206
8. Verso una sinergia tra imprese, enti sportivi e territorio per il rilancio dell’attività motoria in funzione del concetto di <i>work-life balance</i>	212
CONCLUSIONI.....	219
BIBLIOGRAFIA	236

INTRODUZIONE

Posizione del tema e premessa metodologica.

L'importanza della pratica delle attività motorie e sportive per il benessere delle persone è un dato acquisito ormai da diversi anni. Lo testimonia il fatto che le varie discipline legate all'attività fisica si vanno a porre proprio all'interno degli studi sulla qualità della vita, in un'ottica che non è più limitata alla sola dimensione competitiva dello sport, ma si amplia attraverso una prospettiva multidisciplinare, in cui confluiscono gli stimoli di ricerca provenienti da molteplici realtà scientifiche. È proprio grazie a questa visione che, ponendo come faro l'affermazione di Ippocrate riportata in epigrafe, diventa possibile costruire una ricerca scientifica su argomenti trasversali, il cui sviluppo poggia su questioni spesso di tipo pratico, che senza l'aiuto di un approccio più ampio rischiano di restare irrigidite nelle rispettive impostazioni accademiche di afferenza.

La possibilità di una riflessione con uno sguardo più esteso consente, invece, di cogliere le sfaccettature di quelle dinamiche sottese che oggi non permettono di superare i problemi che affliggono lo sviluppo della società in diversi ambiti. Si tratta di un approccio che si rivela di grande importanza nello studio del sistema sportivo, il cui patrimonio economico è stato depauperato durante la pandemia da Covid-19, ma che grazie alla valorizzazione delle attività motorie, intuita negli ultimi anni dal legislatore, vede un'opportunità di rilancio, a patto di attraversare un percorso di trasformazione verso una dimensione innovativa, in cui l'associazionismo che costituisce la base dello sport si possa trasformare in una piattaforma in grado di integrare diversi saperi, così da offrire servizi nuovi e variegati, su cui lo Stato, ma anche i soggetti privati, possano investire in maniera proficua le proprie risorse.

In questo senso, il metodo di ricerca giuridica offre la possibilità di tradurre i valori promananti dalle altre discipline in una realtà sia descrittiva, sia idonea a configurare determinati e deliberati assetti di rapporti in cui far

confluire i ruoli dei diversi attori sociali¹. Ciò significa che lo sguardo del giurista permette di comprendere assetti e questioni altrimenti isolati che, invece, ben potrebbero trovare una sintesi in una prospettiva evolutiva, a patto che l'analisi non si limiti allo studio della sola giurisprudenza in quanto, visto il suo intervento di carattere successivo, la stessa non sarebbe da sola in grado di intercettare le linee innovative in cui gli studi sulla qualità della vita si stanno progressivamente dirigendo².

Il presente lavoro tenta, quindi, di porsi in questo peculiare e complicato terreno di ricerca, con l'obiettivo di descrivere le nuove opportunità che si stanno presentando, o che si potrebbero offrire agli operatori del mondo sportivo al fine di rilanciare un sistema che soffre di una profonda crisi in tutti i suoi livelli, in particolar modo sul piano dilettantistico³.

Per far affiorare alcune delle dinamiche che verranno descritte, è necessario utilizzare gli strumenti di diverse aree giuridiche, comunque tentando di non tradire l'impostazione della ricerca, che si posiziona in prevalenza nell'ambito del diritto pubblico e, in ogni caso, partendo sempre dallo studio del dato normativo e giurisprudenziale, in raffronto con un'ampia analisi dottrinale.

¹ Con l'espressione "metodo giuridico" viene a considerarsi un punto di vista interno, rispetto all'ordinamento giuridico, che costituisce una base di osservazione di colui che assume le norme a guida della condotta di criterio e di valore. Attraverso questa modalità di osservazione, *"l'esperienza non si presenta più come un insieme di fatti collegati da relazioni causali, dialettiche, etc. ma come un reticolo di proposizioni determinanti un dover essere e come valore dei suoi momenti secondo i loro rapporti con le posizioni del reticolo"*. U. SCARPELLI, *Il metodo giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1971, 4, p. 561.

² Negli anni sono stati diversi e raffinati i tentati di descrivere la metodologia della ricerca giuridica, ma come magistralmente illustrato da G. ROSSI in *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1, pp. 15-16 *"la ricerca di una «teoria generale» alla quale lo scienziato giurista non può rinunciare, non consiste, così, nel tentativo di dare ad ogni insieme di fattispecie la spiegazione più onnicomprensiva che, alla fine, fa svaporare ogni caratterizzazione significativa, ma, al contrario, nella individuazione di principi base, soglie minime, nuclei essenziali che sono propri dei concetti giuridici"*.

³ Per tutti si veda l'autorevole sintesi di G. ALPA, *Stefano Rodotà, innovatore del metodo giuridico*, in *Pol. dir.*, 2017, 3, pp. 494-498, che riprende le lezioni del suo Maestro, il quale si interrogava sul nuovo ruolo del giurista di fronte alla scelta di uscire da una concezione formalistica della scienza giuridica, cogliendone così appieno la funzione di risposta istituzionale a nuove istanze e bisogni diffusi nella società come il rinnovamento dei servizi sociali. La costruzione di un nuovo modo di guardare la realtà e quindi la progettazione di un nuovo metodo venne così riflessa in corposi riferimenti bibliografici ad opere di filosofi, sociologi, economisti e anche critici letterari da affiancare alle notazioni dei giuristi più illustri.

Lo studio verrà, poi sviluppato con ampi riferimenti alla letteratura di altre discipline afferenti agli studi sulla qualità della vita, in particolare quelli provenienti dall'area delle scienze mediche e motorie, e in maniera occasionale dall'ambito delle discipline farmaceutiche. Diversi passaggi saranno, inoltre, confrontati con riferimenti bibliografici sugli aspetti sociologici ed educativi del fenomeno sportivo. Per non cedere ad *impasse* metodologici, la scelta delle citazioni e degli approfondimenti è stata limitata all'ambito sportivo e allo stesso tempo estesa anche alla letteratura internazionale, soprattutto per quanto riguarda le discipline integrative del dato giuridico, venendo consentita una digressione rispetto agli aspetti prettamente legati all'attività motoria solo qualora nella dottrina recente non si siano rinvenuti studi e ricerche puntuali.

Questioni in analisi.

Vista la trasversalità dei temi trattati, i quesiti che sono alla base della ricerca e a cui si tenterà di dare una risposta sono naturalmente molteplici, anche se tutti collegati dal medesimo filo conduttore, rappresentato dalla proposta teorica di un nuovo modello di collaborazione tra enti sportivi, operatori imprenditoriali ed amministrazioni pubbliche che sia in grado di contribuire in maniera efficace e operativa all'obiettivo di controvertere il preoccupante dato di disinteresse verso l'attività motoria in Italia⁴.

In primo luogo, si cercherà di comprendere se il sistema istituzionale alla base dello sport, prevalentemente fondato sulle associazioni sportive inquadrate in enti federativi, è pronto per affrontare una transizione che rischia di vedere rivoluzionate alcune dinamiche operative che si sono consolidate fin dalla genesi dell'ordinamento sportivo.

⁴ Nel corso della trattazione sono diversi le ricerche che verranno citati sul punto, ma tra i più recenti è necessario citare quello con cui la Commissione Europea, proprio nel mese di settembre 2022, conferma un dato preoccupante per l'Italia. Lo studio "Eurobarometro 2022 sullo sport" ha infatti posto in evidenza, che seppur vi sia un lieve miglioramento rispetto alla situazione del 2017, in Italia solo il 3% delle persone intervistate dichiara di fare attività sportiva regolarmente, contro il 6% dell'UE. Il 31% pratica sport con una certa regolarità e il 10% dichiara di praticarlo raramente. Non pratica mai un'attività sportiva il 56% rispetto al 45% in europea. Il 28%, invece, afferma di praticare altre attività fisiche con una certa regolarità come andare in bicicletta e ballare. Il principale motivo della disaffezione risulta essere la mancanza di tempo riscontrata tra il 40% del campione, in linea con il 41% in Europa. Studio Eurobarometro speciale 525 - Physical activity, in www.europa.eu.

In secondo luogo, si cercherà di verificare se le normative di riferimento sull'impiantistica sportiva sono in grado di offrire una disciplina certa e rapida, in grado di garantire uno sviluppo delle infrastrutture, che rappresentano risorse fondamentali per ogni ente che voglia organizzare attività sportive.

Con lo studio relativo al terzo quesito, la ricerca tenterà di offrire un primo sguardo verso le altre discipline, in quanto si cercherà individuare in che modo i valori della salute e dei corretti stili di vita possono entrare a far parte della quotidianità dello sport oltre al semplice dato motorio.

In ultima analisi, la trattazione indagherà con una posizione innovativa sulle opportunità che possono essere offerte da una nuova concezione delle attività motorie, cercando di tradurre in maniera concreta la prospettiva della qualità vita interpolandola nelle dinamiche del tessuto produttivo, con l'obiettivo di dimostrare che lo sport può essere un veicolo di benessere e uno strumento di *welfare* su cui sia i privati, sia lo Stato, anche grazie all'intervento dell'universo imprenditoriale, possano investire in maniera proficua.

Piano dell'opera.

La trattazione è suddivisa in quattro capitoli, in modo da rispettare i diversi ambiti su cui si sviluppa lo studio che, pur seguendo un unico filo conduttore, inevitabilmente si interseca con altre discipline e non solo con i profili di amministrazione pubblica.

Il primo capitolo è dedicato alla descrizione dell'impostazione legislativa del sistema delle attività motorie e sportive, partendo proprio dalla genesi dell'ordinamento sportivo e dalla sua descrizione secondo la teoria pluralistica. Si tratta di una scelta obbligata in quanto tutti i rapporti tra le due istituzioni sono basati su questo binomio, che ha addirittura trovato dignità nella riforma costituzionale del 2001. L'esplicazione dell'essenza dell'ordinamento sportivo e l'atteggiamento dello Stato nei suoi confronti, infatti, rappresentano il denominatore comune che ha contraddistinto lo sviluppo dello sport in Italia e che, quindi, non può che essere visto come una delle ragioni della crisi del mondo sportivo; non a caso la linea di confine tra le due istituzioni costituisce

un terreno di conflitto ormai periodico, che ha però ispirato il legislatore per una ritrovata valorizzazione dello sport come strumento di salute, ritornando su un percorso di applicazione del dettato costituzionale che sembrava essere stato posto in secondo piano rispetto alle esigenze economiche del tessuto sportivo.

La seconda parte della trattazione è totalmente incentrata sulla descrizione delle modalità di affidamento degli impianti sportivi pubblici, che rappresentano un patrimonio fondamentale per la transizione dello sport in una nuova dimensione, come peraltro messo in evidenza dal consistente intervento finanziario previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. È infatti necessario comprendere le dinamiche che hanno finora ostacolato il settore degli investimenti in una risorsa così importante e che si rinvergono in un'organizzazione di sistema rigida e frastagliata, sulla quale il legislatore ha tentato di intervenire più volte in ottica semplificativa, ma senza particolare successo vista la situazione generale dell'impiantistica italiana. Verranno quindi descritti i rapporti consentiti dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, illustrando il contesto in cui si sono sviluppate le normative in materia, essendo fondamentale comprendere le ragioni dell'attuale impostazione per cogliere la portata delle nuove opportunità del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 di riforma dello sport e del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. Codice del Terzo settore).

Il terzo capitolo è dedicato allo studio del fenomeno del doping in una prospettiva fortemente multidisciplinare. Oltre all'analisi giuridica del problema, impostata in chiave classica sulle istituzioni internazionali antidoping e sulle norme della legge 14 dicembre 2000, n. 376, verranno infatti offerte delle connessioni con gli aspetti farmacologici, mettendo in evidenza il problema dell'assunzione non solo di farmaci, ma anche di integratori, senza che vi siano indicazioni terapeutiche. Si tratta di un'impostazione necessaria per introdurre la questione dell'importanza di un cambio di paradigma nell'approccio al problema, che vede nella formazione e nell'intervento educativo preventivo non solo una soluzione, ma anche una possibilità di valorizzazione dell'intero associazionismo sportivo. In questo senso, si pone infatti il rinnovamento professionale stabilito dal d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 che, raccogliendo il portato di anni di studi sulle attività motorie, ha previsto

l'inserimento obbligatorio del chinesologo e del *manager* dello sport all'interno delle organizzazioni sportive.

L'ultima questione oggetto dell'indagine è rappresentata da un argomento sul quale gli studi sono iniziati a svilupparsi solo pochi anni fa - prevalentemente in ambito internazionale e fuori dal contesto sportivo - ma che ha trovato un potente volano a seguito della prima ondata di pandemia da Covid-19, ossia il tema del *work-life balance* e più in generale delle politiche di *welfare* aziendale. Nell'ultimo capitolo vengono analizzati i tratti essenziali di questa pratica dal punto di vista giuridico, partendo da brevi accenni sulla sua genesi, per poi concentrarsi sull'impostazione della normativa attuale, nel tentativo di investigare se possa esserci spazio per le attività motorie, non solo nel tempo libero fuori dalle imprese, ma anche grazie agli incentivi diretti e indiretti di quest'ultime. Il ritorno di un intervento dei capitali privati nelle aziende sportive rappresenterebbe, infatti, una grande opportunità per il settore delle attività motorie, ma prima di potersi sbilanciare sulla fattibilità di una rivoluzione in questa direzione - grazie ad un ripensamento del rapporto tra lavoratore, impresa, tempo libero e sport - è fondamentale comprendere i tratti generali di questo innovativo settore di studio, sul quale le recenti proposte di modifica costituzionale potrebbero portare a rilevanti sviluppi.

*

Infine, pare indispensabile un'ulteriore premessa metodologica, dovuta all'ampiezza dei temi che verranno trattati; il presente lavoro, infatti, non si propone quale analisi esaustiva degli istituti analizzati in quanto, in tal senso, sarebbe necessaria un'opera di dimensioni monumentali, la cui strutturazione e la vastità andrebbero a snaturare l'essenza stessa delle tesi prospettate nell'elaborato, nonché il suo carattere multidisciplinare, che si denota in maniera particolare nelle parti dedicate al fenomeno del doping e alle dinamiche del *welfare* aziendale⁵. Lo studio si prefigge, invece, il proposito di individuare i passaggi salienti dell'evoluzione dello sport inteso come

⁵ In proposito si richiama l'opera di S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983 (rist.), p. 112 il quale, relativamente alla descrizione del metodo di analisi giuridica, affermava “*La vera semplicità viene erroneamente presa per indizio di poco merito [...] dimenticando che semplici sono le più perfette opere artistiche e scientifiche*”.

strumento di salute e benessere preventivo, tentando di rinvenire ed evidenziare le manifestazioni di questo concetto all'interno delle diverse tematiche in analisi, proponendo al lettore una guida alla rivalutazione delle questioni sottese al rinnovamento istituzionale e all'impiantistica sportiva, su cui sono stati più evidenti le azioni della politica, intervenuta con riforme della *governance* statale e con l'inserimento di apposite parti nelle missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

L'obiettivo precipuo dell'indagine è, quindi, quello di fare emergere l'ossatura legislativa in evoluzione da pochi anni e che pare ormai pronta per supportare la transizione del sistema delle attività motorie e sportive in una dimensione moderna, pronta ad affrontare il mutamento dei contesti sociali di riferimento per evolversi anche grazie all'attrazione di finanziamenti da investitori privati ed imprese, che ormai da tempo si sono allontanati dal mondo delle attività sportive, facendo venire meno l'indispensabile sostentamento finanziario. In questo senso, nella sezione conclusiva del lavoro, oltre all'evidenza dei risultati a cui giunge la tesi, verranno proposte delle suggestioni operative che rappresenteranno la sintesi e il punto di definizione dell'intero impianto dell'opera, oltre che uno strumento di raffronto e discussione con altre discipline scientifiche.

CAPITOLO I

L'IMPOSTAZIONE LEGISLATIVA DEL SISTEMA ITALIANO DELLE ATTIVITÀ SPORTIVE E MOTORIE. DAL CONFLITTO AD UN NUOVO VALORE, ATTRAVERSO IL RITROVATO PARADIGMA "SPORT E SALUTE".

1) Cenni introduttivi sull'inquadramento pluridimensionale dello sport. - 2) L'ordinamento sportivo: genesi e primi contatti con l'ordinamento generale. - 3) I passaggi di competenze tra i Ministeri e la ricerca di una declinazione autonoma per lo sport nella legislazione statale. - 4) La riforma del Titolo V e l'incertezza di una definizione tra ordinamento sportivo e attività motorie nell'ottica di sussidiarietà. - 5) Lo sport come strumento per la tutela della salute: dal principio costituzionale alla trasposizione normativa. - 6) La struttura dell'ordinamento sportivo e la valenza pubblicistica delle sue attività. - 7) I conflitti sulla giustizia: una soluzione parziale e i presupposti per un nuovo scontro. - 8) Sport e Salute S.p.a. Un abbinamento auspicato alle origini di un nuovo sisma. - 9) La pandemia da Covid-19 e la ritrovata importanza sociale dello sport. - 10) L'efficacia della valorizzazione associativa attraverso il sostegno dello Stato: riflessioni su un cambiamento in atto.

1.Cenni introduttivi sull'inquadramento pluridimensionale dello sport.

Al fine di affrontare il tema delle attribuzioni legislative e dell'importanza dello sport sul piano sanitario e sociale, le recenti e altisonanti vicende di riforma dell'ordinamento sportivo - susseguenti alla legge 8 agosto 2019, n. 86 - impongono preliminari cenni sul concetto stesso di "Sport" e sulla definizione di "ordinamento sportivo" che, dopo essere stata per decenni di uso corrente dell'ambito degli studi giuridici¹, è entrata a far parte del linguaggio legislativo a partire dal 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione².

¹ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10; W. CESARINI SFORZA, *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1970, 1-2, pp. 35-45 (vers. originale pubblicata in *Dir. lav.*, 1951, 7-8, pp. 264 ss.); M.S. GIANNINI, "Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 671 in cui si legge "Che il mondo sportivo si sia dato ormai un proprio diritto costituisce opinione recepita e consolidata nei maggiori Paesi europei e americani. Molto meno si parla, invece, di un ordinamento giuridico sportivo. Ma avendo presente le teorizzazioni che sono state fatte sugli ordinamenti giuridici, neanche ciò appare più contestabile: degli ordinamenti

Un'operazione in tal senso è resa ancora più necessaria se si pensa che la definizione tradizionale di attività sportive considerava prevalente il suo aspetto organizzativo, nel tentativo di categorizzarle rispetto alle attività motorie³. Ancora oggi, però, queste due declinazioni del concetto di sport convivono in una commistione organizzativa e in parte normativa, che non permette di tracciare dei confini ben delineati.

Secondo il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, art. 2, co. 1, lett. nn) con il termine “Sport” deve intendersi: *“qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli”*.

Si tratta questa di una definizione che seppur con uno slancio propositivo, presenta comunque delle difficoltà ontologiche nel prendere le distanze dal concetto di “competizione” se non fosse altro per il richiamo al rispetto delle regole, riproponendo così il collegamento ad un sistema sovraordinato agli operatori, che difficilmente si giustifica nella dimensione della semplice attività motoria. È dunque evidente che le due sfere (motoria e sportiva) sono ancora collegate in una complessa rete di rapporti che, da un lato tendono ad un livello di rilevanza economico-internazionale, mentre dall'altro trovano concretezza in una dimensione locale, anch'essa con risvolti economici non trascurabili; in questo senso sarebbe allora più corretto parlare di

giuridici, infatti, tale mondo possiede gli elementi costitutivi tipici”; I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977. Per gli interventi più recenti si v. L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 3, pp. 299-327.

² L'espressione è stata spesso impiegata anche dalla giurisprudenza ben prima della riforma del Titolo V della Costituzione, si v. tra le più risalenti Cass. civ., 11 febbraio 1978, n. 625; Cass. civ. 28 luglio 1981, n. 4845; T.A.R. Lazio, sez. III, 8 marzo 1982, n. 311.

³ Con questa espressione si devono intendere l'insieme delle competizioni senza limiti temporali e spaziali, nell'ambito delle quali le regole tecniche disposte dagli organismi federali internazionali attengono allo svolgimento delle gare, all'organizzazione necessaria per garantirne la correttezza formale, la misurazione delle prestazioni ed alla giustiziabilità interna dei conflitti tecnico disciplinari. I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., pp. 73 ss.

“ordinamento delle attività motorie e sportive”, più che di “ordinamento sportivo”, come peraltro indicato dalla più recente dottrina⁴.

Guardando, infatti, alla disciplina dei servizi legati allo sport si può affermare che essi rientrano a pieno titolo nella categoria dei “servizi alla persona”, in un’ottica che si presenta ben più complessa rispetto alla semplice definizione di attività sportiva o “Sport”, portando con sé rilevanti implicazioni dal punto di vista sociale e di tutela della salute⁵, coinvolgendo, quindi, l’intera popolazione di uno Stato, con la conseguente moltiplicazione di problematiche di ordine giuridico. Questa realtà comporta un costante confronto con le disposizioni costituzionali⁶ e sovranazionali⁷, che è possibile tradurre anche in

⁴ C. BOTTARI, *Ordinamento nazionale e ordinamento sportivo: profili giuridici*, in *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, a cura di C. BOTTARI, P. D’ONOFRIO, F. FRANCESCHETTI et. al., Bologna, Bononia University Press, 2021, p. 29.

⁵ La riconduzione dei suoi principali aspetti all’interno di una categoria dogmatica, sul piano internazionale pare essere più delineata, seppur non univoca. La Carta europea dello sport (vers. 1992), art. 2, co. 1 del Consiglio d’Europa definisce lo sport, come: “*qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali e il conseguimento di risultati nelle competizioni a tutti i livelli*”. La risoluzione del Parlamento europeo dell’8 maggio 2008, n. 2007/2261 sul Libro bianco sullo sport, stabilisce che lo Sport “*rappresenta un importante strumento per la promozione del dialogo interculturale e fornisce un eccezionale contributo allo sviluppo e alla promozione di importanti valori sociali, culturali ed educativi*”. La Carta internazionale dell’educazione fisica e dello sport dell’UNESCO (vers. 2015) cita all’art. 1 che: «*Ogni essere umano ha il diritto fondamentale di accedere all’educazione fisica e allo sport, che sono indispensabili allo sviluppo della sua personalità. Il diritto di sviluppare le proprie attitudini fisiche, intellettuali e morali attraverso l’educazione fisica e lo sport deve essere garantito tanto nel quadro del sistema educativo, come negli altri aspetti della vita sociale*».

⁶ Tra le disposizioni di maggior rilievo per la trattazione pare opportuno richiamare il combinato di cui agli artt. 2 e 18 Cost. che tutelano l’esplicazione delle aspirazioni personali degli individui, tra cui lo svolgimento dell’attività sportiva, singolarmente e nelle formazioni sociali; l’art. 32 Cost. relativo alla tutela della salute a cui è ricondotta più in generale la rilevanza dell’attività motoria; l’art. 33 Cost. a cui può essere ricondotta l’importanza della funzione educativa e sociale dello sport. Cfr. P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2018, 1, p. 1; T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 2017, n. 15, pp. 1-14. M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 3-4, pp. 403-428. M. SANINO, *Sport* (ad vocem), in *Enc. giur.*, vol. 32, Roma, Treccani, 2006; G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 100; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 79; V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, a cura di D. MASTRANGELO, Bari, Cacucci, 1994, pp. 13-14; C. PARINELLO, *Attività sportiva e sviluppo della persona*, in *Dir. fam.*, 1991, 3, pp. 741-785.

⁷ Per un inquadramento generale L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 1-2, pp. 5-39; S. BASTIANON, *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell’Unione Europea*, in *L’Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, a cura di S. BASTIANON, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 84 ss.; G. CARBONI, *L’ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 56-57.

una chiave innovativa e non più delegando l'attuazione delle politiche di perseguimento di benessere comune solamente al binomio Sport-CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano). A ben vedere è stato proprio questo il tema al centro degli interventi normativi in materia di "Sport" che si sono susseguiti negli ultimi anni ed in cui il rapporto tra le competenze statali e il ruolo dei privati è tornato nuovamente in discussione, non solo sul piano dogmatico, ma comportando importanti implicazioni operative, che coinvolgono anche sul tema della gestione delle risorse finanziarie, della pianificazione dell'impiantistica e degli interventi di sostegno alle realtà sportive.

Per meglio comprendere questo tentativo di distacco dall'impostazione tradizionale pare allora opportuno sviluppare l'analisi dal concetto di "ordinamento sportivo".

2. L'ordinamento sportivo: genesi e primi contatti con l'ordinamento generale.

L'idea di "ordinamento sportivo" nasce nel solco della teoria della pluralità degli ordinamenti riconducibile all'opera di Santi Romano, il quale aveva descritto i tre elementi costitutivi di un ordinamento⁸: *plurisoggettività*,

⁸ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946. La teoria dell'istituzione considera il diritto come un sistema di elementi non solo normativi, posti in una serie di relazioni; l'attenzione dell'indagine dei teorici istituzionalisti è dunque un insieme di esperienze giuridiche ulteriori rispetto alla dimensione normativa. Il diritto, inteso come ordinamento giuridico deve essere considerato attraverso la visione istituzionale, dove per istituzione si intende ogni ente o corpo sociale avente un'esistenza obiettiva, concreta ed un'individualità esteriore e visibile, per quanto immateriale, che manifesti la natura sociale e non puramente individuale dell'uomo. Dunque, diritto significa istituzione ed ogni istituzione presuppone un ordinamento giuridico. L'idea di Romano, nata in un preciso contesto storico e funzionale alla giustificazione dello stato corporativo S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de "L'ordinamento giuridico" di S. Romano*, oggi in Id., *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 21. Per un approfondimento sulla teoria istituzionalistica, si v. F. MODUGNO, *Istituzione* (ad vocem), in *Enc. dir.*, vol. 33, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 69-96; V. FROSINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 321-330. La teoria di Romano, si contrappone alla dottrina pura del diritto, il cui ideatore definiva l'ordinamento giuridico come «*un sistema di norme, la cui unità si basa sul fatto che tutte le norme hanno lo stesso fondamento per la loro validità; e il fondamento della validità, in un ordinamento normativo [...] è una norma fondamentale da cui si deduce la validità di tutte le norme dell'ordinamento*», postulando così l'identità tra Stato e diritto H. KELSEN, *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966, p. 42. Per una spiegazione sull'articolata teoria di Kelsen, su tutti si v. G. BONGIOVANNI, *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato-H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998.

che consiste nell'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti, legati dall'osservanza di un corpo comune di norme alle quali attribuiscono valore vincolante; la *normazione*, cioè il corpo di norme appena richiamato e l'*organizzazione*: vale a dire un complesso collegato di persone e servizi, che deve avere carattere permanente e duraturo ed esercita sui componenti dell'ordinamento un potere che limita, nell'interesse generale, la libertà di ogni soggetto⁹. In base a tale visione lo Stato incarna solo uno degli ordinamenti e quindi delle istituzioni esistenti e seppur rappresenta la più complessa, la sua preminenza non elimina la giuridicità di altri gruppi sociali.

Osservando la genesi dell'ordinamento sportivo, verso la fine dell'800, a livello sovranazionale, i soggetti che ebbero l'intenzione di esercitare l'arte del movimento corporeo decisero di associarsi e regolamentare la propria attività; nacquero allora autonomi moduli organizzativi che presero la forma di associazioni: le cosiddette federazioni sportive internazionali, munite di una totale indipendenza rispetto agli stati nazionali, che consideravano giuridicamente irrilevante le loro attività, con conseguente capacità autonormativa di questi enti. Allo stesso tempo nel territorio dei diversi stati, si svilupparono delle organizzazioni aventi gli stessi scopi di quelle internazionali, a cui erano collegate a livello gerarchico, venendosi così a costituire le Federazioni sportive nazionali. Nel 1894 venne creato il Comitato Olimpico Internazionale (CIO), con l'intento di organizzare i Giochi olimpici dell'era moderna. Il CIO e le federazioni internazionali crearono dei vincoli stabili - validi ancora oggi - tra tutti coloro che praticano lo stesso sport nei diversi paesi, concentrando il sistema sui principi della Carta Olimpica¹⁰. Il CIO, il cui fine era e resta quello dell'organizzazione dei Giochi olimpici,

⁹ La teoria pluralistico-ordinamentale, è collegabile alla tesi del "diritto dei privati", il cui punto centrale è l'assunto che il diritto di determinati gruppi, nasce per volontà di soggetti privati, i quali «*creano norme per regolare determinati rapporti di interesse collettivo in mancanza, o nell'insufficienza, della legge statale*» W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 43 (vers. Originale pubblicata nel 1929 in *Riv. ital. sc. giur.*).

¹⁰ Per sintesi dei principi si v. E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 2, pp. 250-252.

dettava a tale scopo solo le regole organizzative, mentre l'attività normativa tecnica era riservata alle federazioni internazionali¹¹.

All'inizio del '900 nacque poi anche il CONI che, costituito dai delegati delle principali organizzazioni sportive nazionali, con natura di ente privato, si proponeva di curare la partecipazione della rappresentativa italiana alle Olimpiadi¹². Poco dopo, lo stesso Comitato nazionale venne posto al vertice della dimensione sportiva nazionale, in quanto fu investito anche delle funzioni di controllo e coordinamento di tutta l'attività sportiva italiana e di tutela dell'ideale olimpico in quanto organo dell'ordinamento riconosciuto dal CIO¹³.

L'evolversi di queste formazioni sociali, sia a livello nazionale, che sovrastatale andò di pari passo con l'introduzione di principi e regole sempre più precise ed articolate; questo comportò la nascita di un ordinamento giuridico sportivo a forma piramidale e strutturato su due livelli: nazionale e internazionale¹⁴. In detto contesto erano, infatti, riscontrabili i tre elementi costitutivi tipici degli ordinamenti giuridici di cui il giurista Giannini - noto

¹¹ Cfr. R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del comitato internazionale olimpico*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 3, pp. 407-408. Per ulteriori approfondimenti sui rapporti tra l'ordinamento sportivo mondiale e l'ordinamento sportivo nazionale si v. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2010; M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 2, pp. 243-257.

¹² L'ente fu costituito nel 1914 e la relazione che lo lega al Comitato Olimpico Internazionale (CIO) non è di tipo associativo, ma è fondata sull'unilaterale riconoscimento del CIO, il quale offre legittimazione a quello nazionale, in qualità di proprio fiduciario: il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) si erge dunque a custode e promotore a livello nazionale, dei principi dell'Olimpismo. Tale locuzione rappresenta fini di ordine educativo, culturale, etico e sociale ispirati alla filosofia del dilettantismo sportivo. Tale idea rappresenta lo schema alla base dell'idea di ordinamento giuridico sportivo. I. MARANI TORO, *Giulio Onesti ed il diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, 1, p. 421.

¹³ Il CONI non era dunque considerato in posizione di subordinazione gerarchica nei confronti del Governo e pertanto è libero di determinarsi nel modo che crede più opportuno, anche in contrasto con le direttive governative, assumendosene s'intende in tal caso la relativa responsabilità. TAR Lazio, sez. III, 8 marzo 1982, n. 311, in *Foro amm.*, 1982, 1, p. 1066. C. ALVISI, *Profili di autodisciplina nell'ordinamento dello sport e riordino del CONI*, Bologna, Bonomo, 2000, p. 8; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, *Riv. dir. sport.*, 1999, 1, p. 50.

¹⁴ Per un approfondimento sull'evoluzione dell'ordinamento sportivo esaustiva è la proposta di M. COCCIA, A. DE SILVESTRI, O. FORLENZA et al., *Diritto dello sport*, Firenze, Le Monnier, 2008, pp. 4 ss.; P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2019, 12, pp. 11-12; S. PATTI, *Ordinamento sportivo* (ad vocem), in *Enc. giur.*, vol. 15, Roma, Treccani, 2008, p. 372. M. SANINO, *La conformazione attuale del sistema normativo*, in *Riv. amm.*, 1985, 2, pp. 115-140. Sull'esistenza di questa istituzione si espressero anche le Sezioni Unite della Cassazione, le quali hanno riconosciuto l'esistenza di un "vero e proprio ordinamento sportivo, dotato nei limiti segnati dall'ordinamento statale, di propria potestà normativa, amministrativa e giudiziale", Cass. civ., Sez. Un., 12 maggio 1979, n. 2725, in *Giust. civ.*, 1979, 2, p. 1380.

interprete della teoria pluralistico-ordinamentale - offrì una valida declinazione per quanto riguarda l'assetto sportivo¹⁵, sottolineando la nascita in maniera originaria dell'ordinamento sportivo, che di fatto rappresentava l'unico apparato competente a stabilire le regole per lo svolgimento dei giochi e delle attività sportive. Questo emergente e sempre più consistente fenomeno mise gli Stati nazionali di fronte alla necessità di dover prendere una posizione che sino ai primi decenni del '900 era mancata.

Durante l'esperienza dei regimi totalitari¹⁶, lo sport venne concepito come parte integrante dell'ordinamento statale ed è per questo che in Italia, con legge 16 febbraio 1942, n. 426, il CONI venne trasformato in un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico. Con la stessa legge le federazioni nazionali vennero definite organi del CONI e gli statuti delle federazioni di nuova costituzione, sia i regolamenti interni di esse vennero assoggettati all'approvazione del Comitato Olimpico. In buona sostanza, lo Stato italiano decise di attrarre nella sua orbita il livello nazionale dell'ordinamento sportivo, qualificando come un ente governativo il soggetto posto al suo vertice, anche se con una tecnica incentrata sulla vigilanza. Oltretutto, in tale contesto di "statalizzazione" fu consentito alle federazioni - pur rimanendo soggetti di

¹⁵ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., 13-17. Per una rivisitazione degli scritti dell'illustre giurista si v. G. CARCATERRA, *La teoria generale del diritto in Giannini*, in *Vita e opere di Massimo Severo Giannini*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2000, 4, pp. 967-982. Nel tempo si è formata una corrente dottrinale che sottolineò invece la nascita derivata dell'ordinamento sportivo, dovuta proprio al suo carattere plurisoggettivo, che prevede diverse tipologie di soggetti, organi e vicende a cui lo Stato conferisce il carattere di giuridicità. Tra i maggiori sostenitori A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport*, 1979, pp. 29 ss. M. SANINO, *Il lento cammino verso la piena autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, Bononia University Press, 2018, vol. 1, p. 173 ss.; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici*, cit., p. 7. i quali richiamano il pensiero di W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, 1, p. 1384, il quale affermava che "In base alla teoria pluralistica, la volontà comune di una collettività di persone - raggiungere uno scopo condiviso - assume il rango di norma giuridica. Questo rapporto giuridico si determina senza alcun vincolo contrattuale tra gli appartenenti al gruppo sociale, ma è espressione di un fascio di tante volontà quanti sono i membri della comunità. Emerge dunque che il potere d'impero del corpo sociale deriva dal potere statutario stesso, in quanto espressione della volontà comune che si afferma sopra al singolo membro".

¹⁶ Tra gli anni '20 e '30 del secolo scorso, il partito fascista intervenne nelle nomine delle cariche sportive, che da elettive diventarono politiche. C. ALVISI, *Profili di autodisciplina nell'ordinamento dello sport e riordino del CONI*, cit., p. 8; G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. it.* 2016, 2, pp. 485-487.

diritto privato - di emanare atti di natura pubblicistica, giustificando così un potere di controllo del CONI e dunque dello Stato su di esse.

Sempre lo stesso Giannini, in maniera pionieristica, si pose il problema di come regolare l'inevitabile intersezione tra i due ordinamenti, riconoscendo un ruolo di supremazia dello Stato in caso di conflitto¹⁷. Rinviando ad altre sedi la disamina completa della dimensione internazionale dell'ordinamento sportivo, ciò che preme rilevare è che a livello nazionale, con l'avvento della Repubblica e della Carta Costituzionale, a partire dagli anni '50 sino ad oggi, si è assistito ad una progressiva ed inarrestabile erosione della pretesa autonomia dell'ordinamento sportivo dovuta all'emersione di nuovi interessi pubblici che derivano dall'intreccio tra sport, salute, scuola e benessere collettivo¹⁸, all'incidenza del diritto comunitario prima¹⁹ e dell'Unione Europea poi²⁰, nonché all'incremento degli interessi economici orbitanti attorno allo sport.

¹⁷ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., pp. 10-14.

¹⁸ T.E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 305-314; R. BORRELLO, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giur. Cost.* 2019, 5, pp. 2685-2701; M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, 2, pp. 1-8. Particolarmente chiaro sul punto è P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, cit., p. 12, il quale sintetizza così il concetto: "In una difficile prospettiva di equo contemperamento tra esigenze talvolta contrapposte, gli ordinamenti sportivi nazionali e l'organizzazione delle attività motorie, quale strumento per il perseguimento di finalità riconosciute e protette dalla Costituzione, si devono mantenere comunque in armonia con la legislazione statale, lasciando ovviamente fermi i principi che promanano dal sistema internazionale sportivo, che tra l'altro essi stessi contribuiscono a formare e che rappresentano in ogni caso la condizione essenziale per una presenza attiva di ciascun organismo nazionale nell'ambito internazionale del mondo sportivo".

¹⁹ Cfr. L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici e il fenomeno sportivo*, cit., p. 12. Con la sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, la Corte di giustizia si è pronunciò sul noto caso *Bosman* affermando come alcune normative tecniche delle federazioni non siano compatibili con l'art. 48 del Trattato C.E., in *Foro it.*, 1996, 1, p. 13, con nota di G. VIDIRI, *Il "caso Bosman" e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della comunità europea*; cfr. E. ADOBATI, *Il Trattato di Roma si applica anche alle attività sportive: l'incidenza della sentenza Bosman sulla disciplina delle attività calcistiche*, in *Dir. comm. intern.*, 1996, 2-3, pp. 663-671. Di rilievo fu la causa *Meca-Medina e Majcen* (C. giust. UE, 18 luglio 2006, causa C-519/04, in *Raccolta*, p. I-6991; B. NASCIMBENE, S. BASTIANON, *Diritto europeo dello sport*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 8-11.

²⁰ Oggi lo sport trova rilievo ai sensi dell'art. 165 TFUE, per quanto riguarda la protezione delle formazioni che promuovono la funzione sociale ed educativa, nonché l'integrità fisica, che deve essere assicurati dagli organismi sportivi. Cfr. G. CARBONI, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, cit., pp. 56-57; R. CARMINA, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 3-4, pp. 773-805.

La portata di questi cambiamenti e dell'incidenza dei rapporti tra Stato e sport è comprensibile volgendo lo sguardo agli studi sulle autonomie ordinamentali. Secondo questi, infatti, lo Stato rappresenta l'unica istituzione legittimata a perseguire interessi generali per tutta la collettività; tuttavia, vengono riconosciute e ammesse istituzioni che si prefiggono lo scopo di soddisfare interessi collettivi nell'ambito di determinati settori che, nell'ottica del decentramento delle funzioni amministrative, svolgono le relative attività con un'autonomia che si concretizza nella facoltà di stabilire una propria organizzazione, regolata da proprie norme. È importante, allora, che le istituzioni particolari conservino il loro margine di azione per meglio declinare le istanze dei propri rappresentati, ma è altresì di rilievo che lo Stato non consideri irrilevanti le attività degli ordinamenti settoriali, in quanto ciò si tradurrebbe in una rinuncia al perseguimento di politiche di pubblica utilità; in questo senso lo Stato dovrebbe allora conservare la propria potestà giurisdizionale sugli atti delle istituzioni private, nonché mantenere un'azione di generale vigilanza sulle attività di quest'ultime.

La regolazione dell'ordinamento sportivo italiano ha, però, sempre goduto di una posizione del tutto peculiare in quanto, non solo poteva determinare in via autonoma la propria attività, ma addirittura si arrogava il diritto di poterlo fare in maniera indipendente dall'ordinamento statale²¹, giustificando la propria azione con la sua forte caratterizzazione e collegamento con la sua stessa proiezione sovranazionale, creando così momenti di conflitto istituzionali che si sono riproposti ciclicamente sino ad oggi su differenti tematiche di cui si dirà a breve.

²¹ Descrive il problema R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 507 ss.; G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 303 ss.; G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, *Corr. giur.*, 2007, 8, p. 1120, che spiega le ragioni di tale atteggiamento specificando che l'autonomia della giurisdizione sportiva è considerata l'ordinario modo di autogoverno della comunità e non il risultato del contenimento statale; l'eccezione sarebbe rappresentata dall'ingerenza dello Stato nelle questioni di giustizia sportiva. È però vero che il rafforzamento delle autonomie non può mai portare alla rinuncia da parte dello Stato del nucleo di principi che per il loro carattere unificante non sono suscettibili di modifiche, altrimenti ci si troverebbe di fronte ad una negoziazione dei poteri dello Stato.

3. I passaggi di competenze tra i Ministeri e la ricerca di una declinazione autonoma per lo sport nella legislazione statale.

Una volta definito l'inquadramento dogmatico del rapporto tra i due ordinamenti, si è dunque nel tempo assistito ad una fase di coesistenza e di tendenziale separatezza di azione, che ha visto lo Stato agire in chiave integrativa rispetto all'ordinamento sportivo.

Fino agli anni '70 l'intervento statale si era prevalentemente limitato all'erogazione di finanziamenti al sistema sportivo e ad una generica disciplina relativa alla costruzione e alla gestione degli impianti²², per poi iniziare ad interessarsi prevalentemente all'ambito delle attività motorie, nonché del valore sociale dello sport, iniziando così a strutturare una disciplina e una suddivisione di attribuzioni con le Regioni, anche in assenza di un riferimento costituzionale che disciplinasse chiaramente le competenze in materia.

Il legislatore intervenne, allora, con l'art. 56, co. 2 lett. b) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ma anziché marcare la diversità dell'ambito operativo delle Regioni, procedette a definire le competenze amministrative usando come spartiacque il richiamo all'attività agonistica²³. Seppure vi fu una presa di coscienza del diverso ruolo dello sport come fattore di sviluppo sociale, assimilando le attività motorie e sportive non agonistiche alle competenze regionali in materia di turismo fu creata categorizzazione poco convincente e la cui principale ragione di insuccesso fu l'utilizzo della locuzione "attività sportive", senza alcuna ulteriore specificazione²⁴.

²² Originariamente il finanziamento avveniva attraverso il versamento al CONI di una quota dei prelievi sui pronostici sportivi (es. Totocalcio) da parte dell'Agenzia dei monopoli dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496. Per una ricostruzione storica M. SANINO, A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 1, pp. 57-98.

²³ Risulta assente nella normativa statale, anche successiva all'introduzione del decreto, una nozione di attività agonistica. Da una prospettiva storica, per comprendere il concetto è senz'altro utile il riferimento alla l.r. Toscana 9 luglio 2003, n. 35 che offre un'interpretazione stabilendo che "*per attività sportiva agonistica si intende quell'attività praticata continuativamente, sistematicamente ed esclusivamente in forme organizzate*", mentre "*per attività sportiva non agonistica si intende quell'attività, differente da quella agonistica, per l'impegno minore, l'aspetto competitivo non mirato al conseguimento di prestazioni sportive di elevato livello, assenza di un vincolo di età*". Per "*attività motoria e ricreativa si intende quella svolta singolarmente o in gruppo per esclusivi fini igienici e ricreativi*".

²⁴ C. BOTTARI, *Ordinamento nazionale e ordinamento sportivo: profili giuridici*, cit., pp. 33-34. Prima del citato intervento il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle

In soccorso dell'infelice definizione intervenne la disciplina della legge 23 marzo 1981, n. 81 che, individuando i professionisti come nuova categoria tra gli sportivi, contribuì a creare una riserva d'intervento per lo Stato nello sport di "vertice", al contempo statuendo la libertà di esercizio dell'"attività sportiva svolta in qualsiasi forma": definizione che ampliò in parte il concetto di sport, ma che non trovò alcuna declinazione pratica²⁵.

Si dovette, dunque, attendere fino alla sentenza della Corte Costituzionale del 17 dicembre 1987, n. 517 per iniziare a delineare la divisione delle competenze in materia di sport²⁶.

Stabilendo che lo sport agonistico *"sotto il profilo organizzatorio, non può prescindere dal collegamento, tramite le Federazioni nazionali di settore, con l'ordinamento sportivo internazionale"*, la Consulta precisò che *"lo è Stato è pienamente legittimato a programmare ed a decidere gli eventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le Regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività non agonistiche"*. In questo senso rientrò sotto l'area di intervento statale la disciplina in materia di impianti sportivi in cui venivano esercitate attività riconducibili al circuito delle competizioni organizzate dalle federazioni sportive. Diversamente, la competenza delle Regioni era da riservarsi alla sfera delle infrastrutture dedicate alle attività programmate da parte degli enti di promozione sportiva e,

Regioni riguardò la tutela sanitaria delle attività sportive (d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 1, lett. c), le attrezzature di interesse regionale (d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 2, c. 2, lett. l).

²⁵ Di fatto il legislatore non considera in maniera chiara lo "sport dilettantistico", il quale è certamente gravido di agonismo e soprattutto è esercitato dalla maggior parte delle società sportive che costituiscono la base organizzativa e funzionale del CONI. Cfr. F. BLANDO, *Evoluzione e prospettive del rapporto tra stato, Regioni e CONI in materia di sport*, in *Ist. fed.*, 2009, 1, pp. 22-76. La definizione di dilettante si può ricavare in maniera residuale dall'art. 2 della legge n. 91/1981 che delimita l'ambito di applicazione delle norme relative al rapporto di lavoro sportivo, tramite un rinvio alle regole federali, che determinano la nozione di "professionismo", con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica. L. DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, p. 215.

²⁶ Pubblicata in *Regioni*, 1988, 2, pp. 431 ss., con nota di F.C. RAMPULLA, *La Corte "si esercita" sullo sport*.

più in generale, quelle in cui svolgevano lo sport i soggetti non tesserati per il circuito istituzionale rappresentato da enti federali²⁷.

Seppure l'intervento della Consulta sembrò contribuire a mettere un punto fermo, almeno per quanto riguarda l'impiantistica, il resto delle questioni, compresa la definizione di attività sportiva, rimase invece aperta.

È indiscutibile, infatti, che le federazioni nazionali rappresentano i principali attori dell'organizzazione dello sport che, anche per quello definito agonistico, non ha nella prassi il suo principale risvolto nell'attività organizzativa degli enti, coinvolgendo invece la sfera sociale e personale degli individui, considerando che, come verrà progressivamente illustrato nella trattazione, la sua base è rappresentata da un'amplissima platea di tesserati di diverse età, che va dalla fase della pubertà, a quella adulta a prescindere dalla categoria sportiva di riferimento.

È necessario precisare, inoltre, che l'attività sportiva e motoria trova una regolamentazione anche all'interno di normative statali come quelle in tema di sanità pubblica, con particolare attenzione allo sport scolastico²⁸, alle certificazioni mediche, al tema del doping e, non ultimo e seppur di recente introduzione, in quelle relative ai presidi sanitari obbligatori all'interno degli impianti, di cui si dirà a breve²⁹.

²⁷ Si v. A. STERPA, *La partita tra Stato e Regioni nell'«ordinamento sportivo»*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 2, p. 264 il quale, in altre parole, specifica: “Quindi, per sintetizzare, la materia «ordinamento sportivo» include, per stratificazione del dettato giurisprudenziale costituzionale, la promozione e l'organizzazione delle attività sportive; e, in questo senso, per «organizzazione» vale la definizione che proprio il Giudice delle leggi impiegò nel 1987 (in materia di impianti sportivi e campionati mondiali di calcio Italia 1990) ossia «nel concetto di organizzazione rientrano [...] gli interventi sulle persone e sulle cose coordinati al perseguimento di un determinato fine» (sent. n. 517/1987)”.

²⁸ I rinvii sono in tema di insegnamento dell'educazione fisica, le cui prime normative sulla sua obbligatorietà per i maschi risalgono alla legge 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna, estesa poi a tutta l'Italia dopo l'unità nazionale, mentre fu la legge 7 luglio 1878, n. 4442 che estese l'obbligatorietà anche per le femmine. Oggi la materia è regolata dalla l. 7 febbraio 1958, n. 78, con alcune recenti e rilevanti novità, in quanto nella legge 30 dicembre 2021, n. 234, all'art. 1, co. 333 è stato previsto l'inserimento progressivo di docenti in possesso di diploma di laurea in Scienze Motorie o titoli equipollenti nell'organico di docenti per la scuola primaria, in quanto fino a tale momento tale previsione era riservata alla scuola secondaria. L'altro gruppo di norme di intervento è in tema di utilizzo delle strutture sportive scolastiche per attività parallela a quella istituzionale. In proposito si veda la l. 8 agosto 2019, n. 86, in cui all'art. 2 che concede agli istituti di formazione primaria hanno la facoltà di costruire centri sportivi scolastici.

²⁹ *Infra*, par. 5.

Dopo gli interventi normativi descritti, l'impostazione sopra indicata entrò in discussione già nel 1995 successivamente all'abrogazione della legge istitutiva del Ministero del Turismo e dello Spettacolo³⁰ e il trasferimento delle sue attribuzioni in parte in capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri e in parte alle Regioni. Un'ulteriore spinta verso una differente declinazione si ebbe poi a partire dal 1998, anche attraverso il trasferimento alle Regioni delle funzioni relative all'ampliamento e alla ristrutturazione degli impianti sportivi destinati ad ospitare manifestazioni agonistiche riferite a campionati organizzati secondo criteri di ufficialità. Venne così esteso il quadro delle attribuzioni in capo agli enti territoriali, tra cui già rientravano quelle relative ai lavori pubblici, all'edilizia, all'urbanistica, alla formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio delle c.d. "professioni sportive" ed alla tenuta dei relativi albi, nonché alle attività ricreative³¹. Per quanto riguarda le competenze statali, invece, queste vennero attribuite al Ministero per i Beni e le Attività Culturali che fu istituito con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368³².

Dopo poco meno di dieci anni, l'Autorità governativa competente in materia sport tornò ad essere la Presidenza del Consiglio dei ministri³³, che con il d.P.C.M. 15 giugno 2006 costituì al suo interno un nuovo Dipartimento, al cui vertice venne posto il Ministro per le Politiche Giovanili e Attività Sportive con l'incarico di curare il coordinamento e l'attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport, di curare le relazioni con enti e istituzioni intergovernative competenti in materia, con gli organismi sportivi e gli altri soggetti del settore, nonché di monitorare le attività di prevenzione del doping e violenza nello sport, oltre a vigilare sul CONI e sull'Istituto per il Credito sportivo, insieme al Ministero dei Beni Culturali.

³⁰ Venne considerato che il ruolo assegnato al Ministero e la sua attività comportasse invasioni dell'autonomie regionali garantite dalla Costituzione. 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*, 1996, 2, pp. 282-292. Dopo il referendum intervenne il d.P.R. 5 giugno 1993, n. 175 con cui venne abrogata legge 31 luglio 1959, n. 617 istitutiva del Ministero. Fu comunque subito prevista una risistemazione delle competenze statali con il d.l. 23 marzo 1995, n. 97, conv. l. 30 maggio 1995, n. 203, con espresso riferimento allo sport.

³¹ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in materia di decentramento delle funzioni amministrative.

³² Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali fu assegnatario delle funzioni di vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il Credito Sportivo, attraendo nel proprio organigramma l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi, con conseguente acquisizione di beni e personale.

³³ D.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. l. 17 luglio 2006, n. 233.

Con il d.P.C.M. del 29 ottobre 2009 le competenze governative sullo sport vennero attribuite all'Ufficio dello sport appositamente creato in seno al Dipartimento nell'ottica di attribuire maggior autonomia organizzativa al settore sportivo, ma già dopo pochi anni questa progressiva separazione delle funzioni venne arrestata dal d.P.C.M. del 21 giugno 2012, che riportò le attribuzioni in materia di sport sotto il nuovo Dipartimento per gli Affari regionali il Turismo e lo Sport, in cui vennero unificati il Dipartimento per gli Affari Regionali, quello per le Politiche Giovanili e l'Ufficio sport stesso³⁴.

Solo negli ultimi anni si è assistito ad un ritorno alla distinzione della struttura di servizio con competenze sportive all'interno della Presidenza del Consiglio, in quanto con il d.P.C.M. 7 giugno 2016, l'Ufficio per lo Sport tornò ad essere autonomo da altri Dipartimenti e al suo vertice venne preposto il Ministro dello Sport, con l'intento di evidenziare la peculiarità dei suoi compiti rispetto alle altre funzioni. Quest'ultimo era investito di specifici compiti istruttori per la predisposizione e lo studio degli adempimenti giuridici e amministrativi in materia di sport, si occupava di proporre e coordinare le iniziative relative allo sport, esercitava le funzioni di competenza in tema di prevenzione del doping e della violenza nello sport e curava i rapporti con le istituzioni internazionali, gli organismi e i soggetti operanti in materia di sport.

Con tale assetto rimasero in capo all'Ufficio per lo Sport le attività di vigilanza sul CONI, nonché la vigilanza e l'indirizzo sull'Istituto per il Credito Sportivo, che venivano esercitate unitamente al Ministero per i Beni e le Attività Culturali, in relazione alle rispettive competenze. Diventarono di competenza dell'Ufficio 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 struttura così delineata è stata poi oggetto di ulteriori riforme che verranno di seguito descritte³⁵.

³⁴ Nel periodo intercorso tra il 2006 ed il 2012 gli uffici interni alla Presidenza del Consiglio dei ministri sono stati più volte riorganizzati e con il d.P.C.M. 20 giugno 2008 e 18 dicembre 2008 venne istituita la Struttura di Missione per lo Sport, ufficio con funzioni poste a supporto del Presidente del Consiglio dei ministri, con al vertice la figura di un direttore generale.

³⁵ *Infra* par. 8 e 9.

4. La riforma del Titolo V e l'incertezza di una definizione tra ordinamento sportivo e attività motorie nell'ottica di sussidiarietà.

In parallelo all'evoluzione del sistema delle funzioni governative in materia di sport, il sistema di attribuzioni tra Stato e Regioni sopra delineato fu interessato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, con cui venne inserita all'art. 117 co. 3, lett. s) la locuzione “*ordinamento sportivo*”, di fatto riconoscendo espressamente la rilevanza dello sport per lo Stato italiano³⁶.

Inizialmente la formulazione della disposizione sollevò diverse perplessità di ordine lessicale considerando che nella dottrina giuridica l'ordinamento sportivo corrisponde all'identificazione di un preciso gruppo sociale e di regole particolari, spesso in contrapposizione con l'ordinamento statale. Interpretando l'espressione nella sua accezione classica, infatti, si sarebbe giunti alla conclusione di assegnare alle Regioni la competenza a disciplinare anche i soggetti operanti nel settore e i rispettivi rapporti³⁷.

Visto l'inserimento tra le competenze concorrenti e il portato legislativo sopra descritto fu conseguente prediligere una lettura dell'allora innovativa espressione, interpretandola come sport in senso lato, o meglio oggi traducendola in “ordinamento delle attività motorie e sportive”³⁸; lo sport

³⁶ La dottrina di riferimento considera che, in realtà, il mancato inserimento dello sport nell'iniziale dettato costituzionale non fosse tanto espressione di una scarsa considerazione, quanto un vero e proprio ripudio dello sport come retaggio dello stato fascista. A.G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport*, 1965, p. 19; V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, cit., pp. 13-14.

³⁷ C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento sportivo": una novità apparente*, in *Regioni*, 2006, 2-3, pp. 363-364. Tra l'altro, nelle iniziali formulazioni del d.d.l. di revisione costituzionale, non era prevista tale definizione e una volta inserita si discusse l'opportunità di eliminarla in quanto fuorviante, in proposito si v. il Parere della Commissione affari regionali della Camera dei deputati, nella seduta del 10 novembre 1999, sul testo unificato C. 5830 cost. e abbinati, recante "Ordinamento federale della Repubblica", in cui alla p. 194 si legge: “*Si ritiene inoltre doveroso segnalare l'opportunità di uno sfoltimento degli elenchi con riferimento a materie prive di rilevanza costituzionale, quale l'ordinamento sportivo*”, così emergendo come l'interpretazione della locuzione fosse da ricondurre al portato dell'autorevole e decennale dottrina. Cfr. F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2009, 1, pp. 29-57; L. PIROZZI, *Ordinamento sportivo*, in *Le materie di competenza regionale*, a cura di G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 347-360.

³⁸ Nell definizione dovrebbero trovare spazio diverse questioni in materia sportiva, tanto da intenderla come “governo dello sport nel suo complesso” come avviene per altri settori quali l'ordinamento delle professioni, o l'ordinamento della comunicazione. Da una lettura orientata della disposizione è dunque evincibile che lo Stato intendesse assegnare alle competenze

rappresenta, infatti, una materia trasversale contraddistinta dal rilievo della sua funzione sociale e dunque si inquadra tra il sistema dei diritti di libertà e i diritti sociali, coinvolgendo necessariamente lo Stato per la tutela del pubblico interesse³⁹, non potendo essere declinata in materia esclusivamente privatistica nel sistema delle organizzazioni e competizioni sportive.

In questi termini si espresse la Corte Costituzionale nel 2004 con la sentenza del 29 dicembre, n. 424, specificando, tra l'altro, che nessuna parte dello sport pareva essere rimasta libera dalla legislazione concorrente, con la conseguenza che le aree di intervento di esclusiva competenza regionale ai sensi dell'art. 117, co. 4 Cost. sarebbero di fatto quasi non rilevabili, così attraendo nell'egida della regolazione concorrente anche la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive in generale e non più solo quella collegata ai semplici interventi nelle attività agonistiche⁴⁰.

Vista in quest'ottica la competenza "ordinamento sportivo" ben può trovare una chiave di lettura a fianco di un'altra competenza concorrente che ha

concorrenti l'intera rete delle relazioni sportive senza lasciare nessun aspetto fuori da essa. A. STERPA, *La partita tra Stato e Regioni nell'«ordinamento sportivo»*, cit., p. 264.

³⁹ In parte la riforma costituzionale riprendere comunque l'assetto previgente considerando che se ora le Regioni intervengono nel quadro dei principi fissati dallo Stato, prima si muovevano in uno spazio sostanzialmente delimitato dal CONI. La svolta si ha nel momento in cui, con l'inserimento della nuova competenza si ebbe uno "stimolo alla ricerca di forme nuove di azione amministrativa, in particolar modo nella amministrazione di servizio, propria di uno Stato sociale, e per raggiungere più effettive frontiere di democraticità e di partecipazione dei substrati comunitari alla gestione di interessi che le riguardavano". Così F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, cit., pp. 49 ss. Cfr. M. GOLA, *Sport e Regioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di C. VACCA, Milano, 2006, pp. 49 ss. Rinviando ad altre sedi l'ampissima ricognizione della letteratura sul funzionamento del sistema delle competenze concorrenti, si richiamano gli studi generali di V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Verso il Federalismo: Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004; E. BETTINELI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004; M. PANEBIANCO, *Art. 117 Cost. e materie "ordinamentali"*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di F. MODUGNO, P. CARNEVALE, Napoli, Jovene, 2008, pp. 165 ss.

⁴⁰ Pubblicata in *Regioni*, 2005, 4, pp. 607-670, con nota di R. BIN, *Quando la Corte costituzionale prende la motivazione «sportivamente»*, attraverso la quale la Corte ha ritenuto non fondate le questioni sollevate in rapporto all'art. 90 della l. n. 289 del 2002 inerenti all'impiantistica sportiva. Secondo la Corte i commi 17, 18, 20, 21, 22, 24, 25 e 26 contengono principi fondamentali dettati dallo Stato in tema di ordinamento sportivo dei quali le Regioni devono tenere conto nell'esercizio della propria funzione legislativa. Per una ricostruzione sulla giurisprudenza costituzionale sullo sport dopo la riforma del Titolo V, si v. B. GUASTAFERRO, *Ordinamento sportivo*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 313-317.

risvolti nel settore sportivo, vale a dire quella relativa alla tutela della salute, di cui si dirà a breve⁴¹.

In maniera tangenziale all'ordinamento dello sport e con particolare riguardo all'aspetto sociale dello sport, si pone poi la formulazione dell'art. 118, che nell'attribuzione delle funzioni amministrative in capo alle Province, alle Città metropolitane, alle Regioni e allo Stato, ne indica l'esercizio sulla base di principi di "sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza", con il compito di agevolare l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale⁴². Al comma 4 dello stesso articolo è poi previsto un *favor* del legislatore costituzionale per l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale⁴³.

⁴¹ A. RUGGERI, *L'autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall'angolo visuale dei diritti, e i suoi ossimori*, in *Dir. reg.*, 2018, 3, p. 30. Non vi è dubbio, infatti, che nei rispettivi ambiti territoriali, con l'opportuno - e legittimamente introdotto - coinvolgimento delle autonomie locali, debba 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 e ciò a maggior ragione dopo l'avvento della l. 23 dicembre 1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale con cui erano 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. C. BOTTARI, *Ordinamento nazionale e ordinamento sportivo: profili giuridici*, cit. p. 35. Nello stesso senso B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., p. 79, il quale ricomprende nell'area del *welfare* anche la competenza in tema di ordinamento sportivo, cfr. K. HEINEMANN, *Sport and the welfare state in Europe*, in *Eur. jour. sport. sc.*, 2005, 5 (4), pp. 181-188, il quale afferma che l'espansione del *welfare* ha interessato lo sport, il tempo libero e la cultura, divenute oggetto di specifiche politiche pubbliche. Dal momento che lo sport viene considerato (anche) un settore del *welfare*, diviene inevitabile assimilarlo ad altri settori riguardo alla sua organizzazione, considerando che modelli di *welfare* universalistici o liberisti influenzano lo sport e il tipo di intervento pubblico.

⁴² Senza che intervenga un preciso inquadramento del principio, l'architettura dell'art. 118 è strutturata concependo nei primi due commi la relazione verticale tra le istituzioni finalizzata alla definizione della logica sottesa alla definizione della potestà amministrativa e tra i vari livelli di Governo. D. DONATI, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, a cura di D. DONATI, A. PACI, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 215-218; R. BIN, *I decreti di attuazione della legge Bassanini e la sussidiarietà verticale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, a cura di A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA, Padova, Cedam, 1999, pp. 183-194; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002, 203 ss.

⁴³ Il comma 4 dell'art. 118 non contribuisce ad una definizione di sussidiarietà limitandosi a richiamare il principio, che in questo caso assume una funzione servente alle esigenze dell'individuo in una prospettiva orizzontale, dove riguardo ai servizi di interesse generale la persona non è messa in diretta relazione con lo Stato e gli enti locali, ma con dei corpi intermedi che si occupano di intervenire nell'applicazione delle funzioni pubbliche. D. DONATI, *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, cit., pp. 215-218. Cristallino sul punto è l'approdo di T. E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale* in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2000, 1, p. 24, il quale illustra come "dal principio di sussidiarietà (orizzontale) si può ricavare un'esigenza

Rinviando lo studio dei profili della materia alla più rilevante letteratura di settore⁴⁴, in questa sede è opportuno concentrare le considerazioni sull'applicazione che l'impostazione costituzionale descritta ha sullo sport.

È stato osservato, infatti, che la valorizzazione dello sviluppo e della realizzazione della personalità umana comporta un incremento delle iniziative pubbliche, anche per mezzo del ricorso al sistema privato, con il fine di organizzare tali attività. In questo senso devono essere allora oggetto di intervento pubblico anche le attività tese all'implementazione dell'esercizio fisico e alla sua pratica nel tempo libero, con particolare attenzione sul piano sociale - tanto che è stato possibile teorizzare una funzione amministrativa

di laicità del modo di pensare e di "vivere" lo Stato" dal momento che non "esistono più funzioni che siano naturalmente di appartenenza pubblica; vi è un onere di conferma, di legittimazione da parte dello Stato dei compiti e delle funzioni che lo Stato stesso ritiene di dover assumere e svolgere; vi è un onere di dimostrazione dell'impossibilità di rispettare la sfera dell'autonomia dei privati e della loro capacità di assolvimento di attività di interesse pubblico". Cfr. G. PASTORI, *I decreti di attuazione della legge Bassanini e la Sussidiarietà orizzontale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, a cura di A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA, cit., pp. 169-182. Con attenzione alla collaborazione tra Regioni e privati, in una prospettiva aggiornata si v. D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale; fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. fed.*, 2021, 1, pp. 215-242.

⁴⁴ Tra gli innumerevoli studi si v. T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di - dir. cost.)* (ad vocem), in *Enc. dir. - Annali*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 2008, p. 1136; M. CAMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, 3, pp. 447-455; S. CASSESE, *L'Aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, a cura di F. ROVERSI MONACO, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 73-84; P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralista*, in *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di A. CERVATI, S. PANUNZIO, P. RIDOLA, Torino, Giappichelli, 2001. In chiave giurisprudenziale, tra le varie si v. C. Cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *Corr. giur.*, 2004, 29, p. 1: *"quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie."* In linea si v. il parere del Cons. St. 25 agosto 2003, n. 1440, in *Giur.it*, 2004, 1, pp. 718-722, con nota di G. RAZZANO, *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*. Tra i contributi più recenti P. DURET, *L'"amministrazione della società" e l'emersione del principio della sussidiarietà sociale*, in *Amministrare*, 2018, 2, pp. 219-233, che offre una ricostruzione della transizione verso una nuova concezione del principio. Senza pretese di sintesi sulle varie posizioni dottrinali si richiama A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici* in *Dir. pub.*, 2002, 1, p. 67, che rileva che le varie teorie sulla sussidiarietà confluiscono comunque sul dato *"dalla prevalenza dell'individuo, tanto sulla struttura statale che su quella delle organizzazioni intermedie della società"*.

relativa al tempo libero⁴⁵ - oltre che con rilievo il contenimento della spesa sanitaria attraverso attività di prevenzione da perseguire attraverso lo sport⁴⁶.

A ben vedere la suddetta interpretazione del combinato degli artt. 117 e 118 Cost. pare inserirsi anche nel solco delle indicazioni delle normative europee che insistono per un sistema basato sulla sussidiarietà di tipo orizzontale, teso alla valorizzazione delle autonomie, tra cui quelle di formazione sociale⁴⁷.

Una simile ricostruzione si pone in aderenza con l'impostazione dettata dall'Assemblea costituente, basata su un rapporto di "socialità progressiva"⁴⁸, ben rappresentato dall'immagine della "piramide rovesciata", di cui la base è costituita dagli individui, con le libertà loro riconosciute, mentre i vari livelli sono strutturati in via progressiva posandosi sulle diverse formazioni sociali a cui gli individui intendono legare la propria espressione e rappresentatività, per

⁴⁵ Così F. GOISIS, *Sport e tempo libero* (ad vocem), in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1155-1157, il quale indica come la fruizione tempo libero si riflette sul piano di doveri di buona amministrazione ex art. 97 Cost., nel senso che le diverse autorità amministrative sono tenute a porre in essere tutte le misure necessarie per promuovere e consentire lo svolgimento di attività di realizzazione della propria persona ex art. 2 Cost. tra cui quelle dedicate al tempo libero allo sport. Cfr. B. MARCHETTI, *Il tempo libero* (ad vocem), in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 967-968.

⁴⁶ Sulla questione una prospettiva aggiornata è offerta da C. BOTTARI, *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 86-94; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *Riv. AIC*, 2013, 3, pp. 8-12, sul diritto sociale alla salute e il problema dei costi del *welfare state*.

⁴⁷ Sul tema risulta fondamentale il contributo di E. CHELI, *Per un bilanciamento sugli sviluppi di sistema delle autonomie in Italia*, in *Leggere il mutamento nella società di fine millennio*, a cura di F. ROVERSI MONACO, A. VARNI, C. BOTTARI, Firenze, Vallecchi, 1996, p. 11, che sostiene che "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 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 autonomie. A ben vedere il principio di sussidiarietà orizzontale, nell'ordinamento italiano, ha trovato traduzione in riferimento ai servizi sanitari dopo l'avvento della riforma ex d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502. Sul punto C. BOTTARI, *I soggetti erogatori privati e l'attuazione del principio di sussidiarietà*, in *L'erogazione della prestazione medica e Diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di M. SESTA, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 425-440; G. BONFRESCHI, *Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2012, 6, pp. 19-40; C. BOTTARI, *La tutela della salute tra solidarietà e sussidiarietà*, in *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, a cura di C. BOTTARI, L.S. ROSSI, Rimini, Maggioli, 2013, pp. 21-29.

⁴⁸ Cfr. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 6-7, pp. 1064 - 1093; F. PIZZETTI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 81-102.

giungere infine al vertice in cui sono collocate le istituzioni degli enti locali e dello Stato. In questa dimensione, le esperienze delle autonomie rappresentano parte integrante della struttura statale e non delle dimensioni altere rispetto ad esso e ben possono essere affidatarie dei diversi livelli di governo, in quanto maggiormente rappresentative delle esigenze della popolazione, sempre nel rispetto di principi e indirizzi provenienti dal sistema legislativo⁴⁹.

È allora in questo senso che devono essere lette la strutturazione delle istituzioni governative in materia di sport, le normative regionali intervenute successivamente alla riforma del Titolo V Cost., nonché lo sviluppo della politica sanitaria in materia di attività motorie e sportive sviluppatasi tra il 2001 e il 2017 in cui si rileva, però, che il legislatore nazionale non è intervenuto con operazioni di attuazione sempre coerenti al portato costituzionale⁵⁰.

Lo stesso problema lo si rinviene anche nella legislazione regionale, nel tempo intervenuta in maniera episodica sia nei diversi ambiti territoriali, sia nel margine di competenza concessa dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., com'è possibile apprezzare nelle poche, ma significative esemplificazioni regionali, rinviando alla dottrina di settore l'analisi dei principali interventi⁵¹.

In tema di impiantistica sportiva è da rilevare la l.r. 2 aprile 2012, n. 5 della Regione Marche, che all'art. 14 prevede contributi per l'adeguamento e la realizzazione di impianti; al primo comma viene disposto che: “*La Regione promuove la realizzazione, mediante l'utilizzo di tecnologie ecocompatibili, di*

⁴⁹ La figura della “piramide rovesciata” fu utilizzata da Aldo Moro per spiegare la lettura più efficace della Costituzione come carta dei bisogni dei cittadini e non semplicemente di legittimazione dei poteri. Questa impostazione sta tornando di attualità negli ultimi anni, dopo un periodo in cui si era assistito all'impostazione di uno Stato accentratore. A. LUCARELLI, *La Città Metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 2014, 13, pp. 1-9.

⁵⁰ M.F. SERRA, *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *It. pap. fed.*, 2020, 3, pp. 10-11; cfr. G. TIEGHI, *L'ordinamento sportivo tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Dir. reg.*, 2004, 3-4, pp. 483-498; M. MANCINI, *Il riparto delle competenze relative allo 'sport' dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Reg.*, 2010, 5, pp. 1049-1098. Per una ricostruzione generale dell'organizzazione dello sport dopo le riforme di fine anni Novanta e inizio Duemila, si v. G. NAPOLITANO, *Sport* (ad vocem), in *Diz. dir. pubbl.*, vol. 4, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5678 ss.

⁵¹ C. CARDONI, L. CASTELLI, F. DI LASCIO, C. LIETO, *Rassegna della normativa regionale*, in *Gior. dir. amm.*, 2014, 4, pp. 360-363. Per un confronto in una prospettiva storica T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma, CONI, 1974, pp. 12-19.

un sistema regionale di impianti e attrezzature sportive, nonché di aree e di spazi destinati allo sport e all'attività motorio ricreativa”.

Una sintesi relativa agli aspetti suindicati si rinviene poi nella legge regionale del 31 maggio 2017, n. 8, attraverso la quale la Regione Emilia-Romagna interviene con il precipuo scopo della promozione sociale, con l'implementazione delle attività motorie e sportive, riconoscendo all'art. 1 il valore sociale dello sport in ogni sua declinazione, tra cui quale mezzo di attuazione del diritto alla salute e al benessere psicofisico attraverso il miglioramento degli stili di vita, nonché quale strumento per sviluppare relazioni utili alla promozione dell'inclusione sociale, allo sviluppo delle pari opportunità e più in generale per la ricerca di una relazione armonica con l'ambiente finalizzata alla valorizzazione sociale ed economica del territorio.

In questo senso la Regione si impegna, attraverso lo sviluppo della pratica sportiva, a promuovere le politiche europee relative all'educazione e all'integrazione educative e di integrazione, riconoscendo nella scuola e nelle associazioni sportive una sede naturale per l'attuazione di tali principi e per la valorizzazione di stile di vita sani. Per attuare il proprio progetto la Regione vara piani triennali di finanziamento al fine di: sostenere manifestazioni di rilevanza regionale, regolare la tutela sanitaria, stipulare convenzioni per collaborazione con le scuole ed enti di promozione, erogare contributi ad associazioni, scuole ed enti locali per la realizzazione diretta di eventi sportivi.

Di particolare rilievo è poi una serie di disposizioni contenute all'art. 11, che anticipano la recente riforma dello sport di cui al d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36⁵² inserendo l'obbligo per le strutture sportive che erogano corsi di attività motoria e sportiva dietro corrispettivo di prevedere nel proprio organico degli istruttori di una determinata disciplina, o in possesso di una particolare qualifica a cui affidare il coordinamento delle attività⁵³.

⁵² *Infra* Cap. III, par. 10.

⁵³ L'istruttore di specifica disciplina dovrà essere in possesso dei requisiti previsti per le singole attività sportive dalle relative federazioni o dalle discipline associate o dagli enti di promozione riconosciuti CONI e dal CIP. L'importanza è data dal fatto che l'istruttore qualificato deve possedere il diploma dell'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.

In questo solco di interventi si pone anche l'intervento dello Stato, che con il decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, conv. l. 22 gennaio 2016, recante "Misure urgenti per interventi nel territorio" ha creato una misura di sostegno, oggi istituzionalizzata con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, per far fronte ad esigenze sociali tramite investimenti nell'impiantistica sportiva, volti principalmente al recupero e alla riqualificazione degli impianti esistenti. L'art. 15, co. 1 del decreto prevede infatti che *"Ai fini del potenziamento dell'attività sportiva agonistica nazionale e dello sviluppo della relativa cultura in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economico sociali e incrementare la sicurezza urbana, è istituito sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per il successivo trasferimento al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Fondo «Sport e Periferie»"*.

5. Lo sport come strumento per la tutela della salute: dal principio costituzionale alla trasposizione normativa.

L'evoluzione delle normative statali e regionale relative alle attività motorie e sportive trovano fondamento non solo nella suddivisione delle competenze stabilita dal riformato art. 117 Cost., ma vedono le loro origini in un'altra sede costituzionale rappresentata dall'art. 32.

Di fatto i risultati ottenuti in campo medico hanno dimostrato la correlazione tra l'attività sportiva e la tutela della salute, soprattutto sul piano della prevenzione e questo ha portato a considerare lo sport come uno strumento di realizzazione del fine della salute dei consociati⁵⁴. In questa

⁵⁴ In questi termini è molto attiva la scuola di diritto pubblico bolognese, anche con pubblicazioni di carattere interdisciplinare tra scienze mediche e motorie, tra le quali rilevano C. BOTTARI (a cura di), *La tutela sanitaria delle attività sportive in Attività motorie e attività sportive, problematiche giuridiche*, Rimini, Maggioli, 2002; Id., *Attività motorie e sportive: profili di carattere costituzionale*, in *Ragiusan*, 2006, 263-264, pp. 6-10; C. BOTTARI, R. NICOLAI, G. PACIFICO, *Sport e Sanità*, Bologna, Bononia University Press, 2008; C. BOTTARI, P. D'ONOFRIO, F. FRANCESCHETTI, et. al., *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, cit. In questi termini si v. anche V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, cit., p. 15, il quale sull'attività motoria afferma che essa riceva dal dettato 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*

prospettiva l'attività sportiva sembra, allora, inserirsi pienamente nella definizione di salute pacificamente riconosciuta anche a livello internazionale⁵⁵ e che è rappresentata da un pieno stato di benessere psico-fisico e non dalla semplice assenza di malattie⁵⁶.

In proposito l'Organizzazione Mondiale della Sanità negli ultimi anni ha indirizzato diverse raccomandazioni agli Stati nazionali, evidenziando l'importanza di azioni dirette allo sviluppo di politiche volte ad incentivare l'attività fisica per le persone di ogni età⁵⁷.

La rilevanza delle attività motorie e sportive come strumento di politica del benessere e sviluppo psicofisico a beneficio della collettività è stata ben rappresentata anche dalla dottrina giuridica, che ne ha evidenziato l'importanza in chiave preventiva, quanto terapeutica, così disegnando i contorni del binomio sport e benessere nell'alveo di realizzazione del bene e valore personale della salute, considerato un diritto fondamentale dell'individuo⁵⁸.

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 più recenti affermazioni del principio si v. T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 2017, 15, p. 3.

⁵⁵ Per un approfondimento sul binomio sport e salute, anche in un'ottica comparata, si v. E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, cit., pp. 234-272. Per dei riferimenti alla costituzione portoghese e lituana si v. G. CARBONI, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, cit., pp. 56-57.

⁵⁶ Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

⁵⁷ Le indicazioni sulla pratica dell'attività fisica sono suddivise in 3 fasce di età (5-17 anni, 18-64 anni, oltre i 64 anni). *Global recommendations on physical- activity for health*, OMS, 2010, in *www.who.int*. Tra le ultime raccomandazioni l'OMS ha indicato l'opportunità di un intervento concertato tra gli Stati europei, per sensibilizzare la popolazione ai rischi della sedentarietà e all'importanza della prevenzione sanitaria, puntualizzando qual è l'impatto dell'assenza di esercizio fisico anche su fattori economici e ambientali. OMS, *Health 2020 the European policy for health and well-being*, in *www.euro.who.int*.

⁵⁸ La giurisprudenza e la letteratura sul punto sono estremamente vaste. Per un percorso evolutivo, senza poter approfondire per esigenze di trattazione si citano *ex multis*, C. Cost. 14 luglio 1986, n. 184, in *Resp. civ. prev.*, 1986, 3-4, pp. 520 ss.; 18 luglio 1991, n. 356, in *Giur. it.*, 1992, 3, pp. 425 ss.; 27 dicembre 1991, n. 485, in *Riv. it. dir. lav.* 1992, 4, pp. 756 ss. Tra gli studi sulla giurisprudenza si v. F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, cit., pp. 1-12. In dottrina, tra i tanti si v. C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti*, vol. 3, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1973, 436 e ss.; B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Dir. soc.*, 1984, 1, pp. 21-60; B. CARAVITA, *Articolo 32 (ad vocem)*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN, Padova, Cedam, 1990, p. 321-341, secondo cui il diritto alla salute ha una natura "proteiforme", in quanto comprende una serie di situazioni soggettive giuridiche, che, di conseguenza, diventano costituzionalmente garantite e tra queste rientrerebbe anche l'attività sportiva. L. LEO, *Sport e costituzione: un legame da rivedere*, in *Cam. dir.*, 2021, 2, pp. 111-132.

In questo senso, l'attività motoria rientra pertanto a pieno titolo tra le materie di interesse del legislatore, sia essa portatrice di benefici nella salute del cittadino, sia essa causa di un pericolo per la salute stessa in particolari situazioni che devono essere tutelate. Il diritto alla salute si esplica, infatti, sino alla dimensione della garanzia dei praticanti a svolgere l'attività sportiva in sicurezza e in condizione di salubrità, traducendosi in un piano funzionale e operativo. In seno a questo principio trovano giustificazione una serie di interventi statali a partire da quello di cui dall'art. 1 della legge 23 marzo 1981, n. 91, nel periodo in cui viene stabilito che *“l'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva e deve essere informata al rispetto dei principi etici e dei valori educativi [...] e non può essere svolta con l'ausilio di tecniche, metodologie o sostanze di qualsiasi natura che possano mettere in pericolo l'integrità psicofisica degli atleti”*.

Sull'attenzione alla salute dei soggetti praticanti attività sportiva si attesta, inoltre, tutta la disciplina sulle certificazioni mediche previste all'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 6631, che dettando in generale le forme di erogazione dell'assistenza sanitaria - in attesa della strutturazione dell'allora neonato del sistema sanitario nazionale - aveva disposto che i controlli per le attività sportive venissero effettuati, oltre che dai medici della Federazione medico sportiva italiana, anche dal personale delle strutture pubbliche e private convenzionate, con le modalità fissate dalle Regioni d'intesa con il CONI e sulla base di criteri da adottare con decreto del Ministero della Sanità⁵⁹. La disciplina è stata oggetto di molti avvicendamenti normativi, a volte anche nel giro di brevi periodi e solo nel 2014 ha trovato una razionalizzazione, evidenziando così la complessità della materia ripartita tra Stato e Regioni⁶⁰.

⁵⁹ La legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, detta anch'essa indicazioni sul tema e ritenendo la tutela sanitaria delle attività sportive uno degli obiettivi del servizio sanitario nazionale, la incluse tra i compiti previsti per le unità sanitarie locali. C. BOTTARI, *L'assetto costituzionale delle competenze in materia*, in *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, cit., pp. 36-37.

⁶⁰ Il primo provvedimento fu la legge 28 dicembre 1950, n. 1055 che prevedeva l'obbligo di certificazione solo per alcune attività sportive. La legge 26 ottobre 1971, n. 1099 estese la tutela sanitaria a chiunque intenda svolgere o svolga attività agonistico-sportive. Si è dovuto comunque attendere diversi anni dopo l'emanazione del decreto-legge n. 6631/1979 per l'elencazione dei criteri generali per le certificazioni, che vennero stabiliti nel d.m. Salute 18 febbraio 1982 per ciò che concerne l'attività agonistica e nel d.m. 28 febbraio 1983 per

Ebbene, la discendenza della legislazione sulle certificazioni mediche sportive dalle normative di creazione e sviluppo del Servizio sanitario nazionale rappresenta, quindi, un'evidenza consistente del fatto che la disciplina in materia trova la sua fonte principale proprio nell'art. 32 Cost⁶¹.

Risulta, altresì, evidente il riferimento al concetto di salute inserito addirittura nel titolo della legge 14 dicembre 2000, n. 376 recante “*Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping*”, contenente, tra le altre, espresse disposizioni per la ripartizione tra le attività dello Stato e delle Regioni⁶². A suffragio di tale impostazione è intervenuta più volte la giurisprudenza di riferimento sulle disposizioni penali, che in più occasioni ha rimarcato che nelle fattispecie penali oggi trasposte nell'art. 586-*bis* c.p. trova espressa copertura anche il bene “salute” di cui all'art. 32 Cost.⁶³

Da ultimo si inserisce in questo preciso contesto il d.m. Salute del 26 giugno 2017, con cui sono state emanate le Linee guida contenenti l'obbligo di dotazione e l'utilizzo di defibrillatori semiautomatici e di eventuali altri dispositivi salvavita da parte delle associazioni e delle società sportive⁶⁴.

l'attività non agonistica. La disciplina si è poi evoluta tramite Circ. Ministero della Sanità del 18 marzo 1996, n. 500.4/MSP/CP/643 “*Linee guida per una organizzazione omogenea della certificazione di idoneità all'attività sportiva agonistica*”. La circolare stabilisce anche che siano le Regioni stesse ad individuare un tariffario per il rilascio della certificazione, oltre a provvedere alla definizione e applicazione di criteri di accreditamento per le strutture pubbliche e private e l'identificazione di elenchi aperti dei singoli medici specialisti titolari della funzione. Oggi la disciplina è regolata dal d.m. 8 agosto 2014 di approvazione delle linee guida in materia di idoneità sportiva non agonistica. Sul complesso avvicendamento delle normative si v. E. INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie di idoneità all'esercizio di attività sportive*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2015, 2, pp. 298-313, il quale aiuta a ricostruire le variazioni avvenute in soli due anni prima dell'approdo alla situazione attuale e che hanno visto susseguirsi mentre più di recente sono intervenuti: il d.l. 13 settembre 2012 n. 158; la legge 8 novembre 2012, n. 189; il d.m. Salute 24 aprile 2013; il d.l. 21 giugno 2013, n. 69; la legge 9 agosto 2013, n. 98. Per una disamina storica e il rilievo delle contraddizioni succedutesi si v. R. NICOLAI, *Aspetti normativi e responsabilità nel campo della tutela sanitaria dello sportivo*, in *San. pubbl. priv.*, 2006, 1, pp. 67-76.

⁶¹ È proprio considerando la l. 23 marzo 1981, n. 91 che deve essere letta la necessità di garantire in ogni modo la sicurezza degli sportivi e in questo senso l'acquisizione del certificato medico di idoneità sportiva in forma leggibile e in originale costituisce lo sforzo minimo esigibile per il responsabile, perché diversamente si dovrebbe concludere nel senso che neppure un adempimento di carattere formale possa essere preteso, con evidente *vulnus* di ogni aspettativa di tutela in violazione dell'art. 32 Cost. Cfr. Trib. Sulmona, 27 febbraio 2018 n. 51.

⁶² *Infra* Cap 3, par. 7.

⁶³ Cass. civ., sez. II, 11 marzo 2010, n. 12744 in *Rass. dir. farm.*, 2010, 753; Cass. civ., Sez. Un., 25 gennaio 2006, n. 3089 in *Foro it.*, 2006, 7-8, pp. 442 ss.

⁶⁴ Le linee guida sono state emanate ai sensi dell'art. 7, co. 11, del d.l. 13 settembre 2012, n. 158, conv. l. 8 novembre 2012, n. 189. L'art. 1 del d.m. 26 giugno 2017 fa espresso riferimento

Gli interventi normativi fin qui descritti si sono però attestati per anni su singole fattispecie, creando un sistema frammentato che ha comportato le diverse difficoltà di inquadramento già richiamate. Negli ultimi anni si assiste però ad un *trend* di progressivo e più ampio coinvolgimento dello Stato nell'attenzione sanitaria alle attività sportive e motorie. Il richiamo è agli studi governativi nel settore medico strutturati sino alle conclusioni dell'Istituto Superiore di Sanità, il quale di recente è intervenuto in maniera puntuale, affermando che "*l'attività fisica rappresenta uno dei principali strumenti per la prevenzione delle malattie croniche non trasmissibili, per il mantenimento del benessere psico-fisico e per il miglioramento della qualità della vita*". L'Istituto ha evidenziato le principali ricadute dello svolgimento dell'attività fisica sulla la prevenzione, in particolare delle patologie muscolo-scheletriche, di quelle cardiovascolari e di quelle legate all'alimentazione, nonché quelle psicologiche e delle situazioni specifiche (gravidanza) - nonché sul miglioramento della "*salute psicosociale*" e della stessa produttività lavorativa, addirittura offrendo il parametro di risparmio che si potrebbe avere tramite una corretta pianificazione dell'incentivo all'attività fisica⁶⁵. Nel rapporto Istisan n. 18/9 redatto dal Ministero della Salute in collaborazione con il CONI viene evidenziato come l'adozione di politiche volte a favorire dei sani stili di vita anche attraverso l'esercizio fisico, abbia un riflesso consistente sulla spesa sanitaria, permettendo un risparmio di circa 2,3 miliardi di euro all'anno. In particolare, viene riportato come la prevenzione tramite l'esercizio fisico sia in grado anche di riflettersi sulle condizioni che contrastano l'insorgenza di

all'utilizzo di un impianto sportivo, come definito dall'art. 2 del decreto Ministro dell'interno del 18 marzo 1996 e avente carattere permanente e, pertanto, si può ritenere estranea a tale disposizione l'attività praticata in mare, in cielo e in strada. L'obbligo della presenza del defibrillatore negli impianti sportivi, nonché del personale formato all'utilizzo è stato ribadito dall'art. 42, comma sesto, del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, in vigore dal 1° gennaio 2022.

⁶⁵ Di particolare rilievo in questo senso è stato l'accordo Stato-Regioni del 7 marzo 2019 con cui sono state adottate le "*Linee di indirizzo sull'attività fisica per le differenti fasce d'età e con riferimento a situazioni fisiologiche e fisiopatologiche e a sottogruppi specifici di popolazione*" e successive integrazioni redatte dal Tavolo di lavoro istituito *ad hoc* con decreto direttoriale del 29 maggio 2017 del Ministero della Salute. Il documento fornisce elementi di *policy* di sistema e di orientamento alle azioni per contrastare sedentarietà e inattività fisica, puntando all'equità e all'inclusione dei soggetti vulnerabili, con l'obiettivo di superare il carattere settoriale e frammentario delle azioni di prevenzione e promozione della salute sinora intraprese, mirando a favorire una maggiore omogeneità di intervento a livello nazionale.

patologie tumorali e depressive⁶⁶. A fronte del dato offerto, è ormai incontrovertibile la rilevanza pratica, ma anche giuridica, dell'attività fisica per il benessere della popolazione e lo scostamento tra il dato reale e quello ideale, impone una seria presa di posizione per analizzare quali sono state le criticità che finora hanno rallentato il processo di transizione della concezione di sport verso un'accezione più completa di attività fisica che il legislatore, a volte con scarso successo, si è comunque sforzato di riconoscere.

6. La struttura dell'ordinamento sportivo e la valenza pubblicistica delle sue attività.

L'impostazione tra i vari livelli di amministrazione, a ben vedere, non rappresenta l'unico aspetto problematico per l'evoluzione della concezione di sport. Per le ragioni già accennate, tra cui la particolare nascita del fenomeno sportivo, è inevitabile che una resistenza conservatrice provenga proprio dalle istituzioni dell'ordinamento sportivo stesso che, al di là delle funzioni ad esse delegate dallo Stato, non possono rinunciare alla propria essenza, se non altro per la particolare collocazione che hanno rispetto alla loro dimensione sovranazionale. Per indagare al meglio le ragioni che hanno portato alla situazione attuale ed individuare delle possibili soluzioni risulta necessario una breve analisi della conformazione degli enti di governo dello sport, osservando questi dal punto di vista della relazione con l'ordinamento generale.

⁶⁶ Istituto Superiore di Sanità, *"Movimento, sport e salute: l'importanza delle politiche di promozione dell'attività fisica e le ricadute sulla collettività"*, 2018, pp. 66-94. Nell'ambito dello studio *"Il costo sociale e sanitario della sedentarietà"*, ancora in fase di avanzamento, ma di cui è già disponibile un rapporto intermedio redatto dall'Associazione per lo sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno, giunge per il momento alla conclusione che il comportamento sedentario è in progressivo aumento, i dati sull'impatto che questa tendenza ha sulla spesa sanitaria saranno disponibili nei prossimi mesi (ultimo dato disponibile 5 marzo 2021 in www.sportosalute.eu). Interessante è la proposta di J. MASSIANI. R. GRANAGLIA, *Le prime linee guida pubblicate per l'analisi costi-benefici degli eventi sportivi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 3, pp. 122-123, che propongono una quantificazione degli effetti dell'attività fisica sulla salute per gli sportivi amatoriali arrivando alla conclusione che per 30 minuti *extra* di attività fisica, un uomo guadagna 0,00022 QALY (*Quality Adjusted Life Years*), tenendo conto che vi sono anche determinati valori immateriali come l'orgoglio dei cittadini per la propria città qualora particolarmente attenta allo sport. La questione insiste anche nel panorama internazionale ed in proposito di rinvia a S.N. BLAIR, *Physical inactivity: the biggest public health problem of the 21st century*, in *Brith. jour. sports med.*, 2009, 43 (1), pp. 1-2; N. CAVILL, S. KAHLMEIER, S., F. RACIOPPI, *Physical activity and health in Europe: evidence for action*, 2006, Copenhagen, World Health Organization (www.euro.who.int).

Rinviando ad altre sedi l'illustrazione dell'evoluzione legislativa che ha portato alla recente configurazione⁶⁷, i passaggi fondamentali che hanno contribuito al tracciamento dei confini dell'attività del CONI e delle federazioni sportive possono essere riassunti partendo dal d.P.R. 28 marzo 1986, n. 157 con cui venne dato risalto alla struttura del CONI quale "ente federativo a base associativa" con una struttura verticale con il compito di associare le federazioni sportive e attraverso queste le società, le associazioni e gli enti sportivi non aventi fini di lucro in un sistema articolato su livelli periferici. In tale occasione, per marcarne la natura di ente pubblico, le competenze del CONI furono estese fino a farne l'ente di disciplina e di coordinamento dell'attività sportiva nazionale, di governo del patrimonio sportivo nazionale di vigilanza, nonché di tutela, di tutte le organizzazioni che si dedicano allo sport. In buona sostanza, il CONI divenne la federazione delle federazioni e venne esplicitamente riconosciuto come ente appartenente all'ordinamento sportivo internazionale⁶⁸, con l'attribuzione ad esso di un'ampia potestà statutaria.

Con l'approvazione del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 w e l'abrogazione della legge n. 426/1942, il CONI venne riorganizzato e venne consolidata la sua duplice collocazione quale ente pubblico sovraordinato a tutta l'organizzazione sportiva italiana e di comitato olimpico riconosciuto dal CIO. Di conseguenza, si può affermare che il CONI non era considerato un organo dello Stato, ma una persona giuridica di diritto pubblico e per questo libera di autodeterminarsi per il conseguimento delle sue finalità⁶⁹, nel rispetto

⁶⁷ Poco prima della riforma del 2001, il legislatore iniziò un percorso di riordino delle relazioni delle istituzioni sportive, in particolare del CONI. Cfr. G. ALPA, *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.* 1986, 2, pp. 321 ss. G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 3, pp. 617 ss.; T. DE JULIIS, *Il Coni di Giulio Onesti. Da Montecitorio al Foro Italico*, Roma, Società stampa sportiva, 2001; M. COCCIA, A. DE SILVESTRI, O. FORLENZA et al., *Diritto dello sport*, cit., pp. 4 ss.

⁶⁸ La legge 16 febbraio 1942, n. 426 non faceva alcun riferimento all'ordinamento sportivo internazionale; la situazione è stata sanata dai d.P.R. 22 marzo 1974, n. 570 e 28 marzo 1986, n. 157. Cfr. M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., p. 5.

⁶⁹ "Il CONI è, dunque, ente pubblico, in quanto preposto alla cura di interessi che lo Stato riconosce di rilievo pubblicistico. Esso è tuttavia persona giuridica pubblica e non organo dello Stato: è dunque indipendente in quanto non è strumentalizzato da altro organo statale per l'attuazione delle finalità pubbliche riconosciute ex lege". G. PASTORE, *Statuti e regolamenti federali e del CONI*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE, Milano, Giuffrè, 2008, p. 90, ma in

della sovranità dell'ordinamento statale. Con tale riconoscimento, questa volta esplicito, venne attribuita la vigilanza sul CONI al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (ora Dipartimento per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri) e stabilito che le federazioni non sarebbero state più considerate organi del CONI e che non hanno personalità di diritto pubblico⁷⁰.

I compiti individuati dal d.lgs. 242/1999 furono, allora, l'organizzazione e potenziamento dello sport nazionale, nonché la promozione e la massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che per i disabili⁷¹, la preparazione degli atleti e la predisposizione dei mezzi idonei per partecipare alle gare olimpiche e a tutte le manifestazioni sportive nazionali o internazionali, nonché la prevenzione e repressione dell'uso di sostanze volte all'alterazione delle normali prestazioni fisiche degli atleti. A tali funzioni fu abbinato il potere di coordinamento dell'attività delle federazioni sportive, potendo così il CONI operare nel settore sportivo-competitivo per il tramite di quest'ultime, ma senza farle partecipi della natura pubblica del CONI⁷². La riforma del 1999 fu seguita da quella di cui al decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, conv. l. 8 agosto 2002, n. 178, con il quale venne costituita una società di servizio al Ministero delle Finanze denominata CONI Servizi S.p.a.⁷³, il cui

ogni caso esso deve però sempre intendersi “strumentale al conseguimento dei fini istituzionali e non implica il potere di determinare i propri scopi”. G. ROSSI, *Enti pubblici associativi: aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, Jovene, 1979, p. 234.

⁷⁰ G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 4, p. 353. Per un'ampia ricostruzione delle riforme che hanno interessato l'organizzazione e il funzionamento del CONI si v. S. CHERUBINI C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, FrancoAngeli, 2004. Secondo alcuni autori il termine “organi” era già stato utilizzato in maniera impropria e atecnica, dovendolo invece interpretare come un richiamo all'evidente collegamento fra le federazioni e il CONI. Al riguardo, si v. M. SANINO, *Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)* - (ad vocem), in *Enc. giur.*, vol. 4, Roma, Treccani, 1988, p. 4.

⁷¹ Tale funzione deve essere esercitata con l'espressa salvaguardia delle competenze regionali e provinciali ex d.P.R. n. 616/1977 e a livello costituzionale dall'art. 117, co. 3, lett. s).

⁷² “La natura privata dell'autonomia, tanto statutaria quanto regolamentare, delle federazioni sportive non sarebbe pertanto smentita dai controlli pubblicistici cui agli atti espressivi di quella autonomia sono assoggettati. La previsione legislativa della ‘vigilanza del CONI’, infatti varrebbe non tanto a conferire carattere delegato, e dunque pubblicistico, ai poteri regolamentari delle federazioni sportive, quanto consentirebbero al CONI, l'espletamento di un compito di vigilanza sull'attività federale, posto che quest'ultimo può anche rifiutare l'approvazione di statuti e regolamenti, ma solo limitatamente a quelle determinazioni che ineriscono al perseguimento degli scopi pubblicistici del CONI”. G. PASTORE, *Statuti e regolamenti federali e del CONI*, cit., p. 91.

⁷³ Cfr. G. NAPOLITANO, *Il “riassetto” del CONI*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. CHERUBINI, C. FRANCHINI, cit., p. 11. B. VIVARELLI; *La natura*

capitale sociale era interamente posseduto dallo stesso Ministero e finanziato attraverso la previsione di spesa nel bilancio dello Stato⁷⁴; tale ente aveva l'obiettivo di offrire al CONI il necessario supporto nello svolgimento dei suoi compiti quale ente pubblico rappresentativo dello sport in Italia⁷⁵.

Dal punto di vista della natura e del rapporto con le federazioni, con il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, fu successivamente posto in essere il c.d. "secondo riordino", attraverso il quale il CONI fu trasformato nella confederazione delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate e vennero aggiunte tra le sue competenze la promozione della diffusione della pratica sportiva presso i soggetti disabili, nonché l'assunzione di opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport⁷⁶.

Come già indicato, l'ordinamento sportivo, nel suo livello nazionale è costituito oltre che dal CONI, anche dalle federazioni sportive. Queste rappresentano le uniche organizzazioni riconosciute ed autorizzate a rappresentare in Italia le differenti discipline sportive, ponendosi l'obiettivo di

giuridica di CONI Servizi S.p.a.: profili organizzativi, funzionali e costituzionali, Nota a Cons. Stato sez. VI 30 ottobre 2012, n. 6014, in *Munus*, 2014, 1, pp. 141-164.

⁷⁴ In precedenza, le risorse finanziarie del CONI consistevano nell'utile ricavato dalla gestione dei concorsi prognostici correlati allo svolgimento di manifestazioni sportive, attraverso un sistema di sostanziale autofinanziamento. L'Amministrazione dei Monopoli dello Stato versava al CONI una quota dei prelievi ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 14 aprile 1948, n. 496.

⁷⁵ "La creazione di una società di servizi risponde, da un lato alla difficile situazione economico-finanziaria che ha investito l'ente pubblico, causa soprattutto dalle minori entrate dei giochi legati allo sport e, dall'altro, all'esigenza di mettere l'ente stesso nella migliore condizione per realizzare gli obiettivi di promozione e diffusione della pratica sportiva". L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 41. I rapporti tra questa società e il CONI erano regolati da un contratto di servizio annuale ai sensi dell'art. 8, co. 8. d.l. 138/2002. Cfr. F. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del CONI*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. CHERUBINI, C. FRANCHINI, cit., p. 11.

⁷⁶ Il riordino ha avuto il merito di elevare le discipline sportive associate allo stesso rango delle federazioni sportive. G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, cit., pp. 353-357. I due provvedimenti di riordino del CONI hanno preconfigurato un esercizio del potere statutario conforme al contenuto dei decreti stessi, i quali individuano nell'armonia tra i due ordinamenti, il criterio da seguire nell'operare degli organi sportivi. R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, 6, pp. 288-289.

Estremamente critico verso questa impostazione è M. MANCINI, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, Milano, Cedam, 2012, p. 145, in cui, dopo un'elaborata ricostruzione dell'inquadramento dei rapporti tra Stato ed istituzioni sportive, l'autore conclude la prima parte del suo saggio affermando che il legislatore, attribuendo natura pubblicistica al CONI, avrebbe compiuto una scelta innaturale. Tali anomalie non si sarebbero infatti prodotte qualora il decreto "Melandri-Pescante" avesse restituito al CONI la sua originaria natura privatistica, che sarebbe risultata senz'altro più naturale, siccome maggiormente conforme alle origini dell'ente, alla sua essenza, alla sua struttura associativa e al suo inserimento nel contesto ordinamentale sportivo "ufficiale" nazionale ed internazionale.

promuovere, organizzare e sviluppare il loro sport con autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, ma sotto la vigilanza del CONI. Al pari del Comitato olimpico, le stesse rivestono la duplice natura di soggetti di diritto sia dell'ordinamento sportivo interno, sia di quello internazionale, essendo componenti delle omologhe federazioni internazionali⁷⁷.

Per quanto riguarda il loro inquadramento nella dimensione statale, la qualificazione di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro e disciplinate dal codice civile e dalle relative disposizioni di attuazione, fu definita dall'art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 il quale specificò che le federazioni sportive svolgono attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti della loro attività⁷⁸.

La nuova configurazione diede, però, vita ad alcuni dubbi in ordine alla natura giuridica delle federazioni che, a seconda dei casi, venivano considerate a regime pubblicistico o privatistico⁷⁹.

⁷⁷ Si v. F. PAVONI, *Le federazioni sportive*, in *Giur. it.*, 2010, 6, pp. 1474-1484; M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2015, p. 133 i quali specificano “L'affiliazione alle Federazioni internazionali comporta il riconoscimento della Federazione nazionale come unica rappresentante del singolo sport in Italia. La singola Federazione, per le competizioni nazionali, rimane libera di adottare regole del gioco del tutto o, in parte, diverse (salvo, in questo caso, il mancato riconoscimento dei risultati a livello internazionale)”.

⁷⁸ Le federazioni sportive, nacquero come associazioni di diritto privato, vennero qualificate dall'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1986, n. 157 come “organi del CONI” e, come tali, parteciparono della natura pubblica dell'ente. A tali conclusioni, pervennero diversi anni prima anche la giurisprudenza civile (Cass. civ., Sez. Un., 12 maggio 1979, n. 2725), che confermò la natura pubblicistica delle federazioni sportive in quanto aventi veste di organi di un ente pubblico, poi sostenuta anche dalla giurisprudenza amministrativa ha talvolta sostenuto la natura pubblica delle federazioni sportive (Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996 n. 108). Vi è da considerare l'eterogeneità delle attività poste in essere dalle associazioni in questione, le quali possono essere ricondotte ad istanze esclusivamente derivanti dalla pratica sportiva, ma anche a funzioni di carattere pubblico e dunque rilevanti per l'ordinamento statale. Tra i vari studi in materia si v. F. P. LUISO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questione di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 1980, 11, pp. 2545-2547; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 532 ss.; A. DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, pp. 283-302.

⁷⁹ Alcuni autori affermano che la novità del d.P.R. del 1999 non comprometteva comunque la natura privatistica degli atti delle federazioni, considerando che la valenza pubblicistica, non comportava in automatico l'estensione delle prerogative pubblicistiche anche agli atti federali. Tra in vari in questo senso L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1, pp. 22-31. Sulla qualificazione degli atti delle federazioni sportive, si v. G. VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, 5, pp. 1479-1481; P. PIZZA, *L'attività delle federazioni sportive tra il diritto pubblico e privato*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2002, 12, pp. 3255-3264.

Orbene, indipendentemente dalla configurazione sistemica, la giurisprudenza e la dottrina puntualizzarono che l'esatta qualificazione giuridica dipende dall'elemento oggettivo della natura dell'attività esplicata nel caso concreto⁸⁰. Ne consegue la necessità di ricavare dalla casistica giurisprudenziale le occasioni in cui le federazioni agiscono come soggetti privati, oppure come soggetti pubblici.

La pubblicizzazione del CONI determinò anche un'estensione dei poteri pubblicistici delle federazioni⁸¹ che, quali organi, o comunque soggetti confederati dell'ente pubblico di riferimento, pongono in essere attività rilevanti per l'ordinamento statale quantomeno in due ambiti principali: quello attinente all'esercizio del loro potere regolamentare⁸² - quando disciplinano normativamente le proprie attività - e quello relativo alla facoltà di emanare atti di carattere amministrativo nella regolazione dell'accesso e dell'esclusione dall'ordinamento sportivo⁸³. Diretta conseguenza del riconoscimento

⁸⁰ Sull'inquadramento di attività in regime privatistico, si v. TAR Lazio, sez. III, 23 giugno 1994, n. 1361 e 1363; Trib. Ravenna, 24 settembre 1994 e 20 agosto 1994; Cons. giust. amm. reg. Sicilia, 9 febbraio 1993; Cass. civ., Sez. Un., 1° ottobre 2003, n. 14666 e 25 febbraio 2000, n. 46. Per una rassegna sulle funzioni di tipo pubblicistico. Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4373; Cons. Stato, sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527, in particolare sono state ritenute manifestazioni di potestà pubblica esercitata per il conseguimento di scopi propri del CONI: il trasferimento del titolo sportivo per l'ammissione della società acquirente al campionato (TAR Sicilia, sez. II, 13 agosto 2003, n. 1290); la formazione e l'amministrazione dei ruoli degli arbitri del calcio (TAR Puglia, sez. I, 11 settembre 2001, n. 3477); il riscontro dei requisiti d'ammissione alla federazione, Cass. civ., Sez. Un., 26 ottobre 1989, n. 4399); la revoca dell'affiliazione Cons. giust. amm. Reg. Sicilia, 9 febbraio 1993; Cons. Stato, sez. VI, 20 dicembre 1993, n. 1167); l'omologazione di una pista di sci per competizioni (Cass. civ., sez. III, 23 giugno 1999, n. 6400). L'ipotesi alla base di tal impostazione è si sviluppa sull'argomento che le federazioni concorrono a svolgere compiti pubblicistici propri del CONI nel settore sportivo e che, pertanto, tali atti normativi e gestionali, costituendo estrinsecazione di poteri di supremazia speciale, sono atti oggettivamente amministrativi con rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, rispetto ai quali l'associato è titolare di posizioni di interesse legittimo in senso proprio, soggetti, come tali, alla giurisdizione del giudice amministrativo.

⁸¹ Si v. Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 1999, n. 12, in *Cons. St.*, 1999, 1, p. 94.

⁸² Si v. G. VIDIRI, *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Foro it.*, 1994, 1, pp. 136-141.

⁸³ Pertanto, "anche dopo le riforme Melandri e Pescante, deve essere riconosciuta alle federazioni sportive la duplice natura giuridica, il cui elemento discriminante è quello, appunto, della natura dell'attività svolta poiché in caso di applicazione di norme che attengono alla vita interna della federazione e ai apporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti, le federazioni operano come associazioni di diritto privato, mentre quando l'attività è finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali dell'attività sportiva, devono essere considerate organi del CONI, e agli atti di quest'ultimo tipo devono essere considerati esplicazione di poteri pubblici, partecipano della natura pubblicistica e sono soggetti alla giurisdizione del giudice amministrativo allorché incidano su posizioni di interesse legittimo". Una delle ragioni dell'identificazione di carattere misto discende anche

pubblicistico di queste attribuzioni è la possibilità che alcuni atti delle federazioni, considerati alla stregua di provvedimenti amministrativi statali, possano diventare lesivi di interessi legittimi o diritti soggettivi e quindi essere ritenuti assoggettabili alla giurisdizione amministrativa, ai sensi del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104⁸⁴. Questa impostazione di fatto raccoglie l'orientamento della teoria c.d. "mista", la quale afferma che il discrimine per la declinazione delle attività federali nella veste pubblicistica, o privatistica può essere individuato in base alla riconduzione, o meno, delle stesse alla realizzazione di interessi coincidenti con quelli istituzionali del CONI⁸⁵.

Il dibattito sulla non semplice identificazione del regime giuridico della natura delle federazioni si è riaperto negli ultimi anni in relazione all'amministrazione della giustizia endo-federale, ma soprattutto riguardo alle attività con risvolti di carattere commerciale da loro poste in essere.

Da un lato si sono schierati gli interpreti che affermavano che le suddette prerogative sono sempre afferenti all'esercizio del potere privatistico, mentre sull'altro versante si è creato un orientamento, anche giurisprudenziale, che

dal fine di affrancare gli enti dai vincoli amministrativo-contabili attuativi dei principi di semplificazione ex l. 15 marzo 1997, n. 59. L. DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 117, che richiama le sentenze del *Cons. St.* 10 ottobre 2002, n. 5442 e 10 settembre 2007, n. 4743. Si pensi ai provvedimenti federali relativi all'affiliazione di tesserati, al ripescaggio di squadre sportive e a sanzioni disciplinari che vengono adottati dalle federazioni, i quali assumono la veste di atti di natura pubblicistica nel momento in cui hanno un contenuto di carattere organizzativo. In questa evenienza è possibile che tali provvedimenti coinvolgano posizioni soggettive configurate come interessi legittimi rilevanti per l'ordinamento generale. Cfr. P. D'ONOFRIO, *Manuale operativo di diritto sportivo*, Rimini, Maggioli, 2007, p. 41.

⁸⁴ Per esempio, l'attività di formazione degli istruttori da parte delle federazioni sportive rientra fra le attività di tipo pubblico, che vengono affidate alle federazioni sportive come funzionalizzazione dell'interesse attribuito dal CONI in qualità di ente che cura l'organizzazione e il potenziamento dello sport e, in particolare, la preparazione degli atleti. Di conseguenza è applicabile la legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di accesso ai documenti amministrativi che, all'art. 23, prevede che il diritto di accesso si esercita nei confronti della P.A., delle aziende autonome e speciali, degli enti pubblici e dei gestori di pubblici servizi. TAR Calabria, 18 settembre 2006, n. 984, in *Riv. dir. econ. sport*, 2006, 3, pp. 159 ss.

⁸⁵ Sul punto L. GIACOMARDO, *Federazioni sportive e CONI: natura dei soggetti e dei relativi atti*, nota Cass. civ., Sez. Un., 11 ottobre 2002, n. 14530, in *Dir. giust.*, 2003, pp. 24 ss.; L. TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su CONI, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Dir. e soc.*, 2000, 1, pp. 61-81. A tali conclusioni giunge F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale CONI nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 4, pp. 1018-1025, risalendo all'esclusività delle funzioni giurisdizionali che dopo i gradi federali, trovano concentrazione negli organi del CONI.

ritiene che tali attività realizzate dalle federazioni sportive permettano di identificarle come organismi di diritto pubblico⁸⁶.

La teoria mista ha, però, ricevuto una conferma dal recente intervento della Corte di Giustizia dell'UE, la quale nel 2021 ha sancito che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale (nel caso la Federazione Italiana Gioco Calcio - FIGC) può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico. Inoltre, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici.

In buona sostanza, la pronuncia richiamata conferma, dunque, che le federazioni ben possono avere natura privata, ma esercitare funzioni di

⁸⁶ Sul punto era già intervenuta la Corte di Giustizia dell'Unione Europea con sentenza dell'11 settembre 2019, sulle cause riunite C-612/17 e C-613/17, in *Eur-Lex*. Cfr. G. FISCHIONE, *La non configurabilità delle federazioni sportive nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *Giustamm.it.*, 2018, 5. L'orientamento che ha tentato di riqualificare le federazioni sportive come organismi di diritto pubblico è riconducibile a TAR Lazio, sez. I *ter* 13 aprile 2018, n. 4100, con nota di A. MITROTTI, *Sulla natura giuridica della F.I.G.C. come organismo di diritto pubblico*, in *Rass. avv. Stato*, 2018, 2, pp. 132-142. Cfr. R. DE NAPOLI, *I poteri autoritativi delle federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*, in *Dir. econ.*, 2018, 2, pp. 469-498. La discussione sulla natura delle federazioni sportive è quindi proseguita, a fronte dell'ordinanza n. 1006 del 12 febbraio 2019 il Consiglio di Stato ha rimesso alla C. giust. UE proprio tale questione collegata alla configurabilità in base alla normativa esistente di un "potere di influenza dominante" del CONI sulle federazioni sportive, alla luce dei poteri legali di riconoscimento ai fini sportivi delle società di approvazione dei bilanci annuali e di vigilanza sulla gestione e il corretto funzionamento degli organi e di commissariamento degli enti. Cfr. A. BUSACCA, *I soggetti*, in *Diritto dello Sport*, a cura di G. CASSANO, A. CATRICALÀ Rimini, Maggioli, 2020, pp. 101-102.

carattere pubblicistico⁸⁷. Le implicazioni della decisione della Corte UE sono di notevole rilievo in considerazione del fatto che, nel dare applicazione ai principi sanciti dai giudici di Bruxelles, il Consiglio di Stato, con la sentenza 15 luglio 2021, n. 5348 è stato di fatto sancito che la FIGC non è riconducibile al novero degli organismi di diritto pubblico, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 3, lett. d), del d.lgs. n. 50 del 2016 ed all'art. 2, comma primo, punto 4 della direttiva UE n. 24 del 2014", così escludendo espressamente un certo tipo di attività federale dalla disciplina del Codice dei contratti pubblici⁸⁸.

Dalla recente questione decisa dalla giurisprudenza, questa volta addirittura sovranazionale, emerge ancora una volta come l'inquadramento delle funzioni del CONI e delle federazioni - a cui sostanzialmente lo Stato aveva rimesso l'individuazione della disciplina, o meglio l'ordinamento di alcune funzioni - ravvisi una complessità che ciclicamente ripropone delle problematiche di diverso genere⁸⁹. Si tratta di una serie di questioni che con gli interventi legislativi degli ultimi anni sono tornate di estrema attualità e che

⁸⁷ C. giust. UE, 3 febbraio 2021 (Cause riunite C-155/19 e C-156/19, FIGC e Consorzio Ge.Se.Av. c. De Vellis Servizi Globali S.r.l.), in *Eur-Lex*. In merito S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2021, 10, pp. 235-238, svolge un'ampia disamina anche sugli interventi della Corte dei Conti, che ha ritenuto provata, nella maggior parte dei casi, la sussistenza del controllo pubblico nei confronti delle federazioni, con la conseguente legittimazione del loro inserimento nell'elenco ISTAT. Ciò avviene soprattutto nel caso di federazioni con un rilevante numero di soggetti tesserati, infatti, l'assimilazione del ricavato prodotto dall'incasso dell'importo dagli stessi versato a titolo di pagamento delle quote associative, ad un ricavato da imputarsi ad una vera e propria attività di "vendita". Cfr. P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, nota a decisione C. Conti, sez. un., 30 aprile 2020, n. 10, in *Judicium*, 2020, 4, pp. 553-565

⁸⁸ Ciò è consentito in quanto la FIGC non è soggetta all'influenza pubblica dominante del CONI, che si sarebbe dovuta manifestare "alternativamente 1) dall'essere l'attività dell'ente finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico; 2) dalla circostanza che la gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi; 3) ovvero dal fatto che l'organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico". Cons. St., sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348. È importante ribadire quanto stabilito sul punto dai giudici amministrativi, ossia che la natura dell'ente federale deve essere comunque valutata caso per caso, in base all'esercizio del potere di controllo pubblico secondo i criteri suindicati. Da questo si deduce come la natura delle federazioni deve essere ancora ritenuta di carattere misto. Cfr. S. BASTIANON, *La FIGC non è un organismo di diritto pubblico. E Adesso?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2021, 2, pp. 13-20.

⁸⁹ Sul punto F. GOISIS, *Sport e tempo libero*, cit., pp. 1144-1145, arriva ad affermare che a fronte del carattere unitario e monopolistico dello sport organizzato "diventa quasi superfluo interrogarsi sulla natura (pubblicistica o privatistica) dei soggetti federazioni sportive, visto che quel davvero conta è la sostanza dei poteri, ed ormai non si dubita che i soggetti privati ben possano esercitare poteri amministrativi, destinati al sindacato giurisdizionale amministrativo".

dispiegano i propri effetti anche su quella dimensione sociale-salutistica dell'attività sportiva - che fino poco tempo fa veniva intesa come un'area di esclusiva attribuzione ed intervento delle Regioni.

7. I conflitti sulla giustizia: una soluzione parziale e i presupposti per un nuovo scontro.

Senza voler esulare dalla traccia principale dello studio, pare però opportuno offrire brevi riferimenti ad una delle questioni - quella della giustizia sportiva - che negli anni ha messo maggiormente in crisi la tenuta del sistema e che non può essere tralasciata, sia per l'importanza degli approdi giurisprudenziali, sia viste le affinità dei rischi che ne scaturirono con quelli paventati da recenti vicende di rilievo politico.

La minaccia di esclusione della rappresentativa italiana dai Giochi di Tokyo 2020-21 da parte del Comitato Olimpico Internazionale⁹⁰, infatti, presenta non poche analogie con altri avvenimenti che in passato avevano portato al rischio di esclusione delle squadre italiane dalle competizioni europee; tutte situazioni che si erano generate sul piano dell'esercizio della giustizia in ambito sportivo, ma che hanno sempre visto come protagonisti i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento generale, così proponendo uno schema relazionale che pare utile da analizzare in questo contesto, per meglio apprezzare le iniziative del legislatore volte ad un ripensamento dell'impostazione istituzionale dello sport.

Pur non essendo ammissibile un'area di indipendenza dal dettato costituzionale per i corpi sociali interni allo Stato, il sistema sportivo ha sempre avanzato istanze oltre alla semplice autonomia, attraverso l'introduzione nei propri regolamenti di norme precludenti la possibilità per i tesserati di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei loro interessi, prevedendo delle sanzioni in caso di violazione, tra cui l'espulsione dall'ordinamento sportivo.

Il punto principale di queste tensioni è che il sistema di giustizia era ed è ancora impostato su normative e meccanismi che scontano diverse discrepanze

⁹⁰ *Infra* par. 8

con le garanzie riconosciute dalla Costituzione⁹¹, pur essendo questi nel tempo progrediti⁹². In questo senso, in diverse occasioni la giurisdizione statale era intervenuta, cercando di assicurare il rispetto dei principi costituzionali, in particolare quelli concernenti il diritto di difesa ex art. 24 e quelli relativi alla tutela giurisdizionale ex artt. 103, 111 e 113. Tali interventi diedero, però, origine ad un conflitto, mai del tutto sopito, che negli anni è costato severi ammonimenti allo Stato italiano da parte degli enti sportivi internazionali⁹³, comportando la necessità di provvedimenti governativi urgenti con il d.l. 20 agosto 2002, n. 220, conv. l. 17 ottobre 2003, n. 280, fino ad arrivare alla necessità di un intervento della Corte Costituzionale, la quale ha prima creato e poi ribadito - con le sentenze 16 febbraio 2011, n. 49 e 25 giugno 2019, n. 160⁹⁴ - un sistema di relazioni tra l'ordinamento statale e sportivo sostanzialmente unico per un corpo sociale nel panorama nazionale.

In estrema sintesi, la Consulta ha confermato la giuridicità dell'ordinamento sportivo, poiché in esso è presente un'organizzazione, a base

⁹¹ Per un ampio studio del fenomeno, si v. M. SANINO, *Giustizia sportiva*, Padova, Cedam, 2022. Il meccanismo a cui si fa riferimento viene storicamente definito da dottrina e giurisprudenza "vincolo di giustizia sportiva" e per la descrizione della sua evoluzione si rinvia a F. GOISIS, *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, 1, pp. 261-270. Si v. E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2005, 2, pp. 21-38; P. AMATO, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2006, 3, pp. 41-56.

⁹² A partire dal 2014 stato previsto un codice di giustizia sportiva da parte del CONI a cui tutte le federazioni sportive devono omologarsi, con la previsione di nuovi organi che accentrano le funzioni giurisdizionali di ultimo grado in capo ad un unico organo. Per una recente analisi si v. T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 2017, 15, pp. 1-14; per quanto riguarda i nuovi principi introdotti dal codice si v. R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 2, pp. 21-50; P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, cit., pp. 2-17.

⁹³ Per un'analisi sul contesto e sulle vicende che avevano portato ad un sisma nei rapporti si rinvia alla dottrina, considerando, rilevando in questa sede che le principali criticità sorsero dal fatto che diversi tribunali amministrativi regionali aditi dalle società di calcio erano intervenuti nelle organizzazioni dei campionati, fino a riscriverne ripetutamente i calendari, contribuendo così a creare un periodo di grave incertezza del diritto risolto con un intervento governativo urgente dopo gli ammonimenti delle istituzioni sportive internazionali di potenziali esclusione delle rappresentative italiane dalle loro competizioni se non si fosse posto rimedio all'ingerenza della magistratura statale in quelle che erano considerate questioni sportive. G. VIDIRI, *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nota TAR Sicilia, sez. III, 9 ottobre 1993 n. 536, in *Foro it.*, 1994, 12, pp. 511-517; A. CORSARO ANTONINO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello stato*, nota a Cons. giust. amm. Sicilia, 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amm. Cons. St.*, 2007, 11, pp. 3234-3240.

⁹⁴ Rispettivamente in *Giur. it.*, 2012, 1, pp. 187 ss. e *Gio. dir. amm.*, 2020, 2, pp. 213 ss.

plurisoggettiva, che persegue un interesse generale di cui si fanno portatrici le stesse istituzioni sportive e che corrisponde a uno di quelli perseguiti dallo Stato; ne consegue che quest'ultimo affida all'ordinamento sportivo la relativa funzione amministrativa⁹⁵. È stato, altresì, ribadito che l'ordinamento sportivo gode di una vasta autonomia sotto il profilo dell'organizzazione e della normazione interna⁹⁶, al punto che è difficoltoso - coabitando con quello statale - stabilire con esattezza i limiti delle reciproche interferenze⁹⁷. In ogni caso, la Consulta ha precisato che anche per l'ordinamento sportivo "autonomia" non significa "separatezza e indipendenza", ma autorevole dottrina non ha mancato di rimarcare la vacuità della statuizione vista la soluzione operativa adottata⁹⁸.

⁹⁵ Storicamente per la giurisprudenza considera che "geneticamente, l'ordinamento sportivo italiano è originario e dotato di potestà amministrativa e normativa. Esso inoltre è collegato all'ordinamento giuridico internazionale, donde attinge la sua fonte". Non vi è, invece, assegnazione di potestà normativa attinente alla regolamentazione dei rapporti privati nel settore sportivo, per i quali esiste una riserva di legge "pertanto, la normativa dell'ordinamento giuridico sportivo, contenuta nei regolamenti delle federazioni sportive (organi del CONI), che disciplina rapporti negoziali, ha efficacia soltanto nell'interno dell'ordinamento giuridico sportivo, non anche nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale". Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, col. 862.

⁹⁶ Il riferimento alla natura transnazionale dell'ordinamento sportivo è funzionale al tentativo di costruire una sua autonomia. G. MAZZEI, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *federalismi.it*, 2017, 10, p. 10; cfr. S. BASTIANON, *La lex sportiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, pp. 349-366.

⁹⁷ Da parte degli organi di Giustizia Sportiva vi è sempre stata una rivendicazione di incondizionata autodichia, così A. DE SILVESTRI, *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo* in *www.giustiziasportiva.it*, 2009, 1, pp. 5; F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 3, p. 330; A. GAMBINO, *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. sport.*, 2018, 1, pp. 11-19.

⁹⁸ Con la sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, la Corte ha tentato di delimitare il confine fra ordinamento sportivo e ordinamento nazionale, affermando che "anche prescindendo dalla dimensione internazionale del fenomeno, deve sottolinearsi che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive". Sul punto il giudice estensore della sentenza, in un successivo commento ha posto l'accento sulla modalità di formazione dell'ordinamento sportivo, nonché sul suo collegamento con la dimensione internazionale, richiamando i principi della teoria pluralistica, che certamente non possono arrivare sino ad una definizione di separatezza dello sport dall'ordinamento nazionale. P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, pp. 3-20. In questo senso, la Consulta, esprimendosi sulla questione di costituzionalità relativa all'art. 2, co. 1, lett. b), legge n. 280/2003 - ritenuto preclusivo del diritto alla tutela giurisdizionale rispetto ai parametri dettati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. - ha cercato una sintesi tra le istanze dei due ordinamenti, affermando che "laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, deve essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di

8. Sport e Salute S.p.a. Un abbinamento auspicato alle origini di un nuovo sisma.

Fino al 2018 i ripetuti conflitti tra l'ordinamento generale e quello sportivo sono stati principalmente incentrati su questioni di carattere giurisdizionale che, seppure di elevata risonanza sia nella giurisprudenza, sia a livello mediatico, involvevano su una parte limitata del complesso assetto dei rapporti tra le due istituzioni. In questa situazione di contrasto periodico tra i due ordinamenti nel campo della giustizia, si sono però presentate ulteriori problematiche che hanno portato il sistema sportivo a rimanere sostanzialmente immobile. Tra le varie vi è il fatto che se da un lato le fondamenta per un intervento statale nel sistema delle attività sportive e motorie in generale sembrava essere state fissate dopo l'avvento della riforma costituzionale, dall'altro lato, il nuovo inquadramento offerto dal Titolo V allo sport non ha però saputo rappresentare quel volano applicativo necessario per una traduzione concreta delle diverse istanze dell'universo sportivo, probabilmente anche a causa di un sistema di competenze che non ha garantito una penetrazione uniforme su tutto il territorio nazionale della nuova declinazione dello sport⁹⁹. Infine, anche se vi fossero stati interventi legislativi più

giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere". La decisione è stata fortemente criticata in quanto non vi sarebbe una reale tutela in caso di lesione di diritti costituzionalmente garantiti. Tra i tanti F. BLANDO, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 10, 2011, pp. 935-937; E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2011, 1, pp. 63-105; P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 33 ss.

⁹⁹ M.F. SERRA *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, cit., pp. 15 e 24, la quale rileva che nonostante una significativa apertura di credito nei confronti delle autonomie regionali la riforma del Titolo V, in materia di sport era priva, tuttavia, di una strategia istituzionale diretta a darle concretezza ed effettività. In questo senso torna allora centrale il tema delle risorse finanziarie, fondamentale per dare attuazione ai diritti civili e sociali, per cui spetta al legislatore nazionale porre le basi necessarie per assicurare a ogni cittadino, in ogni parte del territorio nazionale, il livello minimo essenziale di tali diritti, in modo da garantire l'eguaglianza e l'unità giuridica ed economica. Il diritto allo sport, in una situazione di differenziazione a livello regionale, senza l'intervento perequativo, potrebbe essere opportunamente potenziato in alcune Regioni, ma scarsamente riconosciuto in altre per mancanza di strumenti. Opportunamente, è stato suggerito di costruire le competenze in termini di politiche da porre in essere per perseguire determinati obiettivi piuttosto che di materie o funzioni. R. BIN, *'Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcuni tesi per aprire il dibattito*, in *Ist. fed.*, 2008, pp. 9-18. Per una profonda e innovativa lettura sul tema, si veda sempre M.F. SERRA, *Autonomia differenziata e 'ordinamento*

consistenti la transizione del sistema sarebbe poi dovuta necessariamente passare anche da un lungo percorso di ammodernamento inevitabilmente collegato ad interventi giurisprudenziali, il cui avvento avrebbe certamente richiesto tempo, visto che l'interpretazione dello sport in ottica di promozione sociale e della salute, non pare per natura prestarsi facilmente all'attenzione della giurisprudenza, se non fosse altro per l'esiguità di pronunce che si rilevano in merito¹⁰⁰.

Ad un deciso cambio di passo si è assistito dopo l'avvento della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 1, commi 629-633) con cui la Società Sport e Salute S.p.a. è subentrata alla CONI Servizi S.p.a.¹⁰¹, registrandosi così un forte intervento dello Stato nella gestione dello sport. Questo intervento ha però di nuovo messo in discussione i rapporti tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo, emergendo la volontà dello Stato di sostituirsi al CONI¹⁰² in taluni aspetti collegati alla pianificazione delle strategie per la

sportivo', in *federalismi.it*, 2020, 24, pp. 330-360 che riprendendo le conclusioni dello studio sull'approccio dell'ordinamento generale al fenomeno sportivo interno, mette quest'ultimo in relazione con la sua dimensione sovranazionale, rappresentando in maniera efficace la sua complessità che non si arresta alla collaborazione tra Stato e istituzioni sportive, ma coinvolge il necessario coordinamento tra fonti diverse, in questo senso teorizzando che l'unica dimensione veramente autonoma dello sport nei confronti dello Stato è la sua dimensione sovranazionale che trova la sua fonte di chiusura nella *Lex sportiva*.

¹⁰⁰ La maggior parte delle sentenze che si rilevano in proposito sono più che altro incentrate poi su casi particolari e prevalentemente collegati alla sicurezza nei luoghi sportivi o incentrate su questioni di responsabilità per danni occorsi ad atleti durante lo svolgimento delle attività. Per tutti si v. L. MUSUMARRA, *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, in *Dir. dello sport*, 2018, 1, p. 57, che affronta il tema di sicurezza incentrando l'analisi sul d.lgs. 9 aprile 2008, n. 8. Mentre per quanto riguarda l'aspetto della tutela della salute, oltre che in occasione di infortuni, la casista giurisprudenziale tra sport e salute si concentra sulla figura del medico sportivo, *ex multis* Cass. pen., sez. IV, 5 giugno 2009, n. 38154; cfr. G. TOSCANO, *Medicina sportiva e responsabilità civile: problematiche attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2018, 3, pp. 185-206, che offre la ricostruzione di alcuni dei casi più rilevanti. In questo senso un intervento sul sistema nel suo complesso da parte della giurisprudenza sarebbe parso improbabile, considerando i principi processuali che costringono il giudice a limitare la propria pronuncia al *thema decidendum*, anche ai sensi dell'art. 112 c.p.c.

¹⁰¹ Quest'ultima era una società pubblica il cui capitale era interamente detenuto Ministero dell'economia e delle finanze ex art. 8 d.l. 8 luglio 2002, n. 138 conv. l. 8 agosto 2002, n. 178.

¹⁰² La gestione finanziaria è tornata da qualche anno al centro della politica sportiva, destando preoccupazione in dottrina, in considerazione della pretesa autonomia dell'ordinamento sportivo che vedeva nel CONI l'autorità governativa (anche statale) per lo sport. G. NAPOLITANO, *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. dir. sport*, 2016, 1, pp. 100-102; cfr. M. SANINO, *Il lento cammino verso la piena autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto amministrativo e società civile*, vol. I, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 173.

promozione dello sport, con una spiccata attenzione agli aspetti sociali e di tutela della salute, come suggerito anche dalla stessa denominazione dell'ente.

L'aspetto più rilevante di questa trasformazione è rappresentato dal fatto che Sport e Salute S.p.a. è governata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominato dall'Autorità di Governo competente in materia di sport¹⁰³ (quindi dal Ministro dello Sport o dal Sottosegretario competente), mentre gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della Salute e dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, tutti previo parere delle Commissioni parlamentari competenti¹⁰⁴, stabilendo l'espressa incompatibilità per due anni dalla cessazione dalla carica con gli organi di vertice del CONI e delle federazioni sportive. Diversamente i componenti del consiglio di amministrazione della CONI Servizi S.p.a., nonostante il capitale fosse comunque detenuto interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, erano designati direttamente dal CONI e di fatto andavano molto spesso a coincidere con i soggetti che ricoprivano le cariche di vertice nel Comitato Olimpico, non essendo previste particolari incompatibilità dalla legge del 2002 istitutiva della società¹⁰⁵. È dunque evidente il tentativo dello Stato di separare la *governance* del nuovo ente, da quella dell'ordinamento sportivo.

La *mission* e le competenze di Sport e Salute S.p.a. si rinvencono chiaramente esplicitate nelle nuove disposizioni legislative e nello statuto della Società in cui all'art. 4, il nuovo ente viene definito quale “*struttura operativa*

¹⁰³ Il presidente ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato.

¹⁰⁴ Per quanto riguarda i requisiti dei componenti degli organi della società, il comma 633 dell'art. 1 della l. 145/2018 richiama previamente l'art. 11 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ed aggiunge che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'autorità di Governo competente in materia di sport, previo parere del CONI, siano stabiliti ulteriori requisiti manageriali e sportivi. In particolare, sul tema dell'organizzazione e gestione, oltre che del funzionamento degli organi si v. M. LIBERTINI, *I principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico* (art. 6, d.lgs. 175/2016), in *federalismi.it*, 2016, 24, pp. 2-20; C. INGENITO, *La corporate governance delle società pubbliche*, in *federalismi.it*, 2018, 6, pp. 2-23.

¹⁰⁵ La Corte dei Conti con Determinazione n. 38/2018 “Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Coni Servizi S.p.a. per l'esercizio 2016” non aveva rilevato nessuna preclusione a questa configurazione.

dell'Autorità di Governo competente in materia di sport” incaricata di produrre e fornire “servizi di interesse generale a favore dello sport” nonché “di attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riferimento all'erogazione dei contributi per l'attività sportiva da destinare alle Federazioni Sportive Nazionali e agli altri soggetti indicati dal comma 630, articolo 1, legge 30 dicembre 2018, n. 145, e in tal senso “potrà svolgere ogni altra iniziativa connessa alla realizzazione delle attività di cui sopra.”¹⁰⁶.

Lo statuto di Sport e Salute S.p.a. lascia intendere, inoltre, ulteriori considerazioni rispetto alle disposizioni di legge con cui è stata istituita la società. In particolare, nel periodo di cui all'art. 4 in cui si specifica che “Almeno l'ottanta per cento delle attività deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'Autorità di Governo competente in materia di sport” si rinviene un riferimento all'art. 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 che disciplina le società *in house*¹⁰⁷. Ciò rappresenta un chiaro indizio della natura pubblica della società, considerando che le fonti istitutive nulla specificano in proposito e che dalla generale lettura dello statuto dell'ente traspare un'autonomia sostanzialmente di carattere operativo e non istituzionale. La riconduzione di Sport e Salute S.p.a. nell'alveo delle società a controllo pubblico, o meglio tra le società pubbliche in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano attività di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c. si rinviene, inoltre, dall'esplicito riferimento al Testo unico in materia di

¹⁰⁶ È stato rilevato da alcuni autori, come questa norma, tuttavia, non solo non brilla per solare chiarezza, ma appare essere finanche antinomica e contraddittoria. Infatti, in base all'attuale contesto normativo di riferimento in *subiecta materia*, rimasto inalterato e costituito dal decreto Melandri (così come modificato e integrato dal decreto Urbani-Pescante), l'attività istituzionale del CONI è talmente ampia ed omnicomprensiva da racchiudere in sé ogni funzione e competenza legata all'attività sportiva nazionale. M. SANINO, A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, cit. p. 5.

¹⁰⁷ Sul tema la letteratura è estremamente vasta, si rinvia quindi ad alcuni recenti contributi: M. ANTONIOLI, G. GARDINI et. al., *Le società in house*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020; A. AMODIO, *Le società pubbliche: genesi di una riforma*, in *federalismi.it*, 2018, 6, pp. 2-34; G. BASSI, *Le dimensioni del controllo nelle società a partecipazione pubblica: una breve analisi alla luce del testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *App. contr.*, 2018, 3, pp. 58-77; H. BONURA, G. FONDERICO, *Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica. Commento a d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, in *Gior. dir. amm.*, 2016, 6, pp. 722-732. Per una dottrina più risalente, ma estremamente autorevole, M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, pp. 855-861; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 30 ss.; G. NAPOLITANO, *Le società “pubbliche” tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, 5-6, pp. 999-1014.

società a partecipazione pubblica che, dopo la novella del 2018, è collocato all'art. 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, conv. l. 8 agosto 2002, n. 178¹⁰⁸ nella parte del decreto relativa al riassetto del CONI di cui al Capo III relativo agli enti pubblici. L'analisi delle fonti normative e statutarie suggerisce, infine, che la società Sport e Salute S.p.a., rappresenta l'articolazione operativa dell'Autorità governativa delegata in materia di sport, con il compito di provvedere alla fornitura e alla produzione di servizi di interesse pubblico in materia di sport. Al di là dell'inquadramento legislativo, dalla costituzione della nuova società, ma soprattutto dalla sua strutturazione e dalle sue funzioni emergono due importanti aspetti che hanno riaperto il conflitto tra l'ordinamento sportivo e quello statale.

La nuova configurazione delle finanze statali destinante allo sport, dettata dall'art. 1, co. 630 della l. 145/2018, prevede la dotazione al CONI di 45 milioni di euro annui per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana a Giochi, mentre 363 milioni sono destinati a Sport e Salute S.p.a. per la gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive. Si tratta di risorse che fino all'introduzione del nuovo ente venivano gestite completamente in autonomia dalla CONI Servizi S.p.a, a tutti gli effetti controllata dal Comitato Olimpico Italiano¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Per un'analisi ragionata sulle finalità dell'ente in base all'art. 4 dello statuto della società si rinvia a V.A. VACCARO, *La Società Sport e Salute S.p.a.: alcune riflessioni*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2020, 2, pp. 507-511, il quale evidenzia in particolare l'incongruenza che vi sarebbe tra il paragrafo finale dell'articolo e la lett. d), in quanto in base al dettato di quest'ultima le attività delle società dovrebbero essere effettuate almeno per l'80% nello svolgimento di compiti affidati dall'Autorità delegata in materia di sport e che il superamento del limite sarebbe consentito per assicurare economia di scala o recuperi di efficienza; in proposito non sarebbe però previsto un metodo di calcolo della percentuale che potrebbe essere imputato sia al personale impiegato, sia al numero di attività, sia alla quantità di risorse finanziarie.

¹⁰⁹ Il citato intervento normativo ha, inoltre, introdotto l'incompatibilità tra gli incarichi presso la Sport e Salute S.p.a. e gli incarichi di vertice presso CONI, federazioni sportive, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, associazioni benemerite e gruppi sportivi militari e corpi civili dello Stato. Da ultimo, alla neocostituita Sport e Salute S.p.a. è stata affidata la gestione della corresponsione dei finanziamenti alle federazioni sportive, in precedenza appannaggio del CONI. *“Questa è stata la previsione che ha suscitato le più aspre polemiche all'interno del mondo sportivo, soprattutto da parte dei rappresentanti del Comitato Olimpico, nonché di numerosi atleti di primo piano dello sport italiano, che hanno visto nell'intervento legislativo la volontà del Governo di svuotare il CONI delle sue funzioni,*

In poche parole, se prima l'intero gettito delle risorse (oltre 400 milioni di euro per l'anno 2019) era interamente gestito dal CONI e dai suoi rappresentanti presso la CONI e Servizi S.p.a., con il passaggio delle competenze in capo a Sport e Salute S.p.a., solamente una parte residuale di queste è demandata al potere di spesa del CONI, mentre la parte più consistente viene messa a disposizione di una società a nomina governativa, con un indubbio ridimensionamento e con la probabile lesione di quell'assoluta centralità che il CONI aveva ricoperto fino a quel momento¹¹⁰.

L'altro aspetto della l. 145/2018 che ha destato un notevole dibattito è stato quello relativo al personale del CONI in quanto, ai sensi del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, i lavoratori e i dirigenti alle dipendenze dell'ente pubblico fu posto alle dipendenze della CONI Servizi S.p.a.¹¹¹ e, conseguentemente, con il successivo intervento è stato automaticamente inserito nei ruoli di Sport e Salute S.p.a., lasciando così il CONI senza una dotazione organica ben precisa. È accaduto, quindi, che la nascita della nuova società, con vertici non più nominati dal CONI, abbia comportato una situazione di incertezza in cui parte del personale di Sport e Salute S.p.a. era collocato presso il CONI in regime di avvalimento senza che fossero chiari, nemmeno dal contratto di servizio tra i due soggetti, i termini di svolgimento del rapporto, ossia se il potere direzionale sul personale e sui dirigenti fosse in capo al CONI¹¹², o se la dipendenza funzionale fosse rimessa alla direzione di Sport e Salute S.p.a., che in questo caso, per quanto riguarda gli aspetti collegati alle funzioni tipiche del CONI, avrebbe dovuto avere comunque solo una funzione ausiliaria.

Tutte le problematiche descritte, a partire dal cambio nel sistema di finanziamento, alla collocazione del personale e fino alla sovrapposizione di attribuzioni fra il CONI e la neoistituita società, ha portato diversi studiosi ad

ridotte alla sola preparazione olimpica" così M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 71.

¹¹⁰ D. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 2, pp. 9-13.

¹¹¹ Secondo tale disposizione la Coni Servizi S.p.a. è succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di finanziamento con le banche e nella titolarità dei beni del CONI.

¹¹² La sostanziale corrispondenza tra i vertici del CONI e quella della società di servizi oggi sostituita da Sport e Salute S.p.a. non scontava questo problema a fronte del fatto che gli indirizzi organizzativi promanavano sostanzialmente dallo stesso gruppo dirigente.

affermare che il CONI era stato sostanzialmente esautorato delle proprie funzioni attraverso il contingentamento della sua indipendenza, soprattutto a causa della limitazione delle sue possibilità finanziarie e quindi operative¹¹³.

Alla situazione di conflitto e incertezza avrebbe dovuto porre rimedio il Governo con l'esercizio della delega conferitagli dalla legge 8 agosto 2019, n. 86 per la riforma dell'ordinamento sportivo, al fine di adottare norme per il riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano e della disciplina di settore, con in particolare il compito di *"definire gli ambiti dell'attività del CONI, delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite, coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con il ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica; confermare, in coerenza con quanto disposto dalla Carta olimpica, la missione del CONI di incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale; prevedere limitazioni e vincoli, ivi compresa la possibilità di disporre il divieto, per le scommesse sulle partite di calcio delle società che giocano nei campionati della Lega nazionale dilettanti [...]"*.

È accaduto, però, che nell'iniziale progetto di un testo unico presentato dal Ministro dello Sport prima e nel primo dei sei schemi dei decreti legislativi

¹¹³ C. CALABRÒ, *Competenza ed efficienza nella nuova governance del CONI*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 1, p. 233, il quale osserva che la sottrazione della società di servizio dal controllo del CONI, non sarebbe una naturale conseguenza della distinzione di origine tra Stato e sport, lasciando molto perplessi proprio nel segno dei caratteri di autonomia e autorganizzazione che M.S. Giannini impresse all'ordinamento sportivo e che furono avvallate dalla Corte Costituzionale, rappresentando quindi un *vulnus* al complesso sistema correlato all'ordinamento transnazionale. È stato, inoltre, rilevato che il subentro dello Stato nella *governance* dello sport non sarebbe accompagnato da un preciso modello di *management* e soprattutto da quali sezioni del circuito sportivo lo Stato vorrebbe controllare, non essendone fatta menzione nella normativa. A. BUSACCA, *A new set of rules for Italian sport system: does the government want the governance of sport?*, in *Olympialex*, 2019, 2, pp. 89-99. Contra D. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2019, 2, p. 11, il quale, con un'opinione condivisa dallo scrivente, rappresenta come dipendenza del CONI dai fondi pubblici è esattamente l'opposto del rispetto della sua indipendenza e autonomia, considerando che con il finanziamento pubblico, il CONI è sottoposto all'influenza dello Stato e del governo e che ogni governo ha il diritto di realizzare le politiche dello sport che preferisce in linea con il programma politico, con la propria Costituzione e il diritto nazionale e internazionale.

predisposti poi¹¹⁴, le norme sul riordino del CONI abbiano trovato una forte resistenza politica all'interno del Consiglio dei ministri, dovute ad una serie di istanze legate proprio alla *governance* dello sport, che sono state presentate da parte di forze politiche che volevano invariate le norme sulla durata e sul numero dei mandati per le cariche di vertice del CONI e delle federazioni. Si è venuto così a creare un'*impasse*, che ha portato all'abbandono dei progetti di riforma e con essi anche all'accantonamento delle norme che dovevano rispondere alle rimostranze presentate dal CIO in merito all'amministrazione di Sport e Salute S.p.a., alla gestione dei fondi e del personale¹¹⁵.

In un clima di totale incertezza e scontro tra rappresentanti politici e istituzioni sportive, si è arrivati a pochi giorni dalla data del 27 gennaio 2021¹¹⁶ senza che fosse stato posto rimedio al problema, con ancora pienamente aperta la discussione sulle norme ritenute "scomode" dal CIO e su altri aspetti toccati dalla riforma dello sport, tanto che lo stesso Presidente del Comitato Olimpico Internazionale aveva più volte ammonito l'Italia di risolvere la situazione, pena l'esclusione della sua rappresentativa ai Giochi estivi di Tokyo 2020-21¹¹⁷.

Questo ammonimento era stato intimato dal CIO nell'ambito del potere sanzionatorio che lo stesso esercita ai sensi dell'art. 59 della Carta Olimpica e che è accettato dai singoli comitati olimpici nazionali ai fini del loro riconoscimento unilaterale da parte del CIO stesso, il quale considera necessaria l'assoluta indipendenza dei comitati olimpici nazionali dalle

¹¹⁴ Si v. Documento del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri del 21 ottobre 2020, sul quale, per comprendere le intenzioni del legislatore si può leggere un approfondimento curato da C. BOTTARI, *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di testo unico sullo sport presentato dal dipartimento dello sport*, in *Dir. dello sport*, 2020, 2, pp. 1-18. Il progetto è stato poi accantonato e al suo posto il 28 febbraio 2021 sono stati emanati cinque d.lgs., nn. 36, 37, 38, 39, 40, in cui non hanno trovato posto le norme in materia di *governance* dello sport, con la conseguente decadenza della delega ex art. 1, l. 8 agosto 2019, n. 86.

¹¹⁵ Obiettivo delle forze politiche è parso quello di far rimanere invariate le norme sulla durata e sul numero dei mandati per le cariche di vertice del CONI e delle federazioni. Di conseguenza, i progetti di riforma sul punto sono stati abbandonati e con loro anche le norme che dovevano rispondere alle rimostranze presentate dal CIO in merito all'amministrazione della Sport e Salute S.p.a., alla gestione dei fondi e del personale. A. CARLI, *Il Testo unico sulla riforma dello Sport della discordia*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 agosto 2020.

¹¹⁶ Giorno in cui si è tenuto l'incontro del Comitato Esecutivo del CIO, durante il quale sono state discussi diversi *dossier* relativi ai Giochi Olimpici di Tokyo 2020.

¹¹⁷ M. PINCI, *Olimpiadi Tokyo, il Cio ha già deciso: Italia fuori, ai Giochi senza inno né bandiera* in *la Repubblica*, 25 gennaio 2021.

istituzioni dei rispettivi stati¹¹⁸. Il monito all'Italia ha dunque rappresentato in maniera significativa il potere estremamente “persuasivo” del CIO di attuare la c.d. “rappresaglia sportiva”, strumento che gli permette di far eseguire le sue direttive, minacciando sanzioni come l'esclusione dalle Olimpiadi degli atleti del Comitato di una nazione non “in regola”, la revoca dell'assegnazione di un'edizione dei Giochi alla città della nazione “dissidente”, fino ad arrivare al disconoscimento del comitato olimpico nazionale¹¹⁹.

Per scongiurare quello che finora è stato un trattamento riservato a Stati con forti ingerenze politiche nello sport da parte di governi autoritari, o in occasione di grossi scandali sportivi¹²⁰ il Consiglio dei ministri ha approvato *in extremis* nella mattina del 26 gennaio 2021, il c.d. Decreto “Salva Coni” che ha previsto all'art. 1, co. 2 che al CONI sia assegnata una propria dotazione organica “*al fine di assicurare la sua piena operatività e la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale, il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito CONI, per l'espletamento dei compiti relativi al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali*”.

Le esigue disposizioni del d.l. 5/2021, conv. l. 24 marzo 2021, n. 43 hanno ricostituito in capo al CONI - al momento ancora in astratto - quella dotazione di personale necessaria per rendere autonoma la sua azione rispetto a Sport e Salute S.p.a. Una dotazione inferiore al passato, ma ritenuta sufficiente per i compiti attribuitigli, che consistono nel coordinare l'attività delle

¹¹⁸ I Comitati olimpici nazionali sono ritenuti i depositari nazionali dei valori dell'olimpismo e per questo sono i soggetti ai quali il CIO demanda la verifica dei presupposti per cui uno Stato possa far partecipare la propria rappresentativa alle Olimpiadi, nonché possa vedere assegnata ad una propria città i Giochi. M. SANINO, *La conformazione attuale del sistema normativo*, Riv. dir. amm., 1985, 2, p. 125.

¹¹⁹ “*Il CIO esercita nei confronti degli enti sportivi nazionali un potere di controllo, ne approva gli statuti e i regolamenti, i quali devono adeguarsi ai requisiti in proposito fissati dalla Carta olimpica; l'impegno ad osservare pedissequamente quest'ultima consente ai comitati nazionali olimpici di preservare il diritto di inviare i propri atleti ai Giochi olimpici*”. L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, ed. 2^a, a cura di F. IUDICA, Torino, 2020, p. 23.

¹²⁰ Il riferimento in particolare è alla squalifica della Russia per gli scandali di doping, agli ammonimenti intimati alla Bielorussia, in cui il capo dello stato è anche presidente del comitato olimpico nazionale, oppure ai casi dei Giochi di Rio 2016 o Sochi 2014, in cui gli atleti del Kuwait e dell'India non poterono presentarsi sotto la loro bandiera nazionale, ma solo sotto a quella olimpica. Tale meccanismo è previsto *ex art.* 27, co. 6 della Carta Olimpica che prescrive che: “*Les CNO doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions, y compris, mais sans s'y restreindre, les pressions politiques, juridiques, religieuses ou économiques qui pourraient les empêcher de se conformer à la Charte Olympique*”.

federazioni, nella preparazione delle Olimpiadi e nella verifica e controllo della regolarità delle competizioni e della corretta gestione dei fondi pubblici¹²¹.

Anche a seguito del suddetto intervento, quindi, la società Sport e Salute S.p.a. ha conservato il ruolo di finanziatore dello sport, con una sua autonoma dotazione di risorse e personale ed è diventata una società pubblica anche con funzioni autonome e non solo collegate all'ordinamento sportivo¹²².

Il nuovo assetto che si è venuto a configurare vede, così, la convivenza di due soggetti giuridici che si occupano rispettivamente uno - costituito in forma di ente pubblico - delle attività olimpiche e di generiche funzioni pubbliche di indirizzo e regolazione per lo sport, mentre l'altro - costituito in forma societaria interamente partecipata dallo Stato - assume sia il ruolo di società strumentale del primo, sia la funzione propria di ente finalizzato allo svolgimento di servizi di interesse generale a favore dell'attività sportiva. Entrambe le istituzioni hanno quindi il compito di attuare in maniera combinata il medesimo interesse pubblico rappresentato dalla tutela e dalla promozione dello sport nella sua accezione garantita dagli artt. 2, 18 e 32 Cost¹²³.

Dal punto di vista operativo, l'utilizzo dei contributi pubblici è dedicato all'attuazione di obiettivi strategici, ora stabiliti ad un livello decisionale superiore rispetto al classico rinvio *tout court* al circuito gestito delle istituzioni

¹²¹ I primi commentatori hanno espresso perplessità per l'assenza di un regime transitorio, soprattutto sulla collocazione del personale, sostenendo che la mutata situazione porterà ad una situazione in cui il CONI dovrà trovare una nuova sintesi con le federazioni. P. SANDULLI, *Note (e perplessità) a prima lettura del decreto "salva CONI" (commento)*, in *Riv. dir. sport*, 2021, 1, pp. 1-11. Le perplessità dell'autore sono state confermate prima dalla modifica, a distanza di pochi mesi, delle disposizioni relative al regime transitorio - ai sensi dell'art. 17-terdecies del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. l. 6 agosto 2021, n. 113 - e poi con l'abrogazione dei commi 3, 4 e 5, dell'art. 4, secondo quanto stabilito dalla l. 30 dicembre 2021, n. 234.

¹²² L'intervento è stato accolto con approvazione dal Presidente del CIO, che ha comunicato che l'Italia avrebbe partecipato ai Giochi Olimpici estivi e che nel caso non avesse provveduto, il Comitato Esecutivo non avrebbe avuto alcuna remora a sanzionare lo Stato italiano. *Olimpiadi, Bach: "Eravamo pronti a sospendere l'Italia"*, in *la Repubblica*, 27 gennaio 2021.

¹²³ A ben vedere il nuovo modello di *governance* non rappresenta una novità assoluta nel panorama internazionale. Nel Regno Unito, ad esempio, lo sport è gestito da due soggetti differenti. Uno è rappresentato dalla "UK Sport", agenzia finanziata dal ministero dello sport ed in particolare dai fondi della *National Lottery*, che si occupa dell'attuazione delle politiche statali in materia di sport. L'altro è rappresentato dalla *British Olympic Association* (BOA) che viene finanziata da sovvenzioni private e la cui attività è finalizzata alla preparazione degli atleti e delle squadre olimpiche. D. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 2, p. 11.

federali e del Comitato olimpico a cui si è assistito fin dai primi interventi finanziari da parte dello Stato a partire dalla statalizzazione del CONI¹²⁴.

Nell'assenza di interventi di carattere definitivo, siano essi legislativi o regolamentari, e soprattutto a seguito del conflitto già descritto, sono pochi i punti fermi relativi alla suddivisione dei compiti nelle aree di sovrapposizione di attribuzione - soprattutto per quanto riguarda la promozione dello sport - che possano aiutare l'individuazione a priori di un equilibrio.

Un'estrema sintesi di quanto si è potuto osservare a livello dogmatico vede il CONI competente a curare in autonomia la preparazione olimpica e a promuovere lo sport grazie al supporto delle federazioni, mentre Sport e Salute S.p.a. deve occuparsi della promozione dello sport seguendo le indicazioni dell'Autorità governativa delegata in materia di sport, oggi rappresentata dal Dipartimento per lo Sport, costituito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri con il d.P.C.M. 28 maggio 2020, articolato in un Ufficio e tre Servizi, che ha sostituito il precedente Ufficio Sport, acquistando una maggiore autonomia all'interno delle funzioni governative, essendovi stato preposto prima un Ministro dello sport (Governo Conte I e Conte II) e ora un Sottosegretario (Governo Draghi).

9. La pandemia da Covid-19 e la ritrovata importanza sociale dello sport e delle attività motorie.

Il nuovo assetto che vede CONI e federazioni da un lato e Stato e Sport e Salute S.p.a. dall'altro, si è subito dovuto confrontare con l'inaspettato arrivo della pandemia da Covid-19, iniziata nel marzo 2020, durante la quale le misure inizialmente messe in atto per necessità e ragionevolmente adottate per il contenimento dei contagi per evitare il sovraccarico delle strutture sanitarie e

¹²⁴ Il modello implica un trasferimento di risorse pubbliche a Sport e Salute S.p.a. con un meccanismo predefinito per legge in ordine alle quantità e quindi automatico, devolvendo alla Società margini di autonomia nell'allocazione dei fondi, che la stessa avrebbe chiarito avvenire tramite calcoli algoritmici su criteri oggettivi e misurabili. Sul punto si v. Corte Conti, sez. un., 30 aprile 2020, nn. 11 e 12; cfr. A. CARDI, *L'“ordinamento” sportivo e la “disciplina” statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *federalismi.it*, 2020, 30, pp. 35-36.

per limitare il più possibile la mortalità, si sono tradotte concretamente in gravosi provvedimenti come *lockdown* a singhiozzo.

Tra i destinatari degli innumerevoli provvedimenti restrittivi ci sono state fin da subito le strutture sportive di ogni genere (palestre, piscine, centri sportivi, ecc.), che sono state prima completamente chiuse e poi gradualmente riaperte¹²⁵ - comunque con forti limitazioni - sino ad arrivare al d.P.C.M. del 24 ottobre 2020 che ne ha sancito nuovamente la chiusura, relativamente alle attività da svolgersi al chiuso, mantenendola pressoché totalmente fino al 24 maggio 2021¹²⁶, a fronte del riaumento dei contagi avvenuto nell'autunno del 2020 e nella successiva stagione invernale. Parallelamente, i primi provvedimenti di marzo e aprile 2020 hanno sollevato diversi dubbi anche in merito all'esercizio dell'attività motoria all'aperto, che è stata da subito fortemente limitata.

L'avvento della pandemia ha portato alla luce quanto sia strategica l'attività sportiva, sia per le dimensioni che la stessa sta assumendo, sia per la sua importanza all'interno del tessuto sociale, grazie all'attività degli enti dilettantistici. In questo senso, sono però anche emerse tutte le fragilità del sistema sportivo che da solo, o meglio, ancorato al classico sistema dello sport agonistico, non avrebbe probabilmente retto alle conseguenze della pandemia.

In tale periodo, in cui più che mai si è dimostrata necessaria flessibilità di dialogo e rapidità di intervento da parte delle istituzioni, si è rivelato fondamentale il binomio formato dal Dipartimento per lo Sport (già Ufficio) e la società Sport e Salute S.p.a. Il Ministro dello Sport si è posto quale

¹²⁵ Il primo dei provvedimenti interdittivi a livello nazionale è stato il d.P.C.M. dell'8 marzo 2020. Dopo il d.P.C.M. 17 maggio 2020 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, attività che dal 25 maggio sarebbero state consentite anche presso palestre, piscine, centri e circoli sportivi, pubblici e privati, ovvero presso altre strutture ove si svolgono attività dirette al benessere dell'individuo attraverso l'esercizio fisico e previa applicazioni di protocolli predisposti in conformità alle Linee guida per l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere emanate ai sensi dell'art. 1 lett. f) del citato d.P.C.M. Gli sport di contatto sono invece stati consentiti a partire dal 25 giugno 2020 con d.P.C.M. 11 giugno 2020.

¹²⁶ Senza soffermarsi sugli interventi relativi alla presenza del pubblico e senza alcuna pretesa di esaustività, i principali provvedimenti di chiusura disposti in base alla suddivisione in zone di rischio sono state riproposte da una serie di d.P.C.M. a partire dal 3 novembre 2020 fino al d.l. 18 maggio 2021, n. 65 ha disposto l'anticipazione al 24 maggio delle riaperture degli impianti sportivi. Cfr. L. SANTORO, La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 2, pp. 290-301.

interlocutore principale dell'intero universo sportivo, confrontandosi con le federazioni sportive nazionali, con il CONI e con le leghe professionistiche, sulle misure necessarie a permettere lo svolgimento delle attività sportive e delle competizioni, assumendo il ruolo di coordinatore nel cercare di trovare un'intesa tra i vari operatori del settore al fine di contemperare le loro istanze con le raccomandazioni dei comitati tecnico-scientifici incaricati di predisporre le misure necessarie alla prevenzione del rischio di contagio.

L'azione dell'Ufficio per lo Sport è risultata poi fondamentale con l'intervento delle FAQ, utilizzate per guidare i cittadini nell'interpretazione delle disposizioni emergenziali, che erano ancorate a definizioni appartenenti a normative emanate decenni prima, come ad esempio la differenza tra attività agonistiche e non, che non erano più in grado di riflettere in maniera efficace la composizione della realtà sportiva già ben prima della pandemia. L'Ufficio è allora intervenuto con la specificazione di termini come "attività dilettantistica", "attività ludico-motoria"¹²⁷, "sport di contatto"¹²⁸, oppure "palestra", identificata come qualunque locale o tipologia di locali per praticare attività fisica al chiuso, sia individuale che di squadra. Ecco, allora, che le esigenze del contesto sociale in cui viene praticato lo sport hanno spinto il Governo ad una sorta di interpretazione autentica di tutta una serie di definizioni sulle quali l'unico intervento - tra l'altro in maniera episodica - era a stato ad appannaggio della giurisprudenza, in questo modo offrendo un paradigma importante per le future evoluzioni legislative.

Anche l'intervento della società Sport e Salute S.p.a. nel momento della pandemia ha contribuito a portare alla luce le istanze del mondo dilettantistico, che fino ad ora veniva apprezzato dal legislatore solamente attraverso interventi di carattere fiscale che, pur riconoscendo l'importanza del valore sociale dell'attività degli enti sportivi attraverso agevolazioni, non risultavano più da soli adeguati per sostenere il complesso delle attività motorie e sportive;

¹²⁷ F.A.Q. n. 1: L'attività sportiva dilettantistica è svolta all'interno di una cornice organizzata da enti sportivi (federazioni, discipline associate ed enti di promozione) mediante tesseramento ad un ente sportivo. L'attività ludico-amatoriale è svolta in autonomia, generalmente senza tesseramento (es. evento organizzata tra conoscenti) o, comunque, qualificata come amatoriale.

¹²⁸ Si v. il d.m. 13 ottobre 2020, che indicò le 130 discipline considerate "sport da contatto".

un sistema di cui il CONI e federazioni si stavano occupando prevalentemente da un punto di vista organizzativo, a causa dell'eccessiva burocratizzazione e della crisi economica¹²⁹, rinunciando in parte al compito originariamente a loro demandato dallo Stato di promozione dello sport anche nel contesto sociale¹³⁰.

La società Sport e Salute S.p.a. è stata infatti designata per erogare le indennità mensili che l'art. 96 del d.l. 17 marzo 2020 ha riconosciuto in favore dei soggetti titolari di "rapporti di collaborazione" con le associazioni affiliate alle federazioni sportive, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva, a condizione della mancata percezione di altri redditi da lavoro¹³¹, facendo così emergere le necessità di tutela di tutti i lavoratori dell'intero universo dilettantistico, da tempo latenti, una tutela che non avrebbe potuto essere efficace continuando a perpetrare la distinzione tra lo sportivo professionista *ex lege* 91/1981 e la miriade di altri "professionisti di fatto" e lavoratori che compongono il mondo dilettantistico¹³².

Con l'azione di Sport e Salute S.p.a. si è avuta una mappatura dell'estensione di questa realtà lavorativa e, quindi, dell'importanza che i collaboratori assumono nel portare avanti il complesso universo delle attività

¹²⁹ Tale esigenza è cresciuta anche per colpa di "agenti inquinanti" che mettono in crisi la spontaneità e l'autonomia dell'ordinamento sportivo. È stata riscontrata infatti la capacità delle forze politiche di utilizzare lo sport per acquisire consenso, attraverso l'assicurazione del godimento di uno spettacolo di rilevanza collettiva e grazie anche ad influenze negli organi di vertice delle organizzazioni sportive. G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, cit., p. 1120.

¹³⁰ G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. it.* 2016, 2, pp. 484-494, il quale segnala che a fronte della crescente rilevanza economica dell'attività sportiva, nonché per ragioni di ordine pubblico, si è assistito ad un progressivo assorbimento ed integrazione delle norme emanate autonomamente dai gruppi sociali interessati all'attività sportiva, all'interno della legislazione statale. Cfr. S. BASTIANON, *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione Europea*, in *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, a cura di S. BASTIANON, cit., p. 84.

¹³¹ M.F. SERRA, *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos*, 2021, 1 pp. 12-14. Le prolungate chiusure hanno coinvolto anche gli operatori del settore, che sono stati destinatari di misure di sostegno, ma erogate in forma differente rispetto all'intervento di Sport e Salute S.p.a. Emergenza sanitaria, centri sportivi e palestre: contratti, tutela dei consumatori e regolazione del mercato, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 2, pp. 325-345.

¹³² Sul punto si v. D. ZINNARI, *Atleti dilettanti, sportivi non professionisti?*, in *Giustiziasportiva.it*, 2007, 1, pp. 23 ss.; L. MUSUMARRA, *Il rapporto di lavoro sportivo*, in *Diritto dello Sport*, a cura di M. COCCIA, A. DE SILVESTRI, O. FORLENZA et al., cit., pp. 217 ss.; G. LIOTTA, *La gratuità nello sport*, in *Il principio di gratuità*, a cura di A. GALASSO, S. MAZZARESE, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 271-284; M. GIUA, *Sport dilettantistico: lavoro parasubordinato e prestazioni sportive tra fisco e previdenza*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2005, 3, p. 12; L. MUSUMARRA, *Indagine conoscitiva sullo sport di base e dilettantistico*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2009, 3, pp. 13 ss.

motorie e sportive, la cui suddivisione tra attività agonistica, non agonistica e amatoriale risulta ormai superata dalla realtà, come si rinviene nelle numerose pronunce della giurisprudenza¹³³.

Di particolare rilievo è poi l'attenzione da parte di Sport e Salute S.p.a. nello sviluppo di studi e nella concessione di finanziamenti, anche per progetti di formazione, in tematiche innovative per il settore come:

- La valorizzazione delle competenze necessarie per operare nel settore dello sport sociale, di comunità e di base; il miglioramento delle competenze gestionali dei relativi modelli sportivi; l'acquisizione di competenze necessarie per migliorare e implementare le capacità *tech-digital*; l'incentivazione di stili di vita sani attraverso la pratica sportiva mediante lo sviluppo di nuovi modelli.

- Attività educative dopo scuola, centri estivi, incontri con nutrizionisti e *testimonial* sui corretti stili di vita, sul rispetto delle regole e sui valori positivi dello sport aperti alle famiglie e alla comunità, attività specifiche finalizzate all'inclusione di giovani, persone con disabilità e over 65, a patto che gli enti abbiano la disponibilità di utilizzo di un impianto e vi sia la presenza di istruttori dedicati ai progetti che siano laureati in Scienze Motorie, o tecnici di I° livello per la fascia giovanile e tecnici con specifica esperienza per le altre fasce di età, in numero adeguato a garantire lo svolgimento delle attività¹³⁴.

- La promozione dello sport definibile come “destrutturato”, ossia svolto fuori dagli impianti sportivi e senza lo specifico intervento di associazioni ed enti sportivi, da attuare con diverse linee di intervento, come l'installazione di nuove aree attrezzate e riqualificazione di aree attrezzate esistenti, in cofinanziamento con gli enti locali e l'identificazione di aree verdi nei parchi cittadini da destinare ad “*Urban sport activity e weekend*” e la creazione nei parchi cittadini di aree non attrezzate (c.d. “Isole di sport”) messe a disposizione dalle municipalità e gestite dagli dilettantistiche del territorio¹³⁵.

¹³³ *Ex multis* Cass. civ., sez. lav., 28 marzo 2002, n. 1685, in *Lav. giur.*, 2004, 8-9, pp. 992 ss.; App. Bari, 18 gennaio 2002, in *Lav. giur.*, 2002, 3, pp. 484 ss.; App. Roma, 29 maggio 2000, in *Lav. giur.*, 2001, 5, pp. 591 ss.

¹³⁴ Si v. il progetto “Sport di tutti - Quartieri” *infra* Cap. 4, par. 11.

¹³⁵ Il riferimento è in particolare al progetto “*Sport nei parchi*” che nasce in considerazione della particolare situazione sanitaria e delle misure di contenimento adottate per fronteggiare

- L'erogazione di una serie di finanziamenti¹³⁶ che si affiancano al Fondo Sport e Periferie, nonché la gestione delle procedure di erogazione delle somme di cui a quest'ultimo¹³⁷.

L'ampiezza delle competenze della società Sport e Salute S.p.a. relativamente alla produzione e fornitura di servizi di interesse generale a favore dello sport, in particolare nel settore dell'impiantistica è ulteriormente confermata dall'art. 1, co. 27, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, cd. "Sblocca cantieri" (conv. l. 14 giugno 2019, n. 55), il quale dispone 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 spa è qualificata di diritto centrale di committenza 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 di cui al presente codice [ndr. d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50]*".

10. L'efficacia della valorizzazione associativa attraverso il sostegno dello Stato: riflessioni su un cambiamento in atto.

Le ingenti novità seguite all'avvento della Società Sport e Salute S.p.a. e alle parallele scelte governative di caratterizzare maggiormente l'Autorità delegata in materia di sport mettono in luce come l'idea che la definizione di "ordinamento sportivo" inserita in Costituzione debba essere a maggior interpretata nel senso di attività motorie e sportive.

l'emergenza epidemiologica da COVID-19, che hanno costretto alla chiusura i centri sportivi e hanno generato una grande richiesta di spazi all'aperto per la ripresa delle attività in sicurezza.

¹³⁶ A titolo esemplificativo si v. i seguenti studi: "*Le barriere all'attività fisica e sportiva: la segmentazione degli italiani*", finalizzato alla comprensione dei motivi che influenzano le decisioni e i comportamenti delle persone in relazione allo sport e all'attività fisica, al fine di ottenere una base di dati che possa supportare percorsi per cambiare abitudini e comportamenti; "*In & out - Lo sport dentro e fuori l'ordinamento sportivo*", volto alla mappatura del numero di persone a organizzazioni non incluse nell'ordinamento nazionale.

¹³⁷ Dal 1° gennaio 2020 le risorse del Fondo sono state trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri ed assegnate al Dipartimento per lo Sport, ai sensi del comma 182 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2019 n. 160, che dunque si avvale ora dell'intervento della Società Sport e Salute S.p.a. e non più del CONI, come in seguito all'introduzione del Fondo dal 2016 al 2018.

Le scelte del legislatore di riportare in capo allo Stato la maggior parte della dotazione finanziaria per lo sport e declinarla attraverso i progetti e in generale l'attività del nuovo ente riflettono l'aumentata sensibilità dello Stato per un settore, che pur considerato autonomo nel senso di cui sopra, stava scontando numerose difficoltà nel suo sviluppo e la cui definizione legislativa pareva ormai essere non più rappresentativa¹³⁸.

Se da un lato da parte di alcuni la costituzione di Sport e Salute S.p.a. può essere vista in antitesi al principio di sussidiarietà, la recente esperienza mette invece in risalto come lo Stato abbia intrapreso una strada condivisibile ai sensi dell'art. 118 Cost., non avendo privato il CONI e le federazioni delle loro attività caratterizzanti, come l'organizzazione dei campionati e la promozione dell'attività strutturata¹³⁹. Esiste, infatti, un'area di sussidiarietà tra sfera d'azione statale e sfera d'azione sportiva che rappresenta il confine delle reciproche zone di rispetto e che esclude ogni possibilità di sostituzione o di sovrapposizione. L'autonomia dell'ordinamento sportivo deve essere sì salvaguardata, ma non fino al punto in cui lo Stato assista inesorabilmente ai malfunzionamenti del sistema organizzativo, probabilmente non più in grado di portare avanti da solo l'attuazione dei diritti riconosciuti dalla Costituzione e che stanno trovando una progressiva traduzione nelle istanze dello sport di base e agonistico, rappresentando quindi un'area di intervento necessaria dello Stato. In questo senso, allora, più che una lesione dell'ordinamento sportivo, il nuovo assetto sembra vedere due differenti organismi al vertice delle due dimensioni, quella prettamente organizzativa e quella prevalentemente legata alla pratica dell'attività, in questo modo evidenziando e non escludendo la

¹³⁸ E. LANDONI, *CONI e federazioni sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1, pp. 220-230, che analizza le difficoltà strutturali che rendono impossibile un intervento organico in materia di sport, costringendo il legislatore a emanare provvedimenti urgenti, come avvenuto, tra i tanti, con il d.l. 14 luglio 1978, n. 367 in materia di lavoro sportivo, con il d.l. 20 agosto 2003 riguardo alla giustizia sportiva e ora con il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5 (c.d. Salva Olimpiadi). Cfr. E. LUBRANO, *Le nuove disposizioni per lo sport previste nella legge di bilancio 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2018, 2, pp. 118-119.

¹³⁹ Dello stesso avviso è P. SANDULLI, *La "governance" dello sport*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2021, 2, pp. 253-254, il quale descrive come missione della società il ruolo di soggetto principale nell'attuazione delle strategie di prevenzione e terapia per lo sport di massa, per troppo tempo trascurate dal settore sportivo in quanto un approccio diverso trasformerebbe l'ente in un "ulteriore, inutile, cazzone solo d'impaccio al settore".

plurisoggettività riconducibile ai due ordinamenti ed anzi, delineando allo stesso tempo un arricchimento dell'assetto istituzionale statale grazie ad un'Autorità appositamente delegata in materia di sport, quale il neonato Dipartimento, con una sua *longa manus* operativa rappresentata proprio da Sport e Salute S.p.a.¹⁴⁰.

In quest'ottica lo Stato ha, quindi, saputo interpretare al meglio le esigenze del tessuto sociale e sportivo, ponendosi a fianco degli enti che a tutti gli effetti danno attuazione, o sono interpreti delle politiche di promozione sociale e tutela della salute, senza sostituirsi agli altri attori del complesso sistema di relazioni sportive come le Regioni, che continuano ad essere i referenti per la traduzione delle esigenze dei singoli territori, con la consapevolezza che le politiche da loro portate avanti saranno più efficacemente supportate dal diretto intervento di finanziamento statale verso di loro e verso le associazioni e società sportive¹⁴¹.

Questo nuovo assetto, faticosamente avviato e che pare non aver ancora visto sopiti i conflitti accessi tra istituzioni sportive e statali, potrebbe però vivere un ulteriore punto di svolta nel prossimo futuro. L'accrescimento dell'importanza che lo sport sta assumendo da un punto di vista sanitario e più in generale per il tessuto sociale si è riscontrato anche in recenti disegni di legge costituzionale che contengono la proposta dell'inserimento all'art. 33 Cost. di specifiche disposizioni riferite allo sport¹⁴². Al momento in cui si

¹⁴⁰ A conferma del ruolo strategico della Società, si evidenzia che il 15 febbraio 2022 è stato siglato un accordo tra la società e il Ministero dell'Istruzione per favorire la realizzazione di nuove palestre e impianti e mettere in sicurezza le strutture già esistenti grazie ai fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) così da poter sostenere gli enti locali anche con azioni di supporto nella partecipazione ai bandi al fine di accelerare la realizzazione del Piano.

¹⁴¹ Cfr. P. SANDULLI, *La "governance" dello sport*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2021, 2, pp. 255, il quale auspica che Sport e Salute S.p.a. dovrà dotarsi di uffici regionali decentrati, al fine di seguire e risolvere i problemi attuando la sussidiarietà nella nuova filiera di attività motorie.

¹⁴² Tra le varie proposte che vedevano coinvolta la modifica dell'art. 32 vi erano: il d.d.l. 747: "Art. 1. 1. All'articolo 32 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La Repubblica tutela la salute anche mediante la promozione delle attività volte ad impegnare e sviluppare le capacità psicomotorie della persona e agevola l'accesso alla pratica sportiva» e il d.d.l. 2248: "Art. 1. (Modifica all'articolo 32 della Costituzione) 1. All'articolo 32 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La Repubblica tutela la salute mediante la promozione dell'educazione fisica e dell'attività sportiva». Art. 2. (Modifica all'articolo 33 della Costituzione) 1. All'articolo 33 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La Repubblica riconosce e tutela l'insegnamento dello sport e dei valori sociali che esso

conclude il presente lavoro nel mese di settembre 2022, risulta approvato in seconda lettura alla Senato e in prima lettura alla Camera dei Deputati il d.d.l. 2262, la cui formulazione prevede: “*Art. 1.1. All’articolo 33 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La Repubblica promuove e valorizza lo sport in tutte le sue manifestazioni, tenendo conto delle varie discipline, delle strutture in cui si articola, in particolare di quelle fondate sul volontariato, e della sua funzione civile, sociale, educativa e di tutela della salute»*”. Di particolare rilievo nelle disposizioni, infatti, è il riferimento alla valorizzazione dello sport in “tutte” le sue forme e strutture, superando la criticata disposizione di cui all’art. 117, almeno a livello lessicale. Ad un primo sguardo, infatti, pare che i nuovi principi debbano essere declinati nel senso in cui lo Stato e gli enti territoriali avranno un’espressa missione da tradurre in concreto, ossia quella di promuovere, senza distinzioni di competenza, qualsiasi genere di manifestazione sportiva e motoria, anche quelle ludiche e, a maggior ragione, quelle rivolte alla ricerca del benessere, coinvolgendo anche enti locali e istituzioni scolastiche. Allo stesso tempo Stato e Regioni non potranno più trascurare l’importanza del rinnovamento degli impianti pubblici e dovranno supportare direttamente iniziative formative di ogni livello, dall’educazione dei giovani nelle organizzazioni sportive, agli insegnamenti universitari, nonché tentare di proporsi come interlocutori per un rinnovamento dell’inquadramento dello sport come servizio sociale, riprendendosi delle attribuzioni che erano state di fatto demandate agli organismi dell’ordinamento sportivo con tutte le conseguenti problematiche già descritte.

Se il testo verrà confermato alla conclusione del necessario *iter* di approvazione, il definitivo inserimento in Costituzione delle suddette norme costituirà un’indubbia consacrazione della strada intrapresa dal legislatore statale, che con l’avvento della società Sport e Salute S.p.a., ha saputo intercettare le istanze di transizione dell’universo sportivo prima che

comporta, rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l’effettiva partecipazione della persona alla cultura e alla vita sportiva del Paese»”.

intervenisse una totale disgregazione del servizio pubblico in un settore considerato sempre più strategico¹⁴³.

¹⁴³ Su una posizione contraria si rileva T.E. FROSINI, *La dimensione costituzionale dello sport*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2021, 2, pp. 245-248, il quale considera il nuovo comma come una sorta di “norma-manifesto in favore dello sport”, criticando anche la scarsità dei contenuti nella relazione introduttiva parlamentare, in quanto incentrata su generici riferimenti a costituzioni straniere e alla normativa euronitaria. L’autore muove altre critiche alla formulazione incentrate sulla tecnica legislativa e sull’approccio di modifica alla Costituzione, riconoscendo come più persuasivo, seppur non esente da critiche, il d.d.l. 2248, sopra citato, che prevedeva la modifica anche dell’art. 32 Cost.

CAPITOLO II

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEGLI IMPIANTI E LA SPINTA DELLA RIFORMA DELLO SPORT VERSO UNA NUOVA CONCEZIONE DELLE INFRASTRUTTURE SPORTIVE.

1) L'importanza degli impianti sportivi. – 2) La configurazione giuridica e il vincolo funzionale. - 3) Servizi sportivi e impianti, alla ricerca di una disciplina. – 4) L'UE e l'origine dei recenti interventi normativi in tema di contrattazione pubblica. – 5) Il Codice dei contratti pubblici e i possibili riferimenti allo sport. – 6) Le categorizzazioni degli impianti sportivi e il rapporto di concessione. – 7) Tra le forme di partenariato. Il *project financing* per gli impianti sportivi e il problema della sostenibilità finanziaria. – 8) Le novità d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 e la valorizzazione dei vantaggi sociali per il territorio. – 9) Le collaborazioni tra P.A. e realtà dilettantistiche. Procedure e affinità con gli strumenti del Terzo settore. – 10) Enti sportivi e assegnazione degli impianti. Una nuova prospettiva per l'intervento delle imprese.

1. L'importanza degli impianti sportivi.

La prima parte della trattazione ha messo in luce, come il consistente sforzo del legislatore negli ultimi anni si sia concentrata sullo spostare l'attenzione dalla dimensione competitiva dello sport ad una caratterizzazione delle attività motorie più legata all'area del benessere, intervenendo sia da un punto di vista istituzionale, sia con interventi operativi e quindi con l'elargizione di finanziamenti dedicati a nuove tipologie di servizi e alla riqualificazione delle infrastrutture sportive.

Proprie queste ultime rappresentano uno dei perni su cui nuovi enti statali (Dipartimento per lo sport e Sport e Salute S.p.a.) fanno affidamento per una spinta di ammodernamento del sistema che, anche per quanto riguarda la disciplina in materia di gestione delle infrastrutture pubbliche, risente della dualità tra le norme dell'ordinamento generale e la realtà sportiva, che rappresenta anche in questo caso un fattore di irrigidimento che limita le potenzialità del settore dell'impiantistica sportiva.

Partendo dal dato fattuale, se si escludono i pochi *clubs* professionistici e gli operatori commerciali del settore sportivo, è possibile affermare che la quasi totalità degli enti che si occupano di attività motorie e sportive è

costituita da associazioni e società sportive dilettantistiche, o da enti del Terzo settore¹. Rinviano ad altre sedi lo studio sulla conformazione di questi organismi, ai fini della trattazione è però importante rilevare come questi siano regolati da particolari regimi giuridici, rispettivamente determinati ai sensi dell'art. 90 della legge n. 27 dicembre 2002, n. 289 e del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, i quali prevedono come tratto comune l'assenza di uno scopo di lucro².

I rapporti tra queste due dimensioni sono stati da poco oggetto di un intervento di razionalizzazione ad opera del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36³, che rimarcando la vocazione superindividuale e la rilevanza per la collettività delle attività degli enti in parola ha fatto salve una serie di agevolazioni, partendo da quelle di carattere fiscale, ritenute necessarie dal legislatore per consentire la sostenibilità delle loro organizzazioni⁴.

¹ Il Censimento permanente delle istituzioni *non profit* dell'Istat, nella rilevazione relativa al 2019 (15 ottobre 2021), evidenzia come l'area sport sia il settore di attività prevalente nel quale si concentra il numero più elevato di istituzioni pari al 30% dei 362.634 enti censiti.

² La letteratura sugli enti dilettantistici ex l. 28 dicembre 2002, n. 289 è estremamente vasata e su tutti si richiama il lavoro di G. MARTINELLI, M. SACCARO, *Sport dilettantistico: come gestirlo*, 2013, Milano, Ipsoa, 2013; cfr. R. CARMINA, *L'associazionismo sportivo dilettantistico alla luce della normativa europea*, in *Contr. impr. Europa*, 2016, 1, pp. 205-219; Id., *I sodalizi sportivi dilettantistici. profili costituzionali e posizioni giuridiche tutelate*, in *federalismi.it*, 2014, pp. 1-6. Relativamente al Terzo settore, per proposte recenti e successive all'introduzione del testo unico di riforma si v. P. MICHIARA, *L'ordinamento giuridico del Terzo settore. profili pubblicistici*, in *Munus*, 2019, 2, pp. 457-498; C. BOTTARI, *Lo sport e la riforma del terzo settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Dir. dello sport*, 2021, 1 (1), pp. 1-4. Sul rapporto tra enti sportivi dilettantistici e attività di promozione sociale si v. A. FICI, *Terzo settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, a cura di A. FICI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 84 ss.

³ Tra le novità in vigore dal 1° gennaio 2023, vi sono le previsioni dell'istituzione del registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche (art. 4) e dell'acquisto della personalità giuridica attraverso l'iscrizione in questo su istanza da presentare al Dipartimento dello sport, ente detentore del nuovo strumento (art. 5). È poi previsto all'art. 6, co. 2 un raccordo tra le realtà dilettantistiche e il Terzo settore in quanto gli enti sportivi sinora regolati dal regime della l. 27 dicembre 2002, n. 289 potranno assumere la qualifica di enti ai sensi del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e di impresa sociale ai sensi del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112. Cfr. L. RIPA, *I nuovi rapporti nel fenomeno sportivo alla luce del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2021, 1, pp. 90-118.

⁴ Data la natura non commerciale dell'attività svolta nei confronti degli associati ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. c) del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, agli enti dilettantistici è riservato il regime di cui al combinato degli artt. 81 e 148 che prevede riduzioni dell'aliquota IRES, oltre all'esclusione dal campo IVA sulle attività istituzionali ex art. 4, co. 4, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633. Cfr. C. BUCCICO, *La fiscalità delle attività sportive dilettantistiche*, in *Dir. part. trib.*, 2020, 4, pp. 1435-1464; D. CACACE, *Le risorse finanziarie nello sport dilettantistico: agevolazioni fiscali, credito sportivo, formazione degli atleti, sponsor, merchandising e diritti di trasmissione*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2014, 2, pp. 29-36; V. MASTROIACOVO, *La mancanza dello scopo di lucro nelle società di capitali: lo strano caso del regime fiscale delle società che svolgono attività sportiva dilettantistica*, in *Riv. dir. trib.*,

A fianco di queste misure vengono poi previsti interventi di sovvenzione finanziaria da parte dello Stato e delle Regioni, nonché alcune previsioni agevolative relative al regime degli accordi per la gestione, o l'utilizzo di impianti di proprietà pubblica, anche se, come si avrà modo di illustrare, quest'ultime ipotesi non sono poste in essere attraverso una disciplina organica.

È intuitivo comprendere l'importanza che le infrastrutture sportive rivestono per la promozione dell'attività sportiva a qualsiasi livello e dunque le ragioni che inducono il legislatore ad accordare, talvolta, delle corsie preferenziali agli enti sportivi nell'assegnazione delle strutture⁵.

La rilevanza delle infrastrutture non si arresta, infatti, solo alle loro possibilità di utilizzo nel tessuto organizzativo dello sport, ma coinvolge anche l'assetto dei territori in cui sono collocate, facendo in questo modo risaltare l'esigenza di impianti moderni e adeguati, non solo per il corretto svolgimento dell'attività sportiva e motoria, ma anche per assecondare lo sviluppo e la pianificazione delle aree urbane e, di conseguenza, degli aspetti sociali ad essi connessi. Si tratta di un aspetto certamente più visibile nel caso di impianti di grandi dimensioni - in grado di indirizzare, o condizionare l'intero assetto di alcuni quartieri e zone della città⁶ - ma non per questo meno strategico riguardo alle strutture più contenute che sono dislocate in tutto il tessuto cittadino. In buona sostanza, gli impianti devono integrarsi con il tessuto urbano, in modo

2004, p. 787. Per una posizione critica su questa scelta si v. A. BENAZZI, *Le agevolazioni fiscali al mondo dello sport dilettantistico: necessità o sperpero?*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2013, 3, pp. 271-281. Il regime di agevolazione nel Terzo settore è regolato in maniera più organica ex artt. 79 e ss. del d.lgs. n. 117/2017. Sul punto A. MAZZULLO, *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari*, Torino, Giappichelli, 2017; cfr. F. FARRI, *Le novità fiscali del Codice del Terzo settore*, in *Riv. dir. trib.*, supp. online, 2 marzo 2018.

⁵ Per un'illustrazione delle ragioni che rendono strategici gli investimenti nell'impiantistica multifunzionale per l'economia di un'impresa sportiva si v. E. RUGGIERI, *Azioni e risorse economico-manageriali: eventi e impianti sportivi*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. BIANCO, Napoli, Rogiosi, 2020, pp. 179-218.

⁶ Si pensi alla costruzione dello stadio in occasione dei Giochi Olimpici. Nell'antica Grecia, lo *Stádion* era una misura di lunghezza pari a 600 piedi tra le soglie di partenza e di arrivo della pista, variabile da regione a regione secondo la lunghezza del piede adottata e, ad esempio, corrispondeva a 177,60 m. in Attica, mentre a Olimpia arrivava a 192,27 m. "Stadio" si chiamò poi non solo la corsa podistica disputata su quella distanza, ma anche l'impianto dove questa si svolgeva. La scelta del luogo in cui doveva sorgere l'impianto costituiva la prima operazione progettuale e grande importanza veniva attribuita al rapporto con l'ambiente naturale, utilizzando il dislivello del terreno per ricavare le tribune. La costruzione e la natura realizzavano così un insieme fortemente unitario e organico. Le prime costruzioni di questo tipo risalgono al V secolo a.C. M. PESCANTE, *Olimpiadi antiche. Le gare olimpiche* (ad vocem), in *Enc. sport*, vol. *Olimpiadi*, Roma, Treccani, 2004, p. 28.

da essere considerati infrastrutture capaci di portare valore al territorio e alle aree circostanti e non devono essere concepiti solo come meri contenitori di manifestazioni sportive⁷.

Secondo i più recenti studi di settore⁸, inoltre, le infrastrutture moderne devono consentire la riduzione dei costi di gestione ed essere idonee all'utilizzo per il maggior numero di attività, anche garantendo al territorio, se possibile, un ritorno di immagine che spinga alla diffusione massima dell'attività sportiva, oltre a garantire un ritorno visibilità in termini di competitività nei confronti di altre realtà territoriali⁹. Per questi motivi, negli ultimi tre decenni, si è assistito ad una evoluzione del modello di impianto multifunzionale¹⁰, in cui l'evento sportivo diviene l'occasione per far fruire altri servizi agli utenti, in modo da garantire ulteriori ricavi agli enti sportivi¹¹.

⁷ Sulla centralità della pianificazione urbana nei processi di educazione alla salute si rinvia a M. COGNIGNI, M.P. VETTORI, *Spazio, Sport, Società. La pratica sportiva nel progetto dello spazio pubblico contemporaneo*, in *Techne*, 2020, 19, pp. 142-152, i quali analizzando i principi del documento EU Physical Activity Guidelines. Promoting physical activity and health in design, redatto nel 2008, oltre all'iniziativa Active by Design (2014) predisposta con lo scopo di sostenere i governi nazionali e locali, gli sviluppatori, i progettisti e le comunità a incoraggiare una vita attiva fornendo *leadership*, formazione e supporto ai progetti per i luoghi di nuova concezione e ridisegno delle strutture esistenti. Cfr. M. ELENA, A. TARTAGLIA, G. CASTALDO, *Il tempo della città tra natura e artificio*, in *Techne*, 2020, 20, pp. 131-139; K. TAEHEE, C. KYUNGRO, *Developing a measure of user-perceived universal design for sport facilities*, in *South afr. jour. reser. sport phys. educ. recr.*, 2018, 40 (1), pp. 25-39.

⁸ In proposito si v. M. TRANE, F. POZAGLIO, *Economic sustainability scenarios for the redevelopment of sports facilities: a proposal for the "Fausto Coppi" Motovelodrome in Turin*, in *Territorio Italia Eng. Ed. (Riv. Ag. Entrate)*, 2020, 1, pp. 82-103. Per un possibile percorso di valorizzazione degli stadi italiani si v. P. CHIERICI, *Sviluppo e valorizzazione degli stadi per il calcio. Strategie, strumenti e opportunità per la definizione di un modello italiano*, in *Techne*, 2016, 11, pp. 165-171.

⁹ Le attuali linee guida UEFA per gli stadi di qualità documentano i temi chiave nella progettazione moderna di uno stadio e, precisamente: a) la progettazione di uno stadio si dovrebbe focalizzare sulla necessità di creare strutture pensate per le persone, che forniscano il massimo livello di comodità e sicurezza; b) gli stadi di calcio sono sempre più considerati delle icone architettoniche all'interno del paesaggio urbano, con un impatto massiccio sulle comunità e le infrastrutture circostanti; c) luoghi di grande effetto possono essere realizzati con *budget* relativamente modesti, per cui anche i *club* più piccoli possono avere propositi progettuali ambiziosi; d) gli stadi dovrebbero mirare a produrre servizi per la comunità nel suo complesso e dovrebbero essere progettati come destinazioni adatte alle famiglie, sia per le partite di calcio che per altri eventi; e) gli stadi dovrebbero essere sviluppati per massimizzare il loro potenziale commerciale, includendo una vasta gamma di infrastrutture e di possibili utilizzi. UEFA *Guide to quality stadiums*, 2011, in www.uefa.com, p. 7.

¹⁰ Per lungo tempo il prototipo dello stadio polifunzionale europeo è stato rappresentato dall'Amsterdam Arena, dal 2017 intitolato alla memoria del campione olandese *Johann Cruiff*, il cui progetto di costruzione ebbe inizio nel 1993. La genesi di tale impianto ha rappresentato un'innovazione, in quanto furono coinvolti nella realizzazione, oltre al comune di Amsterdam, numerosi finanziatori privati, i quali investirono ingenti capitali in cambio di aree riservate, come stanze riservate con vista privilegiata sul terreno di gioco (*skybox* e

In questo lasso di tempo la realtà italiana è però rimasta ingessata da diverse dinamiche, non solo legate alla dimensione economica, ma derivanti anche dalla cultura della fruizione degli spazi sportivi, nonché dalla complessità delle normative e delle procedure da seguire per la costruzione di nuovi impianti, o l'ammodernamento di quelli esistenti¹². Ciò nonostante, si sono susseguiti negli anni solo sporadici interventi del legislatore che però non hanno sortito l'effetto sperato¹³.

Un'importate riconoscimento della situazione è arrivato solo con l'introduzione del Fondo "Sport e Periferie" istituito dall'art. 15 del d.l. 25 novembre 2015, n. 185, conv. l. 22 gennaio 2016, n. 9, con la finalità del

skyroom), oltre a ristoranti, bar e sale conferenze dove organizzare eventi privati, un centro commerciale con 350 negozi. L'*Allianz Arena* di Monaco di Baviera, aperta nel 2005 dopo meno di tre anni di lavori, rappresenta un caso di eccellenza reso possibile dal forte impegno dell'amministrazione pubblica. Cfr. A. PEDICINI, T. TIANI, *Lo sport e le risorse finanziarie nell'Unione Europea*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, 1, pp. 78-79. Anche in Italia l'introduzione del concetto di multifunzionalità nel panorama legislativo avrebbe dovuto portare ad una rottura del concetto di "localizzazione" nota al diritto urbanistico come vincolo dettato attraverso strumenti di carattere autoritativo per la destinazione pubblica dell'impianto (C. BOTTARI, *Disciplina e gestione degli impianti sportivi*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2010, 2-3, p. 328), ma in realtà la giurisprudenza anche successiva alle normative del 2013 ha di fatto confermato l'impostazione tradizionale.

¹¹ "L'impianto dovrà intendersi quale centro di un'impresa sportiva e di entertainment che ricava profitto non tanto dallo sfruttamento della sua risorsa primaria - la partita di calcio - quanto dalla vendita di un complesso mix di servizi differenziati e calibrati sui molteplici target di riferimento". A. DE MARTINI, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, 2, p. 98.

¹² Uno dei temi maggiormente dibattuti in Italia concerne la vetustà degli impianti. Secondo il Report calcio 2020 l'età media degli stadi che hanno ospitato le partite di serie A nella stagione 2018/2019 ammonta a 56 anni. Cfr. *ReportCalcio*, 2020, in www.figc.it, p. 32.

¹³ S. MONZANI, *L'affidamento di servizi pubblici locali alla luce dei più recenti interventi legislativi: in particolare, la gestione di impianti sportivi*, in *Amm. it.*, 2008, 12, pp. 1592-1601. La prima disposizione in tale senso era contenuta nell'art. 90 della l. 27 dicembre 2002, n. 289, che introdusse un criterio di assegnazione "in via preferenziale" agli enti dilettantistici nella gestione degli impianti, senza specificarne però l'applicazione pratica. Successivamente intervenne la l. 27 dicembre 2013, n. 147 che all'art. 1, co. 304 introdusse un *iter* semplificato per l'impiego delle risorse destinate all'ammodernamento o alla costruzione, da realizzarsi "prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate". È poi intervenuto il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. l. 21 giugno 2017, n. 96, all'art. 62, la possibilità di edificazione di immobili ad uso diverso da quello sportivo nei progetti per la costruzione di nuovi impianti sportivi, che siano ad essi complementari e funzionali, finalizzati a garantire al privato un maggior ritorno dell'investimento. Infine, l'art. 13 del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, conv. l. 9 agosto 2018, n. 96, prevedeva alcune modifiche all'art. 90 della l. 289/2002, ampliando la possibilità dell'assegnazione in via preferenziale anche agli enti sportivi non dilettantistici. Tutte le norme saranno abrogate con l'entrata in vigore del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, ma sono state *ivi* riproposte. Per uno studio sugli effetti dell'ingessatura legislativa si v. G. DE MARE, M.F. GRANATA, F. FORTE, *Investing in Sports Facilities: The Italian Situation Toward an Olympic Perspective: Confidence Intervals for the Financial Analysis of Pools*, in *Comp. sci. appl.*, 2015, 9157, pp. 77-87.

“potenziamento dell’attività sportiva agonistica nazionale e dello sviluppo della relativa cultura in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, con l’obiettivo di rimuovere gli squilibri economico sociali e incrementare la sicurezza urbana” e poi reso strutturale dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205. Il Fondo interviene a sostegno diretto degli enti sportivi e delle amministrazioni che volessero intraprendere progetti di riqualificazione e ammodernamento, ma non prevede disposizioni di semplificazione normativa, consistendo in un supporto esclusivamente finanziario, non contribuendo, quindi a dissipare i dubbi e gli aggravi burocratici esistenti, nonché le perplessità interpretative intervenute a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici introdotto dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50¹⁴.

In tale contesto, è stato conferito al Governo il compito di riordinare e riformare la legislazione in materia di impianti sportivi e della loro sicurezza - anche riguardo alle discipline invernali - attraverso gli artt. 7 e 9 della legge delega 8 agosto 2019, n. 86, che ha portato alla successiva emanazione dei decreti delegati n. 38 e n. 40 del 28 febbraio 2021.

Lo studio della complessità del sistema delle strutture sportive risulta, quindi, imprescindibile per comprendere se le disposizioni di riforma potranno avere l’effetto auspicato dalla legge delega e in particolar modo se a seguito dell’entrata in vigore dei decreti attuativi vi sarà una semplificazione che consenta agli enti sportivi di sviluppare strategie di ammodernamento e riqualificazione degli impianti a fronte della rigida configurazione giuridica che insiste sull’impiantistica sportiva, che fino ad ora ha costituito un ostacolo all’attrazione degli investimenti di finanziatori privati, sia per gli impianti di grandi dimensioni¹⁵, sia per le realtà più contenute.

¹⁴ Il fondo è oggi nella disponibilità della Società Sport e Salute S.p.a. così rappresentando l’intenzione di un intervento statale nella gestione dei finanziamenti per l’impiantistica, in cui la competenza del CONI residua solo in materia tecnica sul rilascio dei pareri sui progetti.

¹⁵ A titolo esemplificativo per quanto riguarda l’Allianz Stadium di Torino si v. A. PEDICINI e T. TIANI, *Lo sport e le risorse finanziarie nell’Unione Europea*, cit., p. 79, i quali descrivono che *“Il percorso non è stato facile, giacché in Italia la realizzazione di un progetto di stadio multifunzionale, con servizi accessori per imprese e consumatori, presenta problematiche per la lunghezza dei vari iter autorizzativi. Da un lato vi è la complessità delle varianti urbanistiche da tenere in conto, dall’altro le necessarie licenze commerciali da ottenere per i vari settori merceologici. Per finanziare parte delle aree commerciali, nel 2010 la società Juventus ha stretto anche contratti di mutuo con l’Istituto per il Credito Sportivo, per integrare*

2. La configurazione giuridica e il vincolo funzionale.

Prima di individuare singolarmente le diverse opzioni percorribili per l'affidamento degli impianti, è necessaria una breve premessa sul motivo per cui, a meno dei percorsi di condivisione che verranno successivamente descritti per gli enti del Terzo settore, gli impianti sportivi possono essere trasferiti nella disponibilità dei privati solo mediante procedure amministrative poste in essere ai sensi del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

La competenza in materia di impiantistica sportiva trova il proprio fondamento nell'art. 117 Cost., modificato in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione - attuata con legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 - attraverso l'inserimento al comma terzo, lett. s) dell'espressione "*ordinamento sportivo*", tra le competenze concorrenti tra Stato e Regioni.

Nonostante le diverse perplessità sulla scelta lessicale del legislatore, in quanto l'espressione "*ordinamento sportivo*" viene classicamente associata ad un fenomeno che poco avrebbe a che fare con l'impiantistica sportiva e le altre competenze regionali in materia di sport - demandate agli enti territoriali dall'art. 56 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - di fatto è rimasto invariato l'assetto previgente alla riforma, con la conferma di diverse attribuzioni di carattere concorrente in capo alle Regioni, tra cui la regolazione dell'impiantistica sportiva. In particolare, le Regioni hanno il compito di: a) promuovere l'attività sportiva, incentivando la realizzazione di attività e la costruzione e ristrutturazione di impianti; b) sostenere manifestazioni di rilevanza regionale, regolare la tutela sanitaria, stipulare convenzioni con scuole ed enti di promozione; c) permettere l'accesso a contributi per la realizzazione di eventi ed opere¹⁶.

Il ruolo delle Regioni e degli enti locali in tema impianti sportivi, dunque, risulta fondamentale in quanto le infrastrutture sportive costituiscono

la copertura finanziaria dell'investimento complessivo, previsto sull'area del nuovo stadio [...] La totale copertura dell'investimento, è stata garantita da due contratti con l'Istituto e dagli incassi anticipati dal contratto di naming rights, oltre che dai proventi derivanti dalla cessione delle aree commerciali adiacenti".

¹⁶ *Supra* Cap. I, par. 3.

lo strumento principale per realizzare la funzione di promozione delle attività sportive e ricreative che è ad essi istituzionalmente conferita, anche in attuazione del disposto di cui all'art. 118 Cost¹⁷.

Diretta conseguenza di tale impostazione - confermata dall'art. 3 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 - è che gli impianti sportivi pubblici sono annoverabili tra i beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Città metropolitane e dei Comuni, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 826 c.c., in ragione della loro destinazione ad un pubblico servizio¹⁸ e, pertanto, sono assoggettati al regime dei beni demaniali indisponibili ex art. 828 c.c., non potendo essere sottratti alla loro destinazione¹⁹.

Nel tempo la giurisprudenza ha risolto i dubbi di interpretazione che potevano sussistere in merito alla riconduzione dei servizi sportivi nell'alveo dei servizi pubblici²⁰, fondando i propri arresti sul presupposto che per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale²¹.

¹⁷ L'art. 118, co. 4, in particolare, consente ai privati di attuare sullo stesso piano della P.A. delle attività di interesse collettivo e generale anche relativamente alla gestione del patrimonio pubblico degli enti, attraverso la guida di principi come la trasparenza, la proporzionalità, la prossimità e la territorialità. Cfr. A. PAIRE, *Il ruolo degli enti locali nella gestione degli impianti sportivi. In particolare: il Comune*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, a cura di R. LOMBARDI, S. RIZZELLO, F. G. SCOCA et al., Milano, Giuffrè, 2009, pp. 267-306; S. MARZOT, *La ripartizione delle competenze in materia di pianificazione territoriale degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli comunali*, in *Dir. dello sport*, 2008, p. 61 ss.; G. ARENA, *I beni comuni nell'età della condivisione*, in *L'età della condivisione*, a cura di G. ARENA, C. IAIONE, Roma, Carocci, 2015.

¹⁸ App. Napoli, sez. II, 8 marzo 2021, n. 837; TAR Emilia-Romagna, sez. I, 31 gennaio 2011, n. 30; TAR Puglia, sez. III, 12 giugno 2010, n. 1392.

¹⁹ Cons. St., sez. V, 26 luglio 2016, n. 3380 e 2 maggio 2013, n. 2385, che relativamente agli impianti a vocazione sportiva ha statuito che “*Si tratta di beni su cui insiste 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*”, specificando, tra l'altro, che oggetto della relative concessioni non è soltanto l'utilizzo, ma anche la gestione, proprio in ragione delle finalità di pubblico interesse rappresentate dalla fruizione delle strutture. Cfr. L. MUSUMARRA, E. CROCETTI, *Gli oneri per l'adeguamento degli impianti sportivi alle nuove norme in materia di sicurezza*, in *Giustiziasportiva.it*, 2008, 3, p. 5.

²⁰ Cass. civ., Sez. Un., 20 aprile 2015, n. 7959; Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2010, n. 8040; TAR Lombardia, sez. II, 22 maggio 2017, n. 683; TAR Liguria, sez. I, 23 giugno 2016, n. 700; TAR Valle d'Aosta, sez. I, 15 dicembre 2015, n. 98; TAR Veneto, sez. I 10 giugno 2013, n. 797.

²¹ Sull'evoluzione della nozione di servizio pubblico si rimanda *ex multis* a M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, ed. 5^a; G. NAPOLITANO, *Servizi*

Più in particolare, è stata rilevata l'indubbia importanza dello sport ai fini dell'aggregazione sociale, della prevenzione delle malattie e della formazione dei giovani. Di conseguenza sugli impianti sportivi di proprietà pubblica esiste un vincolo funzionale collegato alla loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale²².

Tale impostazione è inoltre desumibile dal rapporto sussistente tra lo Stato e il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), a cui vengono riservate peculiari attribuzioni pubblicistiche sulle procedure di costruzione o ristrutturazione di impianti, così marcando l'importanza dello sport attraverso l'obbligo di consultazione di una delle sue massime istituzioni²³.

pubblici e rapporti di utenza, Padova, Cedam, 2001; G. CAIA, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, vol. 1, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO et al., Bologna, Monduzzi, 2005, ed. 4^a, p. 137 ss.; S. LICCIARDELLO, *I servizi pubblici locali*, in *Percorsi di diritto amministrativo*, a cura di S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, et. al., Torino, Giappichelli, 2014, p. 541 ss. Si inserisce nel dibattito tra la nozione soggettiva e oggettiva di servizio pubblico la sentenza del Consiglio di Stato del 5 aprile 2012, n. 2021, in *Foro amm. Cons. St.*, 2012, 4, pp. 974 ss., in cui viene dato risalto alla seconda impostazione precisando che “*per identificare giuridicamente un servizio pubblico, non è indispensabile, a livello soggettivo, la natura pubblica del gestore, mentre è necessaria la vigenza di una norma legislativa che, alternativamente, ne preveda l'obbligatoria istituzione e la relativa disciplina oppure che ne rimetta l'istituzione e l'organizzazione all'Amministrazione. Oltre alla natura pubblica delle regole che presiedono allo svolgimento delle attività di servizio pubblico e alla doverosità del loro svolgimento, è ancora necessario, nella prospettiva di un'accezione oggettiva della nozione, che le suddette attività presentino un carattere economico e produttivo (e solo eventualmente costituiscano anche esercizio di funzioni amministrative), e che l'utilità da esse derivanti siano dirette a vantaggio di una collettività più o meno ampia di utenti (in caso di servizi divisibili) o comunque di terzi beneficiari (in caso di servizi indivisibili)*”; cfr. TAR Lazio, sez. II, 1° settembre 2014, n. 9264. Tra le definizioni dottrinali più recenti si richiama quella di M. GERARDO, *I pubblici servizi*, in *Rass. Adv. Stato*, 2020, 3, p. 214, il quale intende come servizio pubblico le “*prestazioni materiali che vengono erogate al pubblico, ossia ad una collettività indeterminata di destinatari, secondo regole omogenee predeterminate, sussistendo un interesse pubblico costituito dallo scopo di soddisfare bisogni fondamentali della collettività*”.

²² TAR, Veneto (Venezia), sez. I, 10 giugno 2013, n. 797.

²³ Cfr. TAR Valle d'Aosta, sez. I, 15 dicembre 2015, n. 98. Si pensi come l'atto di omologazione di un impianto, da parte della federazione competente dopo le verifiche ai sensi dei propri regolamenti, è considerato atto necessario per la dichiarazione di idoneità allo svolgimento dell'attività a cui è preposto un impianto. Cfr. Cass. civ., sez. III, 18 agosto, 2011, n. 17343. Lo stesso vale per il parere d'idoneità e la conformità alla normativa tecnica degli impianti che, secondo l'art. 1 del r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302, deve essere richiesto obbligatoriamente e preventivamente al CONI per progetti di costruzione, ampliamento e trasformazione di impianti e zone accessorie. La mancata richiesta di parere è una violazione del Responsabile del procedimento ex artt. 45-49 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Cfr. A. MAGNI, *Il parere tecnico del Coni*, in *Normative per gli impianti sportivi*, in *Spaziosport*, 2013, 25, pp. 1-20. In tal modo sembra essere assicurata un'adeguata allocazione della responsabilità politica delle scelte, senza far venire meno il ruolo tecnico del CONI. L. COEN, *Commento all'art. 157 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in *Regioni*, 1998, p. 983.

A fugare ogni dubbio sulla rilevanza dell'impiantistica sportiva quale presidio per lo sviluppo ed il perseguimento di fini di pubblica utilità, sono state dapprima le norme in merito alle attività sportive dilettantistiche²⁴ e successivamente la giurisprudenza amministrativa attraverso pronunce ormai risalenti, ma che possono considerarsi ancora di riferimento²⁵ e la cui sintesi dei principi è stata sostanzialmente raccolta nell'art. 6 del d.lgs. n. 38/2021.

3. Servizi sportivi e impianti, alla ricerca di una disciplina.

Nella prassi sono tre gli obiettivi tipici per cui le associazioni sportive si rivolgono ad un'amministrazione pubblica per l'ottenimento di uno spazio per l'esercizio della loro attività, in particolare le richieste sono rivolte al fine di: a) ottenere porzioni di immobili in cui insediare la sede nella quale svolgere l'attività associativa; b) ricevere spazi in cui organizzare le attività e manifestazioni sportive; c) proporre, ovvero partecipare a procedure ad evidenza pubblica per la gestione di immobili, o impianti sportivi.

A seconda dell'obiettivo dell'associazione e conseguentemente della domanda presentata, devono essere individuate diverse procedure, che possono essere suddivise in quelle di tipo competitivo disciplinate dal d.lgs. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti Pubblici) e in quelle di carattere collaborativo-cooperativo regolate dal d.lgs. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore).

È opportuno evidenziare, però, che nonostante l'inquadramento dogmatico dell'impiantistica sportiva pubblica fosse ormai definito al momento dell'entrata in vigore Codice dei contratti pubblici, all'interno di

²⁴ Il riferimento è all'art. 90, co. 24, della l. 27 dicembre 2002, n. 289 che stabilisce che *“l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive”* (disposizione che sarà abrogata del d.lgs. n. 38/2021) nonché all'art. 23 dello Statuto CONI, quando afferma la valenza pubblicistica delle attività delle federazioni relative *“all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici”*.

²⁵ Cons. Stato, sez. V, 8 settembre 2008, n. 4265: *“Un centro sportivo strutturato in una piscina, di proprietà comunale, è un bene che per sua natura è destinato ad essere adibito ad un uso pubblico. L'attività ad essa inerente, pertanto, ha tutte le caratteristiche per essere qualificata come un servizio pubblico”*. Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2009, n. 1030: *“L'ente locale che intenda affidare a terzi la gestione degli impianti sportivi, è tenuto, ai sensi dell'articolo 30, comma 3, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ad indire una procedura selettiva tra i soggetti qualificati in relazione al suo oggetto”*.

quest'ultimo non si rinvengono disposizioni direttamente riferite alle strutture sportive. L'assenza di riferimenti all'impiantistica sportiva non ha quindi contribuito a risolvere in maniera diretta i dubbi a seguito dei già accennati tentativi di semplificazione, che invece di risolvere le perplessità, avevano contribuito ad aumentare l'incertezza nel settore²⁶, mentre sarebbe stata necessaria una chiara razionalizzazione, già auspicata dalla giurisprudenza²⁷.

In assenza di una compiuta disciplina *ad hoc* per l'impiantistica sportiva pubblica, il punto di partenza per l'analisi della questione è rappresentato dal fatto che 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 oggetto, essendo lo sport inquadrato come servizio pubblico²⁸. In questo senso, il parametro legislativo per gli accordi tra enti sportivi ed amministrazioni pubbliche è, dunque, rappresentato dal Codice dei contratti pubblici, a fronte della generale previsione *ivi* contenuta all'art. 1, che dispone la sua generale applicazione ai contratti di appalto e concessione aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione; a tal proposito risulta necessario osservare nell'esperienza giurisprudenziale quali sono i criteri di classificazione che permettono la riconduzione degli accordi tra enti sportivi e le amministrazioni pubbliche alle diverse fattispecie descritte nel d.lgs. 50/2016.

²⁶ In proposito è esaustiva la proposta di G.L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e nuove prospettive*, in *Ist. fed.*, 2021, 3, pp. 839-880, il quale ricostruisce i tentativi di semplificazione succedutesi, offrendo la descrizione delle procedure di affidamento delle infrastrutture sportive di grandi dimensioni e analizzando l'esperienza del *project financing*.

²⁷ Già nella vigenza della precedente normativa era stato rilevato che la gestione di un impianto sportivo manca di una precisa collocazione nel quadro delle norme sugli affidamenti, specificando che, sulla tipologia di appalto, la gestione di impianto sportivo è spesso fatta rientrare in quella di servizi anche se l'affidamento della gestione di un impianto sportivo comunale dovrebbe essere inquadrata nella concessione di pubblico servizio. TAR Lazio, sez. II-ter, 22 marzo 2011, n. 2538; cfr. TAR Sicilia, sez. III, 22 novembre 2011, n. 2757

²⁸ Ad esempio, seppur nella vigenza della precedente normativa in materia di contratti pubblici si v. Cons. Stato, 29 dicembre 2009, n. 8914, che ha statuito che “*la normativa vigente non preclude alle stazioni appaltanti la possibilità di chiedere requisiti ulteriori, logicamente connessi all'oggetto dell'appalto. Per cui nel bando di gara l'amministrazione appaltante può di certo autolimitare il proprio potere discrezionale di apprezzamento mediante apposite clausole, rientrando nella sua discrezionalità la fissazione di requisiti di partecipazione ad una gara d'appalto diversi, ulteriori e più restrittivi di quelli legali, salvo però il limite della logicità e ragionevolezza dei requisiti richiesti e della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito*”; Cfr. Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2011, n. 6132, sez. IV, 15 settembre 2006 n. 5377; sez. V, 23 dicembre 2008 n. 6534; sez. VI, 4 giugno 2009 n. 3448.

In primo luogo, è necessario verificare le modalità della remunerazione dell'affidamento, indice che classicamente distingue la concessione dall'appalto di servizi, avendosi così una concessione quando l'operatore assume i rischi economici della gestione del servizio rientrando del proprio investimento attraverso il riversamento di parte dei costi sull'utenza (es. domandando quote associative, o di partecipazione a corsi sportivi che comprendano l'ammortamento di oneri quali le spese per il riscaldamento, le pulizie, gli interventi per la sicurezza), mentre si avrà un appalto quando gli oneri dei servizi sportivi erogati graveranno direttamente sull'amministrazione, che affiderà, dunque, solo il singolo servizio (es. di pulizia, di manutenzione, sportivo) all'appaltatore, il quale potrà contenere i costi (tendenzialmente riconducibili alle spese prettamente sportive, come i compensi di allenatori), ma a fronte di una limitata capacità gestionale²⁹. In tal senso, di particolare rilievo è la pronuncia del Consiglio di Stato del 21 marzo 2018 che ha effettuato una sintesi esplicativa della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (intervenuta nell'impostazione previgente all'entrata in vigore della direttiva 2014/23/UE) che si concentrava, appunto, sul concetto di rischio³⁰ e degli arresti della giurisprudenza statale, che precisavano la natura del rapporto trilaterale della concessione (amministrazione-concessionario e utenza)³¹ e bilaterale dell'appalto (amministrazione-ente affidatario)³²

Per meglio apprezzare le implicazioni della distinzione effettuata dalla giurisprudenza e porre così in evidenza le particolarità delle procedure relative all'impiantistica sportiva, risulta opportuno offrire brevi cenni sulla disciplina generale in materia di contratti pubblici, ponendo direttamente l'accento sui principi e meccanismi che vengono in rilievo dall'intersezione tra l'azione amministrativa e il tema dell'impiantistica sportiva³³.

²⁹ TAR Lazio, sez. I-bis, 7 ottobre 2021, n. 10278; TAR Campania, sez. VIII, 1° dicembre 2016, n. 5554; TAR Abruzzo, sez. I, 11 luglio 2016, n. 258.

³⁰ C. giust. Ce, 13 novembre 2008, C-437/07 (Commissione c. Italia); 10 marzo 2011, C-274/09 (Strong c. Segurança SA); 10 novembre 2011, C-348/10, (Norma c. A Sia).

³¹ Cons. Stato, Ad. plen, 7 maggio 2013, n. 13.

³² Cons. Stato, sez. VI, 21 maggio 2014, n. 2624 e Cass. civ., Sez. Un., 20 aprile 2017, n. 9965.

³³ Per un approfondimento sulla disciplina generale si v. *ex multis*, R. DE NICTOLIS, M. A. SANDULLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol.1, *Fonti e principi, ambito, programmazione e progettazione*, Milano, Giuffrè, 2019; M. CLARICH, *Manuale di diritto*

4. L'UE e l'origine dei recenti interventi normativi sulla contrattazione pubblica.

L'inquadramento dell'attuale disciplina della contrattazione pubblica non può non essere proceduto da brevi cenni sulle sue origini europee³⁴, considerando che le indicazioni impartite dagli organi dell'UE, soprattutto con le direttive di quarta generazione (Parlamento e Consiglio Europeo del 26 febbraio 2014, nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)³⁵, contengono rilevanti innovazioni che incidono sulle questioni dell'impiantistica sportiva.

Questo gruppo di direttive ha lo scopo di aumentare la concorrenza tra gli operatori economici, oltre quello di semplificare e rendere più flessibili le procedure di appalto, nell'ottica di migliorare l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. Le direttive hanno, quindi, posto l'accento sull'importanza degli strumenti di collaborazione tra pubblico e privato, consentendo una maggiore discrezionalità alle amministrazioni procedenti, in modo da ridurre i numerosi "impedimenti" spesso presenti nelle procedure di aggiudicazione³⁶.

Tra tutte le indicazioni introdotte dalle direttive, quella di maggior rilievo per la trattazione è contenuta al considerando n. 18 della direttiva n. 24/2014, il quale specifica che: *"al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici la presente direttiva dovrebbe prevedere che la partecipazione alle procedure di*

amministrativo, Bologna, Il Mulino, 2019; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 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, Giappichelli, 2019. Per uno sguardo nella vigenza della normativa previgente A. MASSERA, *I contratti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 1547 ss.; cfr. V. CERULLI IRELLI, *Diritto privato della amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008; B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, Cedam, 2013; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016.

³⁴ Per compiuti studi sul tema si rinvia a R. CARANTA, D.D. COSMIN, *La mini-rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urb. app.*, 2014, 5, pp. 493-504; V. FERRARO, *La disciplina della concessione nel diritto europeo: i principi giurisprudenziali e la sistemazione realizzata con la direttiva 2014/23/UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, 3-4, pp. 835-866; M. RICCHI, *La nuova direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul codice dei contratti pubblici*, in *Urb. app.* 2014, 7, pp. 741-757; F. LAUS, *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, Bologna, Bononia University Press, 2018.

³⁵ Già le direttive di terza generazione (Parlamento e Consiglio Europeo del 31 marzo 2004, nn. 2004/17/CE e 2004/18/CE) avevano avviato il percorso di armonizzazione in tema di contratti pubblici, con anche l'obiettivo di aumentare il grado di trasparenza delle procedure.

³⁶ P. SESTITO, *Relazione sul recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, 16 giugno 2014, Camera dei Deputati.

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 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”.

Viene quindi in rilievo l'importanza di consentire a quegli enti che erogano servizi sociali relativi alla tutela della salute, ma anche espressamente sportivi, di poter partecipare alle procedure di affidamento con una sorta di *favor* dovuta alla strategica importanza delle loro attività in termini di pubblico servizio. Come verrà illustrato, nell'ordinamento italiano le disposizioni di questa direttiva hanno sortito l'effetto di riconoscere un ruolo attivo agli enti privati in diverse fasi della procedura di aggiudicazione ed hanno trovato un'immediata, anche se limitata, trasposizione nella normativa vigente, ispirando altresì l'inserimento di innovative disposizioni nei recenti interventi in materia di impianti sportivi.

5. Il Codice dei contratti pubblici e i possibili riferimenti allo sport.

Partendo dal presupposto che l'attività della Pubblica Amministrazione, sia nella sua declinazione amministrativa, sia sul piano privatistico è comunque finalizzata al perseguimento di obiettivi di pubblica utilità³⁷, la disciplina del d.lgs. 50/2016 specifica che lo scopo dell'attività negoziale dell'amministrazione è raggiungibile solamente attraverso la stipula di accordi

³⁷ In merito si v. anche M. DUGATO, *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca imp. soc.*, 2018, 1, pp. 6-9, che seppur partendo dall'analisi del sistema bancario, individua le caratteristiche tipiche dell'intervento pubblico in relazione ai 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.

con il contraente privato³⁸. Da ciò discende l'importante considerazione che il raggiungimento degli interessi pubblici perseguiti dalla P.A. deve, allora, essere attuato attraverso una collaborazione con il soggetto privato e, quindi, tenere opportunamente conto anche delle aspettative e degli obiettivi di quest'ultimo, che pur non potendo mai scavalcare la centralità dell'interesse pubblico, non sono comunque da considerarsi incompatibili a priori con l'azione dell'amministrazione³⁹.

Nel caso delle attività sportive, gli interessi pubblici che vengono perseguiti sono quelli della promozione sociale e della tutela della salute che, anche per quanto affermato poc'anzi, devono sempre trovare espressione nelle determinazioni poste a fondamento degli accordi con i privati, al fine di evitare dubbi sulla prevalenza di interessi di carattere privatistico-commerciale nelle concrete modalità di affidamento degli impianti sportivi di proprietà pubblica.

In questo senso, se l'interesse pubblico posto a fondamento dell'affidamento degli impianti sportivi viene attestato prevalentemente nella direzione della tutela della salute dei cittadini, particolare attenzione deve, allora, essere posta sulla disposizione dell'art. 95 del Codice dei contratti pubblici⁴⁰, in cui relativamente al contratto di appalto, è stato previsto al comma 10 l'obbligo dell'operatore privato di indicare nell'offerta gli oneri

³⁸ Per quanto riguarda la dicotomia pubblico e privato ed il fenomeno della privatizzazione del diritto amministrativo si veda G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 76 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 4 ss.; P. CHIRULLI, *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, Padova, Cedam, 2005; G. PERICU, *L'attività consensuale della Pubblica Amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO et al., cit., pp. 283 ss.

³⁹ A. PAJNO, *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Dir. amm.*, 2010, 3, pp. 555-600. Nei contratti di collaborazione pubblico-privato, è però importante mantenere ferma la distinzione degli interessi della P.A. da quelli del privato al fine di rispettare il principio di trasparenza che comunque informa l'attività dell'amministrazione. Cfr. G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, a cura di F. MASTRAGOSTINO, Torino, Giappichelli, 2011, p. 7. Questa distinzione è anche chiaramente riscontrabile dalla strutturazione delle fasi della procedura, che portano alla conclusione degli accordi, dove la fase a prevalenza amministrativa è informata alle regole proprie del diritto pubblico, mentre la fase negoziale viene strutturata sugli istituti privatistici, pur dovendo essere indirizzata verso il perseguimento della pubblica utilità, rappresentando il coinvolgimento del privato solamente una delle forme in cui l'amministrazione persegue gli interessi della collettività. Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3831, in *Contratti*, 2014, 2, pp. 146 ss.

⁴⁰ In recepimento dell'art. 67 della direttiva 2014/24/UE.

aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ma soprattutto al comma 13, dove viene disposta la possibilità di attribuire nella valutazione delle offerte un *“maggiore punteggio relativo all’offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull’ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero”*. Tale ultima disposizione è stata interpretata dal Consiglio di Stato in combinato con quella del comma 6 del medesimo articolo, specificando la possibilità per le stazioni appaltanti di prevedere nel bando di gara anche elementi di valutazione di tipo soggettivo dell’offerta tecnica, concernenti la specifica attitudine del concorrente⁴¹. Le conclusioni di questo arresto risultano particolarmente importanti in considerazione del piano di preferenza che dovrà essere riservato all’operatore che presenti un’offerta declinata per lo svolgimento di attività sportiva con specifica e prevalente finalità di tutela della salute e svolta all’interno di un ambiente salubre secondo quanto stabilito dalle norme internazionali⁴²,

Un esempio che riflette in maniera cristallina il sillogismo tra operatori sportivi e tutela della salute all’interno degli impianti sportivi si può avere volgendo lo sguardo alla gestione delle attività sportive nel periodo della pandemia da Covid-19 durante la quale le Linee guida governative hanno espressamente affermato, da un lato, l’importanza dello svolgimento dell’attività, mentre dall’altro lato, hanno specificato la rilevanza di svolgere queste attività in un contesto il più sicuro possibile, prescrivendo nel dettaglio la gestione degli spazi per l’esercizio fisico, non dimenticando di richiamare le disposizioni del d.lgs. 8 aprile 2008, n. 81 (Testo unico sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro)⁴³.

⁴¹ Cons. St., sez. III, 11 marzo 2019, n. 1635; sez. III, 12 luglio 2018, n. 4283. Nello stesso senso le Linee guida sull’offerta economicamente più vantaggiosa approvate con deliberazione n. 2/2016 dell’Autorità Anticorruzione (ANAC) in cui si evidenzia che la suddivisione fra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione è più sfumata rispetto al passato.

⁴² OMS, Costituzione Preambolo, 1946 (vers. 2020) e *Global recommendations on physical-activity for health*, 2010; UNESCO, *Carta per l’Educazione Fisica, l’Attività Fisica e lo Sport*, 1978 (vers. 2018), art. 1; Commissione Europea, *Libro bianco sullo sport*, 2007, art. 2, co. 1.

⁴³ Nei giorni precedenti alla riapertura dei centri sportivi e delle palestre disposta dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34, l’Ufficio dello sport (oggi Dipartimento) della Presidenza del Consiglio dei ministri, d’intesa con il Comitato Italiano Olimpico (CONI), il Comitato Italiano Paralimpico (CIP) e sentite le federazioni sportive, le discipline sportive associate e gli enti di

È necessario osservare, però, che la declinazione della valutazione del tema della salute nelle procedure di affidamento è un aspetto che il d.lgs. 50/2016 dedica in maniera più puntuale al solo strumento dell'appalto, prevedendo espressamente delle disposizioni in tal senso, mentre nulla dice relativamente al rapporto di concessione, che rappresenta, invero, la forma più diffusa di relazione tra amministrazione e privati nell'ambito sportivo⁴⁴.

A ben vedere però, nella sezione dei principi comuni per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, all'art. 30, è espressamente indicato che *“Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute”*.

Per quanto riguarda il settore sportivo, invero, questa disposizione programmatica non trova una declinazione concreta, non essendo previste all'interno dell'ordinamento norme che prescrivano questo tipo di eccezione per quanto riguarda le procedure relative all'affidamento degli impianti sportivi in regime di concessione.

Come è già stato evidenziato, l'attività sportiva e motoria ha riacquisito un'importanza consistente negli ultimi anni, vedendo anche diversi tentativi in chiave di semplificazione delle procedure affidamento, senza che però fossero tuttavia previste deroghe al principio di economicità. Tra l'altro nessuna

promozione sportiva, ha emanato Linee guida per l'attività sportiva di base e l'attività motoria in genere”, redatte ai sensi del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, e del d.l. 23 luglio 2021, n. 105, il 6 agosto 2021, poi riproposte sistematicamente in considerazione dell'andamento dell'emergenza sanitaria. Le linee guida devono essere adottate attraverso un approccio integrato con le norme ed i principi del d.lgs. n. 81/2008 e questo aspetto è espressamente richiamato all'art. 8 in riferimento alla figura del medico competente che, come indicato dal Ministero della salute con la circolare 00145 del 29 aprile 2020, rappresenta il supporto al datore di lavoro/gestore del sito sportivo/rappresentante dell'organizzazione sportiva nell'attuazione delle misure di prevenzione e protezione previste dalle linee guida e dai protocolli applicativi di riferimento, in particolare nella redazione dei documenti di valutazione dei rischi e durante la sorveglianza sanitaria.

⁴⁴ Cfr. E. LUBRANO, *Le modalità di assegnazione in gestione degli impianti sportivi*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2013, 3, pp. 318-333; cfr. Cass. civ., Sez. Un., 25 febbraio 2014, n. 4430; Cons. St., sez. V, 16 aprile 2003, n. 1991, in *Riv. giur. edilizia*, 2003, 6, pp. 1544-1547, con nota di S. DEL GATTO, *Affidamento a privati di locali all'interno di impianti sportivi di proprietà comunale: locazione di immobile o concessione di beni pubblici?*; TAR. Lazio (Roma), sez. II, 11 marzo 2013, n. 2545; TAR Lombardia, sez. II, 2 maggio 2012, n. 732; TAR Lombardia, sez. III, 20 dicembre 2005, n. 5633. Cfr. M. DUGATO, C. MANCUSO, *Costruzione e gestione di impianti sportivi per mezzo di società a capitale pubblico*, in *La realizzazione e la gestione di impianti sportivi comunali*, a cura di C. BOTTARI, Rimini, Maggioli, 2005, pp. 225-226.

disposizione in tal senso si rinviene nemmeno all'interno delle normative di definizione delle attribuzioni tra Stato e Regioni sullo sport, seppur nelle funzioni di quest'ultime risaltano i caratteri di socialità e di tutela della salute⁴⁵.

Dunque, per quanto riguarda l'affidamento di un impianto in regime di concessione, i criteri da seguire non potranno avere una declinazione prevalente nella dimensione più moderna delle attività motorie, dovendosi conformare agli altri criteri del Codice dei contratti ed esplicitati nell'art. 30: economicità, efficacia, tempestività e correttezza, mentre qualora l'amministrazione decidesse di procedere per mezzo dello strumento dell'appalto, potrebbe avere invece risalto l'accezione di sport che sta trovando sempre più conferme negli ultimi anni.

Ebbene, nel caso dell'appalto, alla possibilità di declinare in maniera più puntuale determinati obiettivi e criteri da parte della P.A. all'interno delle procedure di aggiudicazione, consegue anche una maggiore possibilità per un soggetto interessato all'erogazione di un servizio di valutare preventivamente il grado di sicurezza del proprio "investimento" in termini di risorse sia economiche, che organizzative, nel momento in cui decide di conformarsi alle richieste dell'amministrazione. Un elevato grado di probabilità di successo nell'aggiudicazione di un impianto permette, infatti, una corretta pianificazione dell'attività ed anche la possibilità di "garantire" ad eventuali finanziatori privati la sicurezza che le somme investite per la promozione di un determinato sport, o dell'attività di una determinata società, siano effettivamente impiegate in maniera proficua, magari nella programmazione pluriennale di un settore giovanile, o nello sviluppo di un progetto di valore sociale per un territorio.

L'aggiudicazione di un impianto per l'erogazione di un servizio sportivo in regime di appalto sconta, però, diversi limiti tra cui l'impossibilità dello sfruttamento economico degli spazi accessori a quelli principali, oltre all'impossibilità d'intervento con opere, attività di manutenzione e messa in sicurezza degli impianti e, più in generale, l'impossibilità di modificare le strutture e le attrezzature in relazione alle esigenze delle specifiche attività

⁴⁵ *Supra* Cap. I, par. 4.

sportive, situazioni che limitano in maniera significativa l'utilizzabilità e, conseguentemente, i servizi reso ai fruitori finali e quindi alla collettività.

Questa situazione si pone, quindi, in contrasto con la già descritta dimensione che l'esperienza sportiva sta assumendo, in cui la complessità della gestione di associazioni di considerevoli dimensioni, la varietà di sport e attività da essi effettuati, comportano la necessità di maggiore flessibilità nell'utilizzo dell'impiantistica e di una completa gestione delle strutture per una più adeguata relazione con l'utenza. Ecco, allora, che nell'esperienza sportiva l'istituto maggiormente utilizzato è l'accordo in regime di concessione, che se da un lato permette la possibilità di una maggiore strutturazione degli interventi sugli impianti, conseguendone anche l'opportunità di un rapporto più duraturo rispetto a quello di appalto, dall'altro lato non può essere il risultato di una procedura di assegnazione in cui i criteri siano declinati dettagliatamente su voci come la salute e la promozione sociale, anche se questi stanno assumendo sempre maggior rilievo nello sport⁴⁶.

6. Le categorizzazioni degli impianti sportivi e il rapporto di concessione.

Essendo la concessione il contratto maggiormente utilizzato nell'esperienza sportiva, occorre principalmente individuare i tratti che distinguono questo strumento da quello dell'appalto⁴⁷, per indagare

⁴⁶ Sul punto, sono apprezzabili le ricostruzioni offerte da S. VENTURI, *Le modalità di affidamento degli impianti sportivi comunali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2017, 2, pp. 109-126; cfr. S. TATTI, *Concessione di impianto sportivo: qualificazione e conseguenze*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2014, 1, pp. 89-107.

⁴⁷ Riguardo l'evoluzione dell'istituto, interessante è la disamina di G.F. CARTEI, *Il contratto di concessione di lavori e di servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urb. app.*, 2016, 8-9, pp. 939-947. Cfr. G. SANTI, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, a cura di F. MASTRAGOSTINO, cit., pp. 167 ss. Tra le tante una descrizione esaustiva della figura è offerta da F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo, I contratti pubblici*, ed. 5^a, Roma, Dike, 2013, pp. 35-36, il quale descrive il contatto di concessione come il rapporto "caratterizzato (...) da un coinvolgimento del privato nella mission pubblicistica; coinvolgimento ottenuto mediante allocazione dei costi (...) del servizio in capo al privato ed attribuzione a questi del diritto di gestione, con rischio, tuttavia, a proprio carico. La «gestione», pertanto, implica il trasferimento della relativa responsabilità. Questa, a sua volta, investe sia gli aspetti tecnici che quelli economico-finanziari della gestione. In altri termini, l'alea tecnica, economica e finanziaria relativa alla gestione deve essere trasferita dall'Amministrazione al concessionario. Pertanto, se i poteri pubblici sopportano la maggior parte dell'alea garantendo, ad esempio, il rimborso dei finanziamenti,

successivamente quali sono gli strumenti che l'ordinamento riserva, o può riservare, anche indirettamente, allo sviluppo dell'impiantistica sportiva.

In recepimento della direttiva 2014/23/UE, il d.lgs. 50/2016 regola gli accordi di concessione offrendo una disciplina unitaria sia per le concessioni di lavori, che per quelle di servizi, mettendo in evidenza le peculiarità che le contraddistinguono, ossia che si tratta di accordi di durata in cui l'elemento del rischio operativo è posto in capo all'operatore privato, con la conseguenza che non sussiste alcun automatismo tra l'impegno economico dell'investitore e la certezza della copertura dei costi e tantomeno di un guadagno derivante dalla gestione del lavoro o del servizio affidato dall'amministrazione⁴⁸. In buona sostanza, nel momento dell'erogazione del servizio pubblico, l'operatore privato si espone alle fluttuazioni del mercato, con il rischio di trovarsi in una situazione di disequilibrio economico-finanziario. Dall'impostazione dettata dalla disciplina dell'art. 164 ss. del d.lgs. 50/2016 emerge, quindi, che l'accordo di concessione dovrebbe essere dedicato a quelle opere e servizi che in maniera intrinseca hanno la capacità di generare un reddito nel rapporto con l'utenza, permettendo all'investitore

l'elemento rischio viene a mancare. Così, spetta al concessionario (e non alla p.a.) effettuare gli investimenti necessari affinché l'opera (ma ciò vale anche per il servizio) sia messa a disposizione dell'utenza di riferimento e, al contempo, sopportare l'onere di ammortamento. E ancora, è il concessionario ad assumere i rischi inerenti alla gestione e all'uso abituale dell'opera (...) In secondo luogo, il diritto di gestione consente al concessionario di percepire proventi dagli utenti (pedaggi, canoni, ecc.) per un determinato periodo di tempo coincidente con la durata della concessione. Di qui, un ulteriore elemento discrezionale rispetto all'appalto. Nella concessione, infatti, la parte privata non è remunerata direttamente dalla p.a., ma ottiene da questa il diritto di sfruttare l'opera realizzata, tramite la percezione dei relativi proventi da parte dell'utenza. In altre parole, nel vincolo sinallagmatico concedente-concessionario si inserisce un terzo soggetto (l'utente); il quale, usufruendo dell'opera, ne sosterrà, da ultimo, il costo di costruzione, remunerandone la gestione".

⁴⁸ Art. 165, d.lgs. 50/2016, co. 1: "Nei contratti di concessione come definiti all'articolo 3, comma 1, lettere uu) e vv), la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato. Tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'articolo 3, comma 1, lettera zz) riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario". Cfr. R. CARANTA, *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 11-12, il quale richiamando cospicua giurisprudenza ha affermato che l'istituto della concessione rappresenta uno strumento operativo costituito da un atto deliberativo della P.A. e da una convenzione attuativa, che può assumere le vesti di un contratto, di un capitolato, o di un disciplinare che instaura il rapporto con obblighi e diritti per entrambe le parti; cfr. V. POLI, *Concessione di beni pubblici*, in F. CARINGELLA, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI et al., *Trattato di giustizia amministrativa. Il riparto di giurisdizione*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 977 ss.

privato di rientrare, almeno potenzialmente, dei costi affrontati nella gestione⁴⁹. Se è vero, però, che la gestione del rischio economico è addossata all'operatore, è altrettanto vero che l'amministrazione, al fine di favorire il rispetto dell'equilibrio economico dell'operazione, può intervenire in sede di aggiudicazione riconoscendo all'operatore un corrispettivo economico per l'erogazione di un servizio, nella forma di un contributo finanziario o nella cessione di immobili. Un ultimo e importante aspetto che delinea la disciplina della concessione è la possibilità da parte degli enti concedenti di adottare la procedura che ritengono più opportuna per la scelta del concessionario, nonché le modalità con cui gestire l'effettuazione dei lavori o l'erogazione dei servizi, e ciò con l'obiettivo di assicurare un livello di qualità e di sicurezza adeguati a garantire la miglior fruizione possibile da parte dell'utenza.

Dall'impostazione del Codice dei contratti pubblici, si desume allora che la distinzione principale tra la figura dell'appalto e quella della concessione è integrata proprio dall'assunzione, o meno in capo all'operatore privato del rischio come declinato nelle diverse definizioni del d.lgs. 50/2016⁵⁰. Se il rischio della gestione del servizio è rimesso al soggetto affidatario il servizio viene erogato in regime di concessione, mentre se i costi e gli oneri dell'erogazione rimangono in capo all'amministrazione, si ritiene che il servizio sia erogato in regime di appalto⁵¹.

⁴⁹ Sulla definizione di concessione in generale B. MAMELI, *Concessioni amministrative* (ad vocem), in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. 2, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1111 ss.; F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa* (ad vocem), in *Enc. dir.*, Annali, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 250 ss.

⁵⁰ Art. 3, co. 1, lett. zz) "*rischio operativo*", il 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 nei casi di cui all'articolo 180. Si considera che l'operatore economico ai sensi dell'articolo 180 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 nei casi di cui all'articolo 180 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; lett. aaa) "*rischio di costruzione*", il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera; lett. bbb) "*rischio di disponibilità*" è legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti.

⁵¹ TAR Abruzzo, sez. I, 9 febbraio 2018, n. 54; App. L'Aquila, 13 maggio 2017, n. 828.

Come già anticipato, non esistono però delle normative puntuali relativamente alle attività svolte negli impianti sportivi e le particolarità del fenomeno sportivo, che presenta diverse sfaccettature, impongono una verifica da effettuarsi caso per caso, al fine di individuare quale tipologia di contratto è stato concluso tra un ente sportivo e la P.A., non potendosi fare affidamento, solamente sul *nomen iuris* dell'atto, o alle sue singole disposizioni, essendo necessaria una valutazione dell'intera prestazione dedotta nell'accordo⁵².

L'inquadramento dell'attività sportiva per come principalmente connotata nell'ordinamento italiano, ossia prevalentemente esercitata senza scopo di lucro, non deve però indurre a ritenere risolto l'intero regime di affidamento degli impianti pubblici, in quanto partire dal presupposto che la gestione di un impianto pubblico da parte di un'associazione dilettantistica abbia risvolti solo tendenzialmente sociali può rivelarsi una scelta non corretta.

L'attualità di quest'ultima impostazione è stata però già esclusa dalla seppur breve esperienza dell'associazione sportiva dilettantistica lucrativa, sulla quale si rimanda ad ulteriori approfondimenti⁵³, dovendosi aggiungere in questa sede un'ulteriore considerazione relativa alla natura intrinseca dell'attività di gestione degli impianti pubblici che, anche se esercitata da enti dilettantistici, ben può avere l'attitudine a produrre utili economici rilevanti, così assumendo la natura di servizio pubblico a rilevanza economica⁵⁴.

⁵² TAR Veneto, sez. I, 8 marzo 2012, n. 319, relativamente ad una gara d'appalto indetta da un Comune per la concessione in uso e gestione di un impianto adibito al tennis.

⁵³ La legge 27 dicembre 2017, n. 205 all'art. 1, co. 353 e 354, introdusse la possibilità per le società sportive dilettantistiche di esercitare la propria attività a scopo di lucro, tale possibilità è stata però accantonata a distanza di pochi mesi, con l'intervento del d.l. 12 luglio 2018, n. 87. Tale situazione evidenziava *“una progressiva ‘aziendalizzazione’ del mondo dello sport, al punto tale che, anche nel settore dilettantistico, sarebbe stata ammessa non soltanto la legittimità della circolazione di danaro per lo svolgimento dell'attività sportiva (inevitabile, se si pensa ai notevoli costi di gestione di una società sportiva dilettantistica, che possono essere sostenuti soltanto se, a fronte delle relative ‘uscite’, vi siano anche delle corrispondenti ‘entrate’, di entità tale da consentire di chiudere il bilancio in pareggio, in assenza del quale sarebbe impossibile svolgere attività anche a livello dilettantistico, fatti salvi i sempre più rari casi in cui la stessa sia finanziata da ‘mecenati’), ma anche la possibilità di perseguire uno scopo di lucro, ovvero di redistribuire eventuali utili tra i soci (anziché essere obbligati a reinvestirli nell'attività sportiva)”*. E. LUBRANO, *Le nuove disposizioni per lo sport previste dalla legge di bilancio per il 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2018, 2, p. 94.

⁵⁴ Nel caso di specie, inerente ad una piscina comunale, il TAR Marche, sez. I 24 gennaio 2013, n. 73, ha stabilito che per escludere la rilevanza economica di un impianto non *“è sufficiente il fatto che le tariffe praticate dal gestore debbono essere concordate con il comune*

Nell'esperienza giurisprudenziale si considera avente rilevanza economica il servizio che si inserisce in un settore per il quale esiste, almeno potenzialmente, una redditività e la sua gestione consente una remunerazione dei fattori produttivi e del capitale: la rilevanza economica esiste in sostanza quando vi è la possibilità di una competizione sul mercato, anche se sono previsti investimenti finanziari da parte degli enti pubblici⁵⁵. Diversamente è privo di rilevanza economica il servizio che, in base alla modalità di gestione o per sua natura intrinseca, è fuori dalle logiche di competizione del mercato in quanto i ricavi non sono finalizzati ad un profitto e l'obiettivo di pareggio con i costi è volto semplicemente all'erogazione del miglior servizio possibile all'utenza. In quest'ultimo caso la gestione del servizio è quindi fuori dalla concorrenza, ma deve comunque seguire i principi di buon andamento⁵⁶.

Più in dettaglio, per quanto riguarda i servizi sportivi è stato ritenuto *“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*

e che esistono altri vincoli a carico dell'aggiudicatario, in quanto questo risponde pur sempre alla finalità ultima del servizio, che è quella di consentire alle società sportive ed ai singoli utenti di poter utilizzare un impianto sportivo pubblico (e del resto quello della sottoposizione delle tariffe all'approvazione dell'autorità concedente è un fenomeno del tutto comune in materia di concessioni di beni e servizi pubblici)”.

⁵⁵ Parere Corte dei Conti Lombardia 11 maggio 2009, n. 195; cfr. Cons. St. 30 agosto 2006, n. 5072/2006 che ha altresì specificato: *“Allorché venga costituito un soggetto societario unitario chiamato a svolgere, indifferentemente, sia servizi dotati di rilevanza economica, sia servizi che, astrattamente, potrebbero esserne privi, deve aversi comunque riguardo alla globalità dei servizi espletati dal soggetto societario stesso e, quindi, al carattere essenzialmente economico che li contraddistingue e che impedisce di porli su piani separati e non comunicanti”*; cfr. TAR Puglia 12 aprile 2006, n. 1318. Sul punto è di recente tornato il Cons. St., sez. V, 18 agosto 2021, n. 5915, il quale ha specificato come *“Il servizio di interesse generale è “non economico” ai sensi e per gli effetti dell'art. 164 del Codice dei contratti pubblici quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto”*.

⁵⁶ Un impianto sportivo deve ragionevolmente considerarsi privo di una sostanziale rilevanza economica quando per le sue caratteristiche intrinseche produttivo di introiti del tutto esigui ed insufficienti a coprire i costi di gestione, senza l'apporto significativo di specifici contributi comunali. Neppure sarebbe corretto ravvisare nell'impianto una significativa rilevanza economica sull'esclusivo presupposto per cui la convenzione impone la necessità di presentare un rendiconto annuale della gestione economica, invero, siffatta forma di trasparenza contabile obbligatoria in tutti gli affidamenti di servizi pubblici, così da consentire all'amministrazione i necessari controlli ex artt. 112 e 113, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a prescindere dalla rilevanza economica o meno del servizio stesso. Cons. St. sez. V, 27 settembre 2011, n. 5379.

*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*⁵⁷.

A ben vedere, l'utilizzo del parametro di valutazione testé proposto è reso necessario dal fatto che in ambito sportivo non possono essere effettuate a priori distinzioni precise sulla rilevanza economica di un servizio, o di un'attività, attraverso la mera differenziazione delle tipologie di impianto in cui viene praticato uno sport, in quanto sono numerose le altre variabili che incidono sull'attività *ivi* esercitata tra cui: la grandezza della struttura, il bacino d'utenza servito e la concreta modalità di gestione. Inoltre, già la definizione normativa di impianto sportivo non permette di effettuare un discernimento, mostrandosi da questo punto di vista meramente descrittiva dell'opera infrastrutturale e dunque "asettica" dal punto di vista dell'attività *ivi* praticabile, come confermato dalla definizione di impianto sportivo di cui all'art. 2, co. 1, lett. d) del d.lgs. 38/2021, che pur raccogliendo l'evoluzione normativa della definizione, lo descrive semplicemente come *"la struttura, all'aperto o al chiuso, preposta allo svolgimento di manifestazioni sportive, comprensiva di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso, nonché di eventuali zone spettatori, servizi accessori e di supporto"*⁵⁸.

Una delle distinzioni tipiche contenute, poi, all'interno dei regolamenti di gestione e utilizzo comunali è rappresentata da quella tra impianti a carattere cittadino e di circoscrizione, o di quartiere⁵⁹, che seppur nella descrizione delle attività può presentare delle sovrapposizioni con la distinzione tra attività avente o non rilevanza economica, non è comunque idonea a rappresentarne

⁵⁷ TAR Lazio, sez. II-ter, 22 marzo 2011 n. 2538.

⁵⁸ La definizione riprende quella del d.m. Interno 18 marzo 1996 il cui art. 2 stabilisce che l'impianto sportivo è l'insieme *"di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposti allo svolgimento di manifestazioni sportive"*. La norma era stata integrata dal d.m. Interno 6 giugno 2005 che introdusse, fra le principali novità, il concetto di complesso sportivo multifunzionale.

⁵⁹ I primi sono quelli che, per la loro struttura, per le attività particolari che vi si svolgono, per le dimensioni, per la destinazione d'uso prevalente e per l'ampiezza dell'utenza, assolvono funzioni d'interesse generale della città, mentre tutti gli altri, comprese le palestre degli istituti scolastici, sono individuati come impianti di rilevanza circoscrizionale. In proposito si veda l'art. 2 del Regolamento per la gestione e l'uso degli impianti sportivi del Comune di Bologna.

completamente l'ampiezza⁶⁰. Oltretutto quella proposta non è l'unica categorizzazione che si rinviene nell'esperienza degli enti locali, considerando che vi sono Comuni che utilizzano altre distinzioni, come quella tra impianti di circoscrizione, impianti sportivo-turistici e impianti specifici⁶¹.

Le possibilità di categorizzazione delle strutture sportive non si arrestano però alle distinzioni sopracitate, esistendone altre basate su regolamentazioni di non diretta provenienza pubblica, ma emanate dal CONI e dalle federazioni sportive. Le norme sull'impiantistica sportiva del CONI⁶², infatti, classificano le infrastrutture in impianti sportivi agonistici, deputati allo svolgimento di attività ufficiali (quelle agonistiche di federazioni e discipline associate) e impianti sportivi di esercizio, in cui è possibile svolgere attività che, seppur regolamentate dalle federazioni e dalle discipline associate, non sono destinate a svilupparsi come agonistiche. L'art. 1 delle suindicate norme, inoltre, definisce gli impianti sportivi complementari quali strutture destinate esclusivamente alla pratica di attività fisico-sportive, aventi anche finalità ludico-ricreative, di benessere fisico, terapeutiche o riabilitative⁶³.

Ebbene, la distinzione basata sulla rilevanza economica è quella su cui si è tipicamente focalizzata la giurisprudenza amministrativa - in quanto rappresenta la più idonea al fine di garantire il rispetto dei principi di concorrenza poc'anzi accennati - stabilendo l'impossibilità di una distinzione aprioristica e astratta, ma segnalando la necessità di una valutazione caso per

⁶⁰ Ponendosi opportunamente in linea con la giurisprudenza di riferimento il Regolamento per l'affidamento in gestione e concessione in uso degli impianti sportivi comunali del Comune di Parma, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 27 aprile 2018, n. 29, all'art. 5 divide gli impianti secondo la rilevanza o non rilevanza economica degli stessi.

⁶¹ Ad esempio il Regolamento di uso e gestione degli impianti sportivi di Ravenna, all'art. 1, opera la seguente suddivisione: a) impianti di base, che hanno caratteristiche prevalentemente sociali, in quanto costituiscono centro di aggregazione e di socializzazione per un ambito territoriale ben definito, la pratica sportiva è amatoriale; b) impianti sportivo/turistici, che hanno un bacino d'utenza territoriale molto vasto e complesso, sono ubicati nella fascia litorale del territorio comunale e frequentati in prevalenza da turisti italiani e stranieri, hanno una gestione di tipo economico, non perseguono fini di promozione sociale; c) impianti specifici, che hanno caratteristiche diverse tra impianti e dunque apposite modalità di gestione.

⁶² Approvate dalla Giunta nazionale del CONI con deliberazione n. 149 del 2008.

⁶³ L'art. 1 di tali norme prescrive, inoltre, la conformità di tutti gli impianti "alle norme di legge che sotto qualsiasi titolo regolano la loro progettazione, costruzione ed esercizio, quali ad esempio le norme urbanistiche, di sicurezza, di igiene, per il superamento delle barriere architettoniche", precisando, altresì, come, in caso di contrasto tra norme di legge e norme sportive, debbano prevalere le disposizioni maggiormente restrittive.

caso, in relazione all'attività concretamente esercitata all'interno dell'impianto *“con riferimento alla soluzione organizzativa prescelta dall'ente locale per soddisfare gli interessi della collettività, alle specifiche modalità della gestione, ai relativi costi ed oneri di manutenzione, alla struttura tariffaria (libera od imposta) per l'utenza, alla disciplina delle quote sociali, alla praticabilità di attività accessorie etc.”* che però deve essere interpretata tenendo presenti alcune considerazioni⁶⁴. Innanzitutto, ai fini della definizione della rilevanza economica o meno del servizio sportivo, occorre distinguere tra servizi che si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa, e servizi che, pur essendo di pubblica utilità, rientrano in una situazione di mercato appetibile per gli imprenditori⁶⁵.

Secondo il “Vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)”, infatti, 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), con la conseguenza della necessità di fare riferimento alla Delibera dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) n. 1300 del 14 dicembre 2016, che riporta alcune annotazioni relativa proprio a questi codici e quindi all'affidamento della gestione degli impianti sportivi.

In dettaglio, nel parere rilasciato dall'ANAC viene specificato 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 previsioni di cui all'art. 164 e seguenti del Codice stesso, con applicazione delle Parti I e II qualora compatibili. Diversamente, la gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica è sottratta alla disciplina della concessione di servizi, dovendo invece essere

⁶⁴ Cons. St. sez. V, 28 gennaio 2021, n. 858; cfr. Cons. St., sez. V, 27 agosto 2009, n. 5097, secondo cui ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dall'amministrazione, ma occorre accertare in concreto se l'attività da svolgere reca o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale.

⁶⁵ TAR Lazio, sez. II-ter, 22 marzo 2011, n. 2538.

ricondotta all'archetipo dell'appalto di servizi ex art. 140, la cui aggiudicazione viene effettuata ai sensi delle disposizioni del Titolo VI, sez. IV⁶⁶ riservate agli appalti di servizi sociali contraddistinti da una disciplina alleggerita⁶⁷. In ogni caso, resta applicabile la disciplina di cui all'art. 36⁶⁸ per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35⁶⁹.

Tornando sulla concessione, l'ANAC ha precisato che la gestione degli impianti sportivi deve essere affidata tramite una procedura competitiva, ai sensi delle europee direttive nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. culminante nel contratto di concessione di pubblico servizio, senza la possibilità di un affidamento diretto, pur essendo prevista dall'art. 90, co. 25 della l. 27 dicembre 2002, n. 289 una "via preferenziale" agli enti dilettantistici. Si rileva però, come quest'ultima disposizione, che si riteneva sostanzialmente superata perché introdotta in un diverso contesto normativo, ossia prima dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici e soprattutto prima dell'intervento dell'Unione Europea con la direttiva 2014/23/UE, è stata oggi trasposta nell'art. 6, co. 2 del d.lgs. 36/2021⁷⁰. Nonostante la recente riproposizione, si considera, però, come questa

⁶⁶ In merito a questa figura, l'ANAC sta effettuando un percorso di consultazione per la predisposizione di uno schema di Linee guida recanti "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", dopo il parere negativo sulla formulazione del testo da parte del Consiglio di Stato intervenuto il 19 dicembre 2019 (Cons. St., sez. atti norm., 27 dicembre 2019, n. 3235).

⁶⁷ Si riportano per ulteriori classificazioni desumibili dal parere dell'ANAC di cui alla delibera 1300/2016 e in particolare quella tra affidamento della gestione degli impianti sportivi fissi e degli impianti sportivi mobili, desumibile dai seguenti richiami: servizi sportivi (CPV 92600000-7); servizi connessi allo sport (CPV 92620000-3); servizi di promozione di manifestazioni sportive (CPV 92621000-0); i servizi di organizzazione di manifestazioni sportive (CPV 92622000-7). Tutte le illustrazioni sono inquadrare nella definizione di "gestione degli impianti sportivi" di cui all'Allegato IX del d.lgs. 50/2016 e di conseguenza sono applicabili alle relative procedure le disposizioni del Codice.

⁶⁸ La disciplina prevista a quest'articolo è sostanzialmente applicabile per l'affidamento di impianti privi di rilevanza economica e comunque per importo inferiore alla soglia comunitaria. Sul punto è esaustivo S. VENTURI, *Le modalità di affidamento degli impianti sportivi comunali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, cit., pp. 118 ss.

⁶⁹ Per i servizi attinenti allo sport le soglie comunitaria per l'affidamento è attualmente fissata ad € 750.000,00 proprio dalla direttiva 24/2014/UE, invece di quella di € 209.000,00 prevista dall'art. 35, co. 1, lett. d).

⁷⁰ Pur rispondendo ad un principio di coerenza razionale che gli enti locali collaborino con le organizzazioni radicate nel loro territorio, dopo l'avvento della citata direttiva l'affidamento dell'impianto non può che avvenire previa pubblicazione di un bando ad evidenza pubblica, concedendo la possibilità di partecipare a qualunque operatore economico interessato alla gestione. S. VENTURI, *Le modalità di affidamento degli impianti sportivi comunali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, cit. pp. 114-115.

disposizione non possa indurre l'interprete a ritenere riaffermata una corsia per la diretta assegnazione delle concessioni degli impianti pubblici in quanto, a ben vedere, si tratta della riformulazione pedissequa di una norma che era appunto considerata superata nella sua accezione letterale, sia dall'ANAC, che dalla giurisprudenza⁷¹. Se non si vuole considerare la “nuova” disposizione come una disattenzione del legislatore, la si dovrà allora interpretare nel più ampio contesto di semplificazione che il d.lgs. 38/2021 tenta di introdurre e di cui si dirà a breve.

7. Tra le forme di partenariato. Il *project financing* per gli impianti sportivi e il problema della sostenibilità finanziaria.

In un contesto così frammentario come quello dell'impiantistica sportiva, vengono ad assumere particolare rilievo gli istituti di partenariato pubblico privato quali forme di collaborazione che hanno l'obiettivo di individuare formule e attività di finanziamento, costruzione e gestione di infrastrutture sportive che possano avviarsi in maniera condivisa, nonché sostenibile e proficua, tanto per l'ente pubblico quanto per il privato aggiudicatario del servizio⁷². La definizione generale dell'istituto è indicata all'art. 3, co. 1, lett. eee) del d.lgs. 50/2016, che descrive il rapporto di partenariato pubblico privato come “*il 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,*

⁷¹ Delibera dell'ANAC del 14 dicembre 2016, n. 1300 (Federazione Italiana Sport del Ghiaccio – Comitato Regionale Piemonte - affidamento della gestione degli impianti sportivi a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 - richiesta di parere). Cfr. L.M. CIACCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione*, in *Amministrativamente*, 2018, 11-12, pp. 15-16.

⁷² Per una completa ed esaustiva analisi sulla figura si v. S. VALAGUZZA, E. PARISI, *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato*, in *Munus*, 2020, 1, pp. 1-27. I dati forniti dall'Osservatorio Nazionale del *Project Financing* nell'ultimo rapporto disponibile “Il mercato del PPP in Italia” (anno 2018) consentono di sostenere che il partenariato pubblico privato è una figura sempre più utilizzata in Italia. Nel periodo che va dal 2002 al 2017 sono oltre 35.000 i procedimenti per un importo di oltre 95 miliardi di euro. L'incidenza del partenariato sulle opere pubbliche rappresenta nel 2018 quote del 9,2% per numero e del 20,7% per importo, con una particolare diffusione tra gli enti locali, considerando che i procedimenti attivati nel periodo sono stati 28.671, rappresentando l'81% delle gare bandite.

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 connessa all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore". Per comprendere la portata dell'istituto è di aiuto il richiamo alla definizione di partenariato prevista nel regolamento UE 21 maggio 2013, n. 549, che individua gli accordi in questione come *"contratti a lungo termine stipulati tra due unità, sulla base dei quali un'unità acquisisce o costruisce una o più attività, le gestisce per un determinato periodo e quindi le cede ad una seconda unità. Tali accordi sono normalmente stipulati tra un'impresa e una pubblica amministrazione, ma non sono escluse altre combinazioni: ad esempio, una società pubblica da una parte e un'istituzione senza scopo di lucro privata dall'altra"*⁷³, con l'ulteriore specificazione che, secondo la dottrina di riferimento, il partenariato rappresenterebbe una categoria a fattispecie aperta, non essendo compiuta nel d.lgs. 50/2016 la definizione dei vari istituti che integrano forme collaborative tra il pubblico e privato⁷⁴.

Tra le ipotesi di partenariato che assumono particolare rilievo in questa sede vi è il c.d. *project financing*, istituto che in linea generale è descritto come un'operazione multi-contrattuale, con natura di finanziamento atipico, strutturata sulla ripartizione del rischio tra P.A. ed investitori privati⁷⁵.

⁷³ Per un *focus* sulle concessioni in regime di partenariato si v. M.P. CHITI, *Il partenariato pubblico privato e la nuova direttiva concessioni*, in *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato*, a cura di G.F. CARTEI e M. RICCHI, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

⁷⁴ Si v. S. AMOROSINO, *Profili sistematici del partenariato pubblico-privato per le infrastrutture e le trasformazioni urbanistiche*, in *Riv. trim. appalti*, 2011, 2, pp. 381-397, il quale, riferendosi al partenariato quale *"nozione descrittiva di un fenomeno complesso ed articolato che si riferisce in modo collettivo ad un fascio di istituti giuridici caratterizzati da alcuni comuni elementi"* vi riconduce tutti quei rapporti contrattuali caratterizzati dal *"concorso, dalla collaborazione attiva dell'amministrazione e dei privati nell'organizzazione di una certa attività"*; cfr. M. RICCHI, *L'Architettura dei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016)*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, pp. 811-828; M.A. SANDULLI, *Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in *www.federalismi.it*, 2012, 3, pp. 1-36; G. BOTTINO, A. BOTTO, M. CAFAGNO et al. (a cura di), *Negoziazioni pubbliche: scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Milano, Giuffrè, 2013.

⁷⁵ La descrizione proposta è una sintesi di diverse letture dottrinali. La prima è riconducibile a C. SALVATO, *Le operazioni di project financing: lineamenti normativi e operativi dei rapporti. Soggetti. Ruoli*, in *Il project financing: caratteristiche e modelli contrattuali*, a cura

Nell'attuale formulazione di cui al Codice dei contratti pubblici pare che, più che nella definizione⁷⁶, il legislatore abbia provveduto a regolamentare l'istituto della finanza di progetto concentrandosi prevalentemente sugli aspetti relativi alle procedure di evidenza pubblica e sullo scopo dello strumento, finalizzato ad addivenire all'affidamento di un contratto di concessione tramite un percorso differente rispetto a quelli canonici⁷⁷, sia perché potenzialmente proveniente anche da iniziative private, sia per la possibilità di attingere totalmente, o parzialmente a risorse finanziarie a carico di soggetti privati⁷⁸.

Osservando la normativa dettata dall'art. 183 del d.lgs. 50/2016, i commi 1-14 prevedono la possibilità per l'amministrazione procedente di attivare la procedura di *project financing* mediante l'indizione di un'unica gara, il cui principio prevalente nell'aggiudicazione della concessione deve essere quello

di U. DRAETTA, C. VACCÀ, Milano, Egea, 2002, p. 5, il quale ha messo in risalto la componente del finanziamento, trovando riflesso nella giurisprudenza del Cons. Stato, sez. V, 5 ottobre 2004, n. 6487, in *Foro amm. C. St.*, 2004, p. 2889 e Cons. Stato, sez. IV, 26 gennaio 2009, n. 392. La seconda è proposta da M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, IV, Milano, Giuffrè, 2008, p. 2612, secondo cui la sola riconduzione agli aspetti finanziari sarebbe limitativa della portata dell'istituto, che involve oltre alla contabilizzazione delle opere nei bilanci degli enti pubblici, manifestando l'espressione dell'azione amministrativa in chiave di inscindibilità con l'intervento dei privati.

⁷⁶ Cfr. A. TOFFOLETTO, *Project financing e profili di diritto societario: alcune riflessioni alla luce della riforma delle società di capitali*, in *Project financing e opere pubbliche, problemi e prospettive alla luce delle recenti riforme*, a cura di G.F. FERRARI, F. FRACCHIA, Milano, Egea, 2004, p. 73, il quale pone in risalto la difficoltà di una descrizione definitoria dell'istituto, in quanto nell'operazione sono coinvolti molteplici e diversi interessi e sono presenti molte variabili che incidono sull'operazione come: numero, qualità, natura dei finanziatori, modalità di costruzione e di partecipazione, con diverse implicazioni sui flussi finanziari; cfr. F. GIORDANO, *Il project financing per le opere pubbliche in Italia. Settori di intervento, innovazioni normative, modelli sperimentali*, Roma, Sapere, 2000, p. 58.

⁷⁷ Cfr. F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, Dike, 2017, pp. 757 ss.; P. GIAMMARRIA, *Art. 183 Finanza di progetto*, in *Codice dei contratti pubblici*, vol. 2, a cura di R. GAROFOLI, G. FERRARI, Roma, NelDiritto, 2017, pp. 2623 ss.; G. SANTI, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in *Diritto dei contratti pubblici*, a cura di F. MASTRAGOSTINO, cit., pp. 193 ss.; A.S. DELLE FEMMINE, D. MUSCARÀ, *Il rilancio degli impianti sportivi italiani*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2016, 3, pp. 45-46.

⁷⁸ La figura del *project financing* è stata introdotta nella legislazione italiana dagli artt. 37-bis e ss. della l. 11 febbraio 1994, n. 109, incorrendo in numerose modifiche, fino ad addivenire all'attuale disciplina di cui agli artt. 183 ss. del d.lgs. 50/2016, in cui la novità più rilevante è rappresentata dall'eliminazione del procedimento bifase, che comportava la necessità di dover effettuare un procedimento più lungo e articolato. Sull'introduzione del *project financing* e sulle sue trasformazioni tra i tanti si v. V. LEMMA, *La riforma della finanza di progetto*, Torino, Giappichelli, 2011; cfr. C. MALINCONICO, *Il project financing*, in (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, diretto da M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI, vol. 4, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 2609-2645; L. MANZELLA, *Project financing alla luce del «terzo correttivo»*, in *Riv. trim. appalti*, 2009, 2, pp. 447-449.

dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁷⁹, da declinare secondo i parametri di fattibilità del progetto realizzato dall'ente pubblico, comprendente non solo gli aspetti finanziari.⁸⁰

Il comma 15 contiene le previsioni che regolano la procedura avviata su istanza del privato, che al momento della presentazione della proposta deve allegare il progetto di fattibilità, la bozza di convenzione e il piano economico-finanziario⁸¹, che l'amministrazione ha l'onere di valutare entro tre mesi.

Orbene, prima di procedere con l'analisi dell'esplicazione dell'istituto del *project financing* nella realtà sportiva⁸², si ritiene opportuno evidenziare alcuni aspetti che afferiscono alla sua disciplina generale e che permettono di comprendere la complessità dell'istituto, comunque rimandando l'approfondimento agli studi di autorevole dottrina per quanto riguarda le procedure previste in materia dal d.lgs. 50/2016⁸³. Uno dei principali elementi di criticità nell'utilizzo del *project financing* è infatti rappresentato dal rischio

⁷⁹ Cons. St., sez. V, 14 aprile 2015, n. 1872 e sez. VI, 5 marzo 2013, n. 1315.

⁸⁰ Lo scopo dell'istituto della finanza di progetto è quello di dotare l'amministrazione di uno strumento utile di definire un livello qualitativo delle offerte particolarmente elevato, così da comportare l'esclusione di quelle che, pur magari astrattamente convenienti sul piano economico, non raggiungano sul versante qualitativo lo standard che l'Amministrazione si prefigge. Cons. St., sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5468.

⁸¹ La stessa previsione specifica che per avviare una procedura su istanza privata, l'opera proposta non deve essere già inserita negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione, così rappresentando un istituto peculiare rispetto ad altre forme di affidamento dei contratti pubblici. E. PARISI, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel Project Financing a iniziativa privata*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 4, p. 1486.

⁸² Per offrire una misura del ricorso delle realtà comunali a questo istituto e più in generale alle forme di partenariato, si consideri che tra l'Osservatorio nazionale sul Project Financing ha stimato che tra il 2002 e il 2017 sono stati oltre 18.000 i bandi per opere pubbliche riguardanti impianti sportivi dei comuni, con un valore complessivo pari a oltre 7,4 miliardi di euro, di cui il 40% per opere da realizzarsi secondo il rapporto di partenariato, per un totale del 46% degli importi erogati, con addirittura investimenti fino al 76% delle finanze pubbliche impiegate. Circa il 64% delle opere per l'impiantistica sportiva ha avuto finanziamenti per importi non superiori a 150.000, denotando un forte ricorso allo strumento anche per impianti di piccole dimensioni. Per un approfondimento sul rapporto si v. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *I PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva*, in *App & contr.*, 2020, 3, pp. 41-52.

⁸³ N. LUGARESÌ, *Project financing e finanza di progetto. Le peculiarità del project financing tra promozione ed interessi pubblici*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, a cura di F. MASTRAGOSTINO, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 579-580. Sul peculiare ruolo attivo riconosciuto ai privati nell'ambito del *project financing*, si v. F. CARINGELLA, *Il nuovo volto della finanza di progetto*, in *Il Partenariato Pubblico-Privato. Modelli e strumenti*, a cura di G. CERRINA FERRONI, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 109-111; cfr. G. TOMASI, *Struttura e qualificazione del project financing*, in *Contratti*, 2012, 5, pp. 417-429; B.N. ROMANO, *Il project financing nell'ordinamento italiano: origini, evoluzione e problematiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; G.F. CARTEI, M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato: temi europei, istituti nazionali e operatività*, cit.

nella realizzazione e nella sostenibilità dell'opera. Se da un lato è vero che la finanza di progetto ha il pregio di ridurre il peso degli investimenti economici da parte dell'amministrazione, è altrettanto vero che le procedure da intraprendere, i controlli da effettuare e gli accordi da stipulare non possono avere come unico fine la riduzione del flusso di investimenti finanziari effettuati dall'amministrazione⁸⁴, essendo necessario che la contabilizzazione dell'intervento nel suo complesso gravi sul bilancio dell'ente privato⁸⁵.

In questo senso l'ANAC era intervenuta con delibera del 28 marzo 2018 n. 10⁸⁶, adottando delle Linee Guida in materia di «*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato*», specificando le definizioni dei rischi: operativo, di costruzione, di disponibilità e di domanda, oggi contenute nell'art. 3, co. 1, lett. aaa), bbb), ccc) del d.lgs. 50/2016, i quali si devono quindi ritenere posti a carico al privato. Le Linee guida hanno lo scopo di offrire il parametro per il sistema di monitoraggio della corretta contabilizzazione delle opere pubbliche, al fine di evitare l'eventualità di un danno erariale per aver ricorso ad operazioni di finanziamento con operatori privati, piuttosto che essersi rivolti agli istituti bancari per il finanziamento di progetti⁸⁷. In buona sostanza l'obiettivo del monitoraggio sarebbe quello di verificare che non sia snaturato lo scopo dell'istituto della finanza di progetto -

⁸⁴ L. BISIO, M. NICOLAI, *Investimenti e finanza di progetto: le opportunità per gli Enti Locali*, in *Azienditalia*, 2015, 11, pp. 1-27. Cfr. G. SINIBALDI, *Gestione e pianificazione finanziaria di impianti sportivi*, in *Enti no profit*, 2011, 10, pp. 35-42.

⁸⁵ TAR Puglia, sez. I, 19 novembre 2012, n. 1953 in *Riv. giur. ed.*, 2013, 1, pp. 168 ss. con nota di G. TAGLIANETTI, *I limiti del contributo pubblico e il rischio di gestione nelle procedure di project financing*; cfr. M. NICOLAI, W. TORTORELLA (a cura di), *Partenariato pubblico-privato e project finance: come uscire dalla crisi*, Rimini, Maggioli, 2015; G. TAGLIANETTI, *Il partenariato pubblico-privato e il rischio operativo: dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione al project financing*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.

⁸⁶ Prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, con determinazione del 23 settembre 2015, n. 10, l'ANAC aveva predisposto Linee guida per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici e di servizi ai sensi dell'articolo 153 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in cui era già stato affrontato il problema di attribuire il corretto significato giuridico ad alcune definizioni di rischio, in aderenza con il recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo sull'aggiudicazione dei contratti di concessione,

⁸⁷ In proposito la Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con deliberazione 15/2010 aveva specificato che nella passi si assisteva a contratti con importi di contribuzione pubblica anche superiori al 50% del valore dell'opera, rappresentando una distorsione dello strumento, in quanto la finanza di progetto deve essere considerata un istituto di coinvolgimento dei privati, purchè questi partecipino sostanzialmente in maniera integrale al finanziamento dell'opera.

ossia la realizzazione nel miglior modo possibile di un'opera pubblica per il soddisfacimento di interessi della collettività attraverso l'offerta dei migliori servizi possibili - e non il mero risparmio di liquidità per le amministrazioni⁸⁸. In tal senso vengono suggeriti dalle Linee guida particolari indicatori economico-finanziari per i quali si rimanda al documento dell'ANAC⁸⁹.

Ebbene proprio le considerazioni in relazione ai rischi e agli indicatori poc'anzi illustrati vanno a sommarsi alle difficoltà di carattere definitorio e di inquadramento che sono sottese al tema dell'impiantistica sportiva, contribuendo così a delineare un quadro di complessità del tutto peculiare⁹⁰.

Si aggiunga inoltre che, già dalla fase di costruzione, gli impianti sportivi sono connotati da specificità che li caratterizzano rispetto alla realizzazione di altre opere pubbliche, derivanti dalla diversità degli enti sportivi che ne usufruiscono, afferenti a diverse federazioni e quindi a diverse discipline, comportando quindi diverse esigenze di riqualificazione, nonché conseguenti all'eterogeneità del bacino di utenti in termini di fascia di età ed esigenze⁹¹.

⁸⁸ In tal senso esplicitiva è la sentenza della Corte dei Conti (Liguria), sez. cont., delibera 6 febbraio 2017, n. 5, che ha specificato che “*Le operazioni di project financing, disciplinate dall'art. 183 del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 [...] possono ritenersi neutre ai fini del bilancio dell'Ente solo qualora il soggetto privato finanziatore dell'opera si assuma, oltre al rischio della sua realizzazione, anche uno fra quelli di disponibilità della stessa e di domanda del servizio relativo. Il Collegio puntualizza inoltre che tali condizioni, già richieste dalla Decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004, debbono trovare un effettivo riscontro nelle specifiche clausole contrattuali predisposte; diversamente, le operazioni medesime diverrebbero rilevanti ai fini del bilancio dell'Ente, influenzando anche sulla quantificazione del deficit di quello pubblico e dell'indebitamento in termini aggregati*”. Sul tema del danno erariale in materia si v. C. Conti Toscana 23 maggio 2014, n. 96: “*L'assegnazione dell'impianto a soggetti terzi senza la previsione di un adeguato corrispettivo si configura quale scelta antieconomica e svantaggiosa, in quanto l'Ente locale subisce forti perdite in conseguenza delle spese per allestimento e condizionamento dell'impianto sportivo, che non trovano copertura con i canoni versati dai concessionari*”.

⁸⁹ Cfr. P. MARASCO, P. PIACENZA, M. TRANQUILLI, *Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Stato dell'arte, criticità e prospettive*, Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, sett. 2015, in www.programmazioneeconomica.gov.it.

⁹⁰ Per quanto riguarda le responsabilità in capo al gestore di un impianto sportivo, si rinvia alla sintetica ricostruzione di V. PORZIA, *Gli impianti sportivi pubblici*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 1 pp. 109-114, che riassume quelle principali, descrivendo tanto quelle contrattuali, quanto quelle *extra* contrattuali. Per una rassegna di casistica si v. F. BISANTI, *La responsabilità civile del gestore di un impianto sportivo nella recente giurisprudenza: orientamenti consolidati e prospettive future*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2014, 1, pp. 16-28. Si v. inoltre L. MUSUMARRA, *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2014, 2, pp. 105-130, per un *focus* sugli adempimenti relativi al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

⁹¹ P. RAIMONDO, *Elementi di diritto privato dello sport 2, Costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi*, Bologna, Giraldi Editore, 2015, pp. 248-249.

È dunque in questo contesto che, a differenza di quanto accade per gli altri istituti relativi all'affidamento degli impianti sportivi, prima dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, in chiave di semplificazione il legislatore aveva previsto una normativa *ad hoc* per il *project financing* sportivo - contenuta nei commi 304 e 305 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 - di cui è però avvenuta di recente l'abrogazione ad opera del d.lgs. 38/2021 con efficacia a partire dal 1° gennaio 2023⁹², anche se alcune previsioni sono state reinserite nel nuovo testo normativo.

Dalla prima analisi effettuata nell'attesa della sua entrata in vigore, si possono comunque delineare già una serie di considerazioni. Infatti, pur riproponendo delle disposizioni che non si sono rivelate particolarmente efficaci, il nuovo decreto pare avere il merito di aver innovato il procedimento amministrativo in materia di costruzione e ammodernamento degli impianti, riducendo i termini delle diverse fasi, semplificando le modalità di svolgimento delle conferenze di servizi e consentendo anche agli enti sportivi utilizzatori dell'impianto di presentare proposte di riqualificazione⁹³.

8. Le novità d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 e la valorizzazione dei vantaggi sociali per il territorio.

Riassumendo brevemente quanto finora analizzato, è possibile affermare che la disciplina normativa non lineare e la complessità del mondo sportivo hanno rappresentato alcuni dei principali limiti dell'ammodernamento dell'impiantistica sportiva italiana⁹⁴, ma anche agli investimenti di privati in

⁹² Il decreto doveva inizialmente entrare in vigore il 3 aprile 2021 ma la sua efficacia è stata posticipata al 1° gennaio 2022, in virtù dell'art. 30, co. 9 e 11 del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, per poi essere differita al 31 dicembre 2023, in sede di conversione del decreto, con la l. 21 maggio 2021, n. 69. La legge 23 luglio 2021 di conv. d.l. 25 maggio 2021, n. 73 ha poi modificato l'art. 12-*bis* del d.lgs. 38/2021 e l'art. 43-*bis*, anticipando l'efficacia al 1° gennaio 2023.

⁹³ Per quanto riguarda il tema della sicurezza è da segnalare che il d.lgs. 38/2021 di attuazione della delega, rimanda all'emanazione di un successivo d.P.C.M., non ancora intervenuto, la predisposizione di un regolamento unico che semplifichi gli adempimenti.

⁹⁴ P. RAIMONDO, *Costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi: il modello inglese o quello tedesco?*, in *Dir. dello sport*, 2013, 1-2, pp. 44-45, che affronta il tema richiamando il rifiuto governativo del 14 febbraio 2012 di firmare la garanzia per la presentazione della candidatura di Roma per le Olimpiadi del 2020 per il timore della *débaclé* finanziaria per lo Stato, a fronte dell'incapacità politica di correggere le criticità tra le quali sarebbe stato alto il rischio di infiltrazioni criminali.

questo settore, al punto che il Parlamento, attraverso l'art. 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, ha delegato al Governo il compito di riordinare e riformare le norme in materia di ammodernamento e costruzione di impianti sportivi, tra cui quelle relative alla sicurezza delle strutture e dell'esercizio delle attività.

L'esercizio della delega ha portato all'emanazione del citato d.lgs. 38/2021 all'interno del quale sono inserite delle rilevanti disposizioni volte alla valorizzazione del ruolo e alla progettualità delle associazioni sportive nella gestione degli impianti, accogliendo un'ottica volta alla condivisione delle scelte dell'amministrazione con gli operatori privati in attuazione del principio di sussidiarietà e compatibilmente con la tutela concorrenziale del mercato⁹⁵. La corretta strutturazione dei processi gestionali e l'individuazione di profittevoli forme di collaborazione si trovano, infatti, alla base della sostenibilità e dello sviluppo reddituale degli impianti stessi e stanno diventando sempre più complesse a fronte della trasformazione dei bisogni dei praticanti, nonché delle intrinseche esigenze di ammodernamento, anche in ottica di implementazione dei servizi di *welfare*⁹⁶. Per comprendere la portata dell'intervento del legislatore, i diversi richiami al Codice dei contratti pubblici

⁹⁵ Il contemperamento delle esigenze di mercato con quelle di solidarietà sociale rappresenta la sintesi di diverse istanze eterogenee come l'effettiva contribuzione alle finalità sociali, le esigenze di bilancio della P.A., la tutela della concorrenza e il profitto degli operatori di mercato. Una sintesi è stata trovata in un settore diverso da quello sportivo dalla C. giust. UE 28 gennaio 2016, C-50/14, in www.curia.europa.eu, che in ambito di trasporto sanitario ha stabilito che un contratto non può esulare dalla nozione di appalto per il solo fatto che la remunerazione in esso previsto si limita al rimborso delle spese, o che lo stesso sia stipulato con un ente senza scopo di lucro. In generale sui rapporti tra obiettivi sociali e mercato, tra i tanti si v. G. ARENA, *L'essenza della sussidiarietà è la creazione di una relazione di condivisione*, in *Labsus.it*, 2015; Id., *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 2016; cfr. F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.

⁹⁶ "La particolare situazione economica che l'Italia sta attraversando, nella quale ad una crescita ancora debole si accompagna una costante diminuzione della spesa pubblica dedicata alle opere pubbliche e al welfare, richiede l'utilizzo razionale di strumenti innovativi, che possano garantire, insieme ad uno sviluppo infrastrutturale che sia redditizio per i privati, anche il pieno godimento del diritto allo sport da parte dei cittadini. In proposito, il project financing rappresenta un'opportunità per il miglioramento dello stato delle infrastrutture sportive nel nostro Paese, per la cui implementazione gli investitori e gli addetti ai lavori hanno necessità di operare in un quadro certo e chiaro di regole, anche per evitare i fallimenti di iniziative avviate nel passato, ma non portate a conclusione", così S. FIDANZA, A. GIGLIOLA, *Il project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, in *Riv. dir. sport*, 2015, 2, p. 328 che offrono un confronto tra la normativa previgente e quella del d.lgs. 50/2016, all'epoca di imminente emanazione, offrendo anche una prospettiva applicativa dell'istituto.

contenuti all'art. 4 del nuovo d.lgs. 38/2021, nonché la riproposizione di alcune previsioni della c.d. legge sugli stadi impongono, per chiarezza di trattazione, un'analisi unitaria della nuova procedura che entrerà in vigore il prossimo 1° gennaio 2023, all'interno della quale verrà dato rilievo alle novità più rilevanti.

La procedura disegnata in seno alla riforma dello sport va ad inserirsi all'interno dell'istituto del *project financing*, il cui percorso può essere avviato da un ente sportivo proponente, anche di intesa con uno o più dei sodalizi sportivi dilettantistici, o professionistici utilizzatori dell'impianto, attraverso la presentazione all'ente proprietario della struttura di un documento di fattibilità delle alternative progettuali, corredato da un piano economico-finanziario⁹⁷.

Successivamente, l'ente pubblico, previa conferenza di servizi preliminare convocata su istanza dell'interessato in ordine al documento di fattibilità, qualora valutati positivamente i contenuti dichiarerà il pubblico interesse della proposta entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione del documento medesimo, confermando la disponibilità a concedere le eventuali forme di contributo pubblico previste nella proposta e nell'allegato piano economico-finanziario ed eventualmente indicando le condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto. Si potrà stabilire lo svolgimento simultaneo, o in sede unificata della conferenza dei servizi decisoria con quella per la valutazione sull'impatto ambientale.

È importante sottolineare che la dichiarazione di meritevolezza del progetto è idonea ad ingenerare in capo al soggetto promotore una mera aspettativa e non un diritto alla prosecuzione della procedura, in considerazione del fatto che l'amministrazione mantiene la sua sfera di discrezionalità anche dopo aver proceduto all'indizione della gara, potendo revocare l'operazione⁹⁸.

⁹⁷ Tale documento sostanzialmente consiste nel progetto di fattibilità tecnica ed economica *ex art. 3, co. 1, lett. gggg-quater*, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, a valere quale, (art. 23, co. 5 e 5-bis, del medesimo decreto), che individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. In riferimento all'istituto del *project financing* ed alla attività dell'amministrazione nella valutazione dei progetti, si v. E. PARISI, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel Project Financing a iniziativa privata*, cit., p. 1437.

⁹⁸ Cons. St., sez. V, 23 giugno 2020, n. 4015 e 4 febbraio 2019, n. 820. In questo senso vengono conseguentemente escluse la responsabilità di tipo precontrattuale e obblighi di indennizzo in capo all'ente procedente salvo condotte oggettivamente contrarie ai doveri di correttezza e imputabili in termini di dolo o colpa. Cons. St., sez. II, 4 settembre 2019, n. 6087.

Una volta ottenuta la dichiarazione di pubblico interesse, il soggetto proponente presenterà al Comune il progetto definitivo, che tenga conto delle condizioni indicate in sede di conferenza di servizi preliminare, corredato da: a) una bozza di convenzione con l'ente interessato che specifichi i criteri generali di esecuzione dei lavori, la durata e le condizioni contrattuali dell'eventuale cessione del diritto di superficie, o di usufrutto, o della compravendita; b) un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi. Successivamente l'ente interessato convocherà la conferenza di servizi decisoria, e, ove il progetto comporti atti di competenza regionale, la conferenza di servizi sarà convocata dalla Regione. Il relativo provvedimento finale⁹⁹ costituirà la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera medesima.

La necessità dell'asseverazione del piano mette in evidenza come le nuove disposizioni riconoscano la fondamentale importanza, nonché la complessità, della pianificazione dell'equilibrio economico-finanziario anche nella dimensione del bilanciamento dei rischi che si presentano di fronte alla realizzazione e alla gestione di un'opera in regime di *project financing*¹⁰⁰.

Un altro peculiare e innovativo aspetto della riforma è rappresentato dalla disposizione di cui all'art. 4 comma 5, lett. a) del d.lgs. 38/2021, il quale prescrive che all'interno della bozza di convenzione che deve essere presentata dopo la dichiarazione di pubblico interesse “*Nella determinazione del canone o del prezzo eventualmente dovuto per la cessione dei diritti o per il trasferimento della proprietà, così come dell'eventuale concessione di un contributo pubblico o di altre misure di sostegno pubblico, le parti tengono conto dei costi e dei benefici dell'intervento per l'associazione o società sportiva, per la comunità territoriale di riferimento anche in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica, nonché di efficienza energetica. I benefici dell'opera di riqualificazione o rigenerazione*

⁹⁹ Ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 7 agosto 1990, n. 241, la decisione finale viene acquisita sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. In tal modo la votazione non è regolata dal criterio della maggioranza dei voti, ma in base al rilievo delle amministrazioni partecipanti.

¹⁰⁰ Si veda in proposito la definizione ex art. 3, co. 1, lett. fff), d.lgs. n. 50/2016.

comprendono anche voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale, quali ad esempio, i vantaggi sociali diretti e indiretti derivanti dall'ospitare l'impianto sportivo utilizzato dall'associazione o società sportiva e l'importanza del radicamento dell'associazione o della società sportiva presso la comunità locale". Questa disposizione assume una fondamentale rilevanza proprio nel contesto in precedenza descritto, in cui nelle procedure di aggiudicazione per le concessioni non vi era la possibilità di inserire dei criteri di preferenza declinati nella dimensione dell'importanza dello sport per la tutela della salute e lo sviluppo della promozione sociale.

In questo senso pare che il legislatore intervenga, invece, proprio nella parte più delicata della procedura, ossia nella valutazione dei parametri di sostenibilità dell'opera, in parte ovviando al rigido schema dell'offerta economicamente più vantaggiosa - oggi ancora in buona parte declinato sul rapporto qualità/prezzo - e dando risalto ad aspetti che finora non potevano essere considerati da parte degli enti sportivi e di eventuali finanziatori nelle operazioni di investimento più complesse, come la realizzazione, la riqualificazione e la gestione nel lungo termine degli impianti sportivi¹⁰¹.

I primi commentatori della riforma hanno già evidenziato come questa impostazione rifletta sostanzialmente la valutazione dell'impatto sociale delle attività e degli interventi degli enti del Terzo settore, in cui sussiste già un metodo di rendicontazione dei costi benefici che travalica il limite della sola valutazione economica, così permettendo lo sviluppo di sempre più strutturate forme di collaborazione tra enti pubblici ed enti sportivi, in modo da consentire un più efficace ritorno sociale per le comunità in cui sorgono gli impianti¹⁰²

¹⁰¹ Tale interpretazione era affiorata con la pronuncia del Cons. St., sez. V, 31 agosto 2015, n. 4035, con cui era stato stabilito che la scelta del promotore non attiene alla valutazione della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore.

¹⁰² Su tutti A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Dir. dello sport.*, 2021, 1 pp. 5-20; cfr. P. VENTURI, *La valutazione d'impatto sociale come pratica "trasformativa"* (Short paper), in AICCON, 2019, 19, p. 3 il quale illustra come la valutazione di impatto sociale sia finalizzata a "integrare e nutrire la dimensione "rendicontativa" con ingredienti valutativi, con l'intento di restituire una visione del valore non solo misurata da output e performance (spesso ridotte a mere certificazioni), ma da evidenze legate al cambiamento generato". In assenza di una specifica disciplina sul

Come già anticipato, secondo quanto previsto dall'art. 4, co. 11 del d.lgs. 38/2021 sono applicabili alla procedura del *project financing* sportivo le norme degli artt. 183 ss. del Codice dei contratti pubblici¹⁰³, dunque, nel caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica, o su impianti pubblici esistenti, ovvero nelle altre ipotesi previste dal d.lgs. 50/2016¹⁰⁴ il progetto definitivo approvato dall'amministrazione costituisce la base della procedura ad evidenza pubblica, a cui è invitato a partecipare anche l'ente proponente, che assume la denominazione di "promotore"¹⁰⁵.

Qualora l'ente promotore non risulti il vincitore della gara, ai sensi dell'art. 183, co. 15 del d.lgs. 50/2016 potrà comunque esercitare il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario qualora dichiari di equiparare la propria offerta a quella che è stata ritenuta vincitrice¹⁰⁶.

Un'importante e innovativa disposizione è poi sempre contenuta nel comma 15 dell'art. 4 del d.lgs. 38/2021, nel periodo in cui viene espressamente fatto riferimento alla rilevanza di contribuire al consolidamento patrimoniale delle società e associazioni sportive proponenti, qualora in veste di utilizzatrici dell'impianto esse siano gli unici enti che abbiano presentato un progetto di

punto si ritiene che la valutazione possa essere effettuata ai sensi delle Linee guida approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto 23 luglio 2019. Cfr. M. MARANO, *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni sportive dilettantistiche alla luce del codice del terzo settore e del decreto ministeriale del 4 luglio 2019*, in *Dir. dello sport*, 2021, 21, pp. 22-29.

¹⁰³ In base all'art. 4, co. 12 del d.lgs. 38/2021, sono comunque previste alcune deroghe all'applicabilità del d.lgs. 50/2016 nel caso in cui l'importo dei lavori da assegnare sia inferiore a 1.000.000 di euro, o se superiore a tale soglia i finanziamenti diretti dell'ente pubblico non superino il 50% di detto importo, in questo caso le associazioni e le società sportive possono procedere liberamente all'affidamento dei lavori.

¹⁰⁴ Il riferimento è in particolare all'art. 1, co. 2, lett. a). Si tratta degli appalti di lavori di edilizia relativi a ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici e universitari e edifici destinati a funzioni pubbliche, di importo superiore a 1.000.000 di euro, qualora il finanziamento dell'amministrazione aggiudicatrice superi il 50%.

¹⁰⁵ In ogni caso la giurisprudenza ha chiarito che nella fase preliminare di individuazione del promotore, nonostante la proceduralizzazione della scelta, resta in capo all'amministrazione un'ampio margine di discrezionalità. Cons. St., III, 20 marzo 2014, n. 1365; sez. III, 30 luglio 2013, n. 4026; 24 maggio 2013, n. 2838; sez. V, 6 maggio 2013, n. 2418.

¹⁰⁶ Sul punto l'ANAC ha evidenziato l'esistenza di un'eccessiva preferenzialità nei confronti del soggetto promotore che oltre che alla predisposizione dei progetti ed al dialogo diretto con l'amministrazione, si trova in ultima analisi nella condizione di poter pareggiare la migliore proposta presentata. Con questi meccanismi di fatto vengono dissuasi eventuali competitori a presentare le proprie offerte. Delibera 16 marzo 2021, n. 219. In questo senso si era posto anche il TAR Lombardia, sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 37 che aveva dichiarato non esercitabile il diritto di prelazione in caso l'offerta iniziale fosse stata ritenuta inammissibile.

ammodernamento e riqualificazione. Viene infatti inserita la possibilità della cessione anche a titolo gratuito (a fronte del valore dell'intervento), del diritto di superficie, o del diritto di usufrutto sull'impianto o sulle altre aree contigue di proprietà pubblica per una durata fino a novantanove anni, ovvero il trasferimento della proprietà degli stessi all'ente sportivo.

L'obiettivo di attribuire valore all'impegno degli enti sportivi nei progetti di riqualificazione sembra essere perseguito anche dalla previsione di cui all'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 4 che attribuisce la facoltà di rivedere le clausole degli accordi già in essere tra l'amministrazione e gli enti utilizzatori dell'impianto oggetto di intervento o di altro impianto esistente.

Tale disposizione, tesa sostanzialmente a sbloccare delle risorse per favorire la realizzazione di nuovi progetti, ha un significato indubbiamente innovativo, ma desta alcune perplessità sulla sua concreta applicabilità. Innanzitutto, le operazioni di *project financing* sono già contraddistinte da una complessità intrinseca per quanto riguarda gli interventi su un singolo impianto, o su una singola area e dunque immaginare una progettualità su diversi impianti gestiti dal medesimo ente, non può che incontrare ulteriori ostacoli, dovendosi considerare una moltiplicazione dei fattori da dover valutare. Inoltre, nella disposizione in questione, non è specificato quali sarebbero i limiti e soprattutto le modalità con cui dovrebbe avvenire la ricontrattazione dei contratti già in esecuzione. Si tratta, quindi, di una disposizione contraddistinta da un'applicabilità limitata, che comunque potrebbe risultare utile nel contesto in cui un nuovo progetto di riqualificazione coinvolga diversi impianti all'interno della stessa area di intervento, ma che al momento dell'avvio della procedura sono regolati da separati accordi.

A ben vedere comunque, pare in generale che l'art. 4 riesca a centrare l'obiettivo dello snellimento delle procedure di affidamento rispetto alla disciplina del *project financing* di cui al d.lgs. 50/2016, quantomeno quando l'unico ente a proporre l'intervento sia l'associazione, o la società utilizzatrice.

Le innovazioni portate dal d.lgs. 38/2021 consentono, altresì, agli enti sportivi strutturati in forma societaria, di concordare direttamente con i Comuni in cui hanno la sede legale e con i Comuni limitrofi il prezzo e le condizioni

contrattuali sia di vendita, sia di utilizzo di aree del patrimonio disponibile urbanisticamente e destinate alla costruzione di impianti sportivi.

Tale impostazione di preferenza per gli enti con un radicamento territoriale, permane anche qualora vi sia l'interesse di più di una realtà sportiva, nel qual caso l'amministrazione interessata non è tenuta alla pubblicazione di un bando per l'aggiudicazione di un'area/impianto, ma deve semplicemente limitarsi ad indire una procedura negoziata tra gli enti coinvolti. Tale impostazione si desume dalla lettura combinata dell'art. 63, co. 2, lett. a) del Codice dei contratti pubblici, con l'art. 4, co. 13 del d.lgs. 38/2021.

La preferenza per la modernizzazione dell'impiantistica attraverso la concessione di un regime favorevole agli enti sportivi è ravvisabile anche dall'art. 14, co. 13 del d.lgs. n. 38/2021, le cui disposizioni concedono alle organizzazioni sportive la possibilità di richiedere il rimborso delle spese sostenute (previo obbligo per le stesse di restituire l'area e i corrispettivi ottenuti) nell'eventualità in cui, per qualsiasi motivo non imputabile al concessionario, non siano stati avviati i lavori nella struttura entro 120 giorni, o diverso termine prefissato dalla sottoscrizione dell'accordo. L'obiettivo pare essere quello di favorire la progettualità da parte degli enti sportivi che potrebbero essere restii ad effettuare delle spese di particolare consistenza per i loro bilanci, senza la sicurezza di un rientro delle risorse investite nelle attività preliminari alla gara di aggiudicazione.

È inoltre previsto un tariffario agevolato, rispetto a quello commerciale, per la fornitura di acque agli enti che gestiscono gli impianti sportivi (art. 7, co. 2, d.lgs. n. 38/2021)¹⁰⁷ ed altresì concessa, in occasione di ristrutturazione, o di costruzione di impianti con una certa dimensione, la possibilità di destinare, fino a 200 metri quadrati della superficie utile all'interno degli impianti ad attività di somministrazione di alimenti e bevande aperta al pubblico nel corso delle manifestazioni sportive ufficiali e durante gli allenamenti, nonché

¹⁰⁷ Tra l'altro, secondo il primo comma dello stesso articolo, gli enti che gestiscono le strutture, hanno l'opportunità di adesione alle convenzioni Consip, o di altro centro di aggregazione regionale per la fornitura di energia elettrica, di gas o di altro combustibile. In proposito le amministrazioni conservano comunque la facoltà di negoziazione diretta per l'erogazione dei servizi qualora possano addivenire ad accordi più vantaggiosi rispetto alle convenzioni proposte da Consip. Cfr. Cons. St., sez. V, 8 marzo 2018, n. 1937.

destinare fino a 100 metri quadrati della superficie utile al commercio di articoli e prodotti strettamente correlati alla disciplina sportiva praticata, di fatto derogando agli strumenti urbanistici e ai regolamenti regionali e degli enti locali (art. 4, co. 15, d.lgs. 38/2021), così permettendo di superare innanzitutto le difficoltà amministrative per l'organizzazione di attività correlate alla gestione dell'ente sportivo (es. *merchandising*, o intermediazione per articoli e attrezzature sportive) e ciò a prescindere dalla forma dell'ente, che invece inciderà sì sull'organizzazione di queste attività, ma prevalentemente da un punto di vista fiscale. Un altro importante aspetto dettato dall'art. 4, co. 16, d.lgs. 38/2021 è poi la possibilità per gli enti sportivi proponenti, di domandare finanziamenti all'Istituto per il Credito Sportivo o ad altri istituti bancari non solo attraverso la classica impostazione basata sul contratto di mutuo *ex art.* 1813 c.c., ma collaborando attraverso lo schema dell'associazione in partecipazione ai sensi dell'art. 2549 c.c., o la costituzione di società miste con la possibilità di una partecipazione agli utili dell'attività di impresa da parte del soggetto co-finanziatore¹⁰⁸.

Quelle del d.lgs. 38/2021 sono, dunque, una serie di disposizioni che in maniera evidente puntano a semplificare e ad agevolare le procedure correlate all'aggiudicazione e alla gestione degli impianti sportivi, con la conseguenza non solo di facilitare lo sviluppo del mondo associazionistico, spesso privo di struttura organizzate e manageriali, ma anche di rendere più interessante l'intervento per un investitore che intendesse proporsi nel contesto sportivo.

L'introduzione della nuova disciplina di favore da parte della riforma dello sport non deve portare a ritenere, però, superata la necessaria applicazione del Codice dei contratti pubblici qualora le amministrazioni volessero affidare la gestione degli impianti agli enti dilettantistici in regime di concessione, anche se riconoscendo alle realtà sportive una via preferenziale.

¹⁰⁸ Se il finanziatore ha la natura di un organismo di diritto pubblico, come potrebbe accadere nell'eventualità dell'intervento dell'Istituto troveranno applicazione gli artt. 5, co. 9, d.lgs. n. 50/2016 e 17 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, diversamente in caso di investitori privati potranno essere utilizzate le formule tipiche degli statuti delle società di capitali. Qualora sia l'amministrazione a voler organizzare l'operazione attraverso la costituzione di una società mista, deve essere indetta una gara a "doppio oggetto", per individuare il *partner* della P.A. e il servizio da erogare. Cfr. TAR Lazio, sez. II-*bis*, 6 luglio 2018, n. 7524.

Le procedure per l'affidamento delle concessioni di utilizzo e gestione devono comunque garantire eque possibilità agli enti interessati, anche attraverso l'indicazione dei requisiti che devono essere posseduti dai soggetti aspiranti affidatari e delle modalità d'uso degli impianti, in quanto l'art. 6 del d.lgs. 38/2021 richiama espressamente la disciplina prevista dal d.lgs. 50/2016.

L'innovazione della riforma dello sport risiede, quindi, nella semplificazione della procedura da intraprendere da parte dell'ente sportivo per ottenere l'affidamento dell'incarico di riqualificazione, costruzione o ammodernamento e della successiva gestione di un impianto, sostanzialmente permettendo a questi, non solo di prendere l'iniziativa, come peraltro già avviene, ma anche di impegnare l'amministrazione ad una procedura che vede una forte prevalenza a favore dell'ente promotore, meccanismo che fino ad ora era considerato percorribile solo in particolari ipotesi.

9. Le collaborazioni tra P.A. e realtà dilettantistiche. Procedure e affinità con gli strumenti del Terzo settore.

L'intervento innovatore di cui alla riforma dello sport non si arresta solamente alla semplificazione delle procedure esistenti come sopra descritte; con la previsione di cui all'art. 5 viene, infatti, concessa agli enti sportivi la possibilità di farsi attori di interventi di ammodernamento dell'impiantistica del territorio di propria afferenza. A ben vedere, con questa disposizione il legislatore ha proceduto ad un importante riconoscimento dello scopo di pubblica utilità che svolgono le associazioni e le società dilettantistiche per la riqualificazione di strutture ed aree di interesse pubblico, nonché per la promozione dei valori sociali dello sport, con importanti risvolti anche sul piano della tutela della salute.

Infatti, in presenza di un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione, l'ente locale interessato può affidare direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'ente sportivo per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque

non inferiore a cinque anni. Pare evidente, allora, che nonostante le perplessità sollevate dalla previsione dell'affidamento diretto, di cui si dirà a breve, la scelta della gratuità del rapporto rappresenti un chiaro segnale dell'atteggiamento propulsivo del legislatore per la gestione delle infrastrutture sportive da parte degli enti dilettantistici, atteggiamento che viene esplicito creando un parallelismo con quanto stabilito per gli enti del Terzo settore all'art. 56 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, considerando che l'art. 5 del d.lgs. 117/2017 che al co. 1, lett. t), include l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche.

Il Codice del Terzo settore prevede, infatti, una strategia di collaborazione qualificabile come "convenzionamento diretto" tra la P.A., le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore. In buona sostanza si tratta di uno strumento utilizzabile se gli enti affidatari svolgono attività o servizi sociali di interesse generale in favore di terzi e quando per la P.A.¹⁰⁹ risulti più vantaggioso il ricorso al coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore, piuttosto che riferirsi al mercato¹¹⁰. L'aspetto più importante di questo istituto risiede nel fatto che, in virtù del riconoscimento dei rapporti di *partnership* tra enti pubblici ed enti del Terzo settore, viene escluso l'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica di natura contendibile per l'aggiudicazione di strutture in cui vengono erogati servizi affidati ai privati¹¹¹.

¹⁰⁹ Di particolare rilievo sul punto è la pronuncia della Corte Costituzionale espressasi su diversi istituti riformati dal nuovo Codice del Terzo settore e nell'occasione anche sul fondamento e sulla natura di questa particolare area di azione dei privati, così investendo anche il tema dei rapporti di collaborazione con la P.A. C. Cost. 26 giugno 2020, n. 131, in *Regioni*, 2020, 5, pp. 1184-1196, con nota di E. ROSSI, *Il fondamento del terzo settore è nella costituzione. prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale*, che riprendendo la Consulta specifica: "E ciò ha come conseguenza che anche il diritto del Terzo settore ha fondamento costituzionale, in quanto è dotato di una logica autonoma e di una sistematica sua propria essendo chiamato a regolare relazioni improntate ad una logica diversa da quella del mercato e da quella propria dei poteri pubblici".

¹¹⁰ Se sull'inquadramento dell'attività degli enti del Terzo settore rivolte alla collettività non vi sono dubbi, sul significato di "regime più favorevole rispetto alle condizioni di mercato" la giurisprudenza ha specificato che non deve essere assimilato alla "mera convenienza economica", ma è riferito al calcolo dei maggiori benefici per la collettività con l'erogazione di un servizio paramentrandolo ai principi di universalità, solidarietà, accessibilità, efficienza, economicità e adeguatezza. Cfr. TAR Campania, sez. V, 1 aprile 2021, n. 2227.

¹¹¹ Per approfondimento in ambito sportivo si v. A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (Esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo*

Accanto a questa peculiare forma di collaborazione tra P.A. ed enti di natura privata aventi finalità solidaristiche, l'art. 55, co. 3 del d.lgs. 117/2017 ha ribadito la possibilità di svolgere anche percorsi di co-progettazione¹¹² da intendersi come procedure aventi lo scopo di definizione ed eventualmente realizzazione di specifici progetti di servizio, o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti che devono trovare attuazione nell'ambito di quanto definito in sede di co-programmazione, ma sempre nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241¹¹³. Gli organismi con vocazione sociale

settore e della riforma dello sport, cit., pp. 17-20. Sul sistema di convenzionamento e sulla descrizione di co-programmazione e co-progettazione si v. A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 2021, 21, pp. 113-135; S. MONZANI, *Le nuove dinamiche competitive nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, pp. 1140-1156. Per l'inquadramento generale, anche se nella normativa previgente, si v. P. DE ANGELIS, *I sistemi di affidamento dei servizi*, in *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, a cura di C. BOTTARI, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 55-88.

¹¹² La tecnica della co-progettazione era già prevista dal d.P.C.M. 30 marzo 2001 per la sintesi delle istanze dei soggetti *non profit* e la P.A., instaurandosi come dinamica collaborativa che, in forza di linee di indirizzo impartite dalle Regioni può essere utilizzata per la definizione di interventi emergenziali, o comunque non "standard", alla luce dei nuovi bisogni della società civile, che le associazioni a vocazione solidaristica sono per antonomasia in grado di intercettare meglio rispetto all'amministrazione. Per l'aggiornata definizione è utile richiamare la Relazione illustrativa del Governo sullo schema del d.lgs. 117/2017, nella parte in cui chiarisce che "Anche la coprogettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato [...]". In proposito la già citata sentenza della C. Cost. 131/2020 ha definito l'istituto come modello che "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". Per un'attuale ed esaustiva analisi sul tema si rinvia a E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021. Più in dettaglio riguardo agli organismi sportivi, Cfr. A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, cit., p. 18.

¹¹³ Ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017, "La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili". Sul punto la C. Cost. 131/2020 ha specificato che la ragione di tale disposizione risiede nel fatto che gli enti del Terzo settore "costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, [...] in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno". La disposizione avallata dalla Consulta introduce un fondamento di rango primario e la piena legittimazione delle esperienze, anche informali, attivate dagli enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di

possono, dunque, assumere un ruolo strategico nel procedimento di concertazione che porta alla decisione dell'amministrazione di assegnare l'utilizzo di un impianto sportivo ad un operatore sportivo, anche qualora questo sia lo stesso ente che l'ha affiancata nell'individuazione degli obiettivi e degli elementi operativi del procedimento¹¹⁴. All'ente sportivo viene, quindi, concessa la possibilità di divenire affidatario di un impianto attivandosi in due distinte aree di intervento, che seppur presentino diverse similitudini, comportano una serie di ampie riflessioni da effettuare prima di assumere la veste giuridica della l. 289/2002, piuttosto che quella di ente disciplinato dal d.lgs. 117/2017, riflessioni che devono essere calate nel dato della realtà concreta dell'ente attraverso un confronto tra regimi fiscali e singole realtà territoriali e non solo in funzione della miglior procedura per l'aggiudicazione.

A titolo esemplificativo, tra i vantaggi della scelta della veste di ente del Terzo settore vi è il fatto che, a fronte di un percorso condiviso con l'amministrazione prima nella fase di co-programmazione e poi di co-progettazione, quest'ultima avrebbe maggiori difficoltà ad un ripensamento *tout court* delle intese già raggiunte con l'ente collaborante, circostanza che invece può verificarsi in maniera più flessibile quando le intese non sono formalizzate, ma avvengono con semplici interlocuzioni con le associazioni. Dall'altro lato, invero, la scelta delle procedure di cui al d.lgs. 117/2017 obbliga gli enti e l'amministrazione a dover condividere ogni scelta mediante

partecipazione, ferma restando l'esperienza - con specifico riguardo ai servizi sociali - della pianificazione sociale di zona, variamente denominata, regolata e declinata a livello territoriale.

¹¹⁴ In tal senso sono di recente emanazione ai sensi del d.m. Lavoro e Politiche Sociali, del 31 marzo 2021, n. 72, le *Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017*, che hanno la finalità di supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione delle tecniche di co-progettazione e co-programmazione, senza pretesa di esaustività e quindi lasciando facoltà alle singole amministrazioni di condividere con gli enti il percorso più adeguato, appunto in un'ottica di semplificazione e non di inserimento di nuove procedure e vincoli che si porrebbero in contrasto con le indicazioni della direttiva n. 24/2014/UE, nonché in base al principio di autonomia organizzativa e regolamentare degli enti pubblici. In tal senso si ritiene che ogni amministrazione abbia la sensibilità migliore sul proprio territorio, potendo avere un dialogo diretto con gli enti, ben potendo creare delle proprie indicazioni per supportare quest'ultimi. In proposito si v. le linee guida per i *Profili procedurali e gestionali delle attività di co-progettazione* approvate dalla Giunta comunale di Bologna il 23 febbraio 2021. Per una proposta applicativa concreta, anche se intervenuta prima delle linee guida si v. L. GALLO, *Costruzione di Politiche Pubbliche partecipate ed evolutive - Il rapporto tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore: la proposta di una cassetta degli attrezzi*, 11 novembre 2019, che in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna ha realizzato uno studio sull'applicabilità del Codice del Terzo settore.

una procedura di evidenza pubblica, di fatto rendendo più gravose eventuali modifiche, anche marginali, ai piani di azione originari. Diversamente, utilizzando lo strumento del *project financing* l'ente sportivo, diventa il committente dei lavori di riqualificazione e ristrutturazione nei rapporti con i terzi così godendo di un maggior margine operativo, ad esempio nella scelta delle imprese realizzatrici.

Tornando sull'art. 5 del d.lgs. 38/2021, che prevede l'affidamento diretto della gestione gratuita di un impianto ad enti dilettantistici, è necessario rilevare come ad oggi come questa disposizione possa attestarsi ad un mero riconoscimento del valore sociale dello sport, senza poter far intendere all'interprete una sua applicazione letterale. Come già segnalato per l'art. 6 del d.lgs. 38/2021, infatti, il quadro normativo costituitosi dopo le direttive europee nn. 23, 24 e 25 del 2014 impone la necessità dello svolgimento di procedure ad evidenza pubblica nel caso di affidamenti in regime di concessione fuori dalle ipotesi tipizzate e limitate al Terzo settore. In ogni caso, pur volendo sostenere apoditticamente la possibilità per l'amministrazione di scegliere il soggetto affidatario evitando la pubblicazione di un pubblico avviso, "affidamento diretto" non significherebbe poter effettuare la scelta dell'aggiudicatario senza svolgere una comparazione tra diversi soggetti e, quindi, anche senza pubblicazione di un bando di gara sarebbe necessario effettuare una procedura ristretta ai sensi del d.lgs. 50/2016.

Nell'attesa dell'entrata in vigore della nuova normativa, questa interpretazione è sostenuta dalla lettura del parere del Parlamento sullo schema del decreto legislativo 38/2021 (atto nn. 227 del 14 dicembre 2020) in cui viene evidenziata l'incompletezza della norma di cui all'art. 5 in quanto "*non è indicata una eventuale fase successiva alla dichiarazione di pubblico interesse, che prevede la presentazione di un progetto definitivo*" e per questo viene suggerita un'integrazione della disposizione con la descrizione di un'apposita procedura. Una descrizione invero non ancora fornita dal legislatore e che, con ragionevoli probabilità, dovrebbe prevedere l'effettuazione di una procedura ad evidenza pubblica, o comunque di una procedura di scelta del contraente che garantisca il confronto reale ed oggettivo tra le offerte di più interessati.

10. Enti sportivi e assegnazione degli impianti. Valutazioni e nuove prospettive per l'intervento delle imprese.

La recente riforma dello sport, nonché quella del Terzo settore contengono disposizioni innovative che evidenziano il *favor* del legislatore per il ruolo degli enti sportivi dilettantistici, non più solo quali operatori sportivi, ma ora quali soggetti promotori dell'attuazione di funzioni di interesse generale, come la promozione sociale e la tutela della salute, in quanto soggetti in grado di produrre esternalità positive che altrimenti rimarrebbero inattuato, riconoscendo l'importanza di queste organizzazioni per il perseguimento di finalità pubblicistiche in un'ottica di sussidiarietà.

L'accostamento delle procedure di aggiudicazione previste dal d.lgs. 38/2021 alle disposizioni di cui al d.lgs. 117/2017 non deve indurre però nell'errore di vedere risolto nella dimensione del Terzo settore tutto il mondo dello sport sociale e di quello rivolto al benessere. Si ritiene, infatti che se il legislatore avesse voluto agire in tal senso, non avrebbe prescritto all'art. 6 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, la mera possibilità e non l'obbligo di assumere la forma giuridica di ente del Terzo settore, o di ente di promozione sociale.

Seguendo tale impostazione è più agevole considerare come la nuova procedura di *project financing* dedicata agli impianti sportivi possa vedere coinvolte nel panorama delle attività motorie con accezione sociale, anche l'intervento di imprese a cui è sottesa una logica prevalentemente commerciale.

In questo senso, la disciplina contenuta nel d.lgs. 38/2021 permette agli enti sportivi di diventare soggetti in grado di operare sul mercato in una nuova veste, in quanto questi, grazie ad appositi accordi di *partnership* con i propri finanziatori, possono ora garantire loro la sicurezza dell'ottenimento dell'affidamento di una struttura, o quanto meno una posizione privilegiata nell'avvio di una procedura di aggiudicazione, essendo questa protetta in parte dall'ingerenza di altri soggetti interessati.

In proposito, occorre osservare come le iniziative in chiave di tutela della salute e promozione sociale offrano un importante ritorno d'immagine per le imprese che volessero intraprendere percorsi di supporto in questi campi a favore della collettività. Supporto che potrebbe anche tradursi in un intervento

diretto di sostegno economico, se non addirittura gestionale, nelle procedure di assegnazione e riqualificazione degli impianti, garantendo sostegno finanziario, ma anche supporto nell'organizzazione di procedure di progettazione, consulenza e committenze di lavori. In questo senso non deve essere trascurato, infatti, che tipicamente gli enti che gestiscono le infrastrutture sono associazioni sportive, i cui organi dirigenziali hanno prevalentemente competenze di carattere tecnico-sportivo, mancando però di quelle attitudini manageriali necessarie per la gestione dei rapporti con la P.A., nonché lo sviluppo del rapporto con l'utente/cliente verso una dimensione più strutturata.

Una *partnership* avviata in questa direzione aprirebbe la strada agli operatori commerciali, non solo un per un ritorno di immagine, ma anche per ricavare introiti dall'associazione in partecipazione con gli enti sportivi, o dalla diretta gestione di aree sfruttabili economicamente all'interno e limitrofe alle infrastrutture, dando così vita ad un percorso di ammodernamento degli impianti che fino a questo momento non ha avuto successo in quanto prevalentemente legato ad ambiziosi progetti per la gestione di strutture utilizzate da società professionistiche, in cui i capitali necessari e la rilevanza degli interessi, anche politici, hanno comportato enormi difficoltà attuative.

Seguendo questa impostazione, non pare forzato teorizzare che anche in relazione agli enti sportivi dilettantistici, probabilmente per quelli maggiormente strutturati, si possa aprire un interesse verso la facoltà prevista dall'art. 184 del d.lgs. 50/2016, ossia la creazione di una società denominata "società di progetto"¹¹⁵ o "*special purpose vehicle*" che, costituita da un ente

¹¹⁵ La società di progetto offre il vantaggio per gli investitori privati, inoltre, di non inserire nel proprio bilancio l'operazione finanziaria, così da mantenere separate le contabilità ed impegnare in maniera meno determinante il patrimonio della società originaria, che si limita a trasferire le risorse finanziarie alla società di progetto. A fronte dei vantaggi descritti è facilmente intuibile che la tecnica descritta è limitata solamente alle opere di dimensioni di un determinata grandezza, considerando che la complessità dello schema giuridico da impostare, nonché la convenienza dell'operazione è preferibile con l'investimento di notevoli capitali. E. FERRERO, *Affidamento di concessioni e società di progetto*, in *Urb. app.*, 2020, 2, pp. 153-161; Sul tema si vedano più in generale D. SCANO, *Il finanziamento della società di progetto*, in *La finanza di progetto. Profili economico-finanziari e problematiche giuridiche*, a cura di T.V. RUSSO, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 261 ss.; M. ZACCHEO, *La società di progetto*, in *Finanza di progetto*, a cura di G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2004, p. 125; T.V. RUSSO, P. MARCHETTI, *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, pp. 33 ss.

commerciale e da un ente sportivo, possa sostituire l'originario ente concessionario, subentrando nella sua posizione nei confronti dell'amministrazione qualora sia stata intrapresa la strada del *project financing*.

Da un lato il soggetto commerciale è, infatti, dotato di un *management* organizzativo e di una struttura più articolata, nonché di un grado di affidabilità più alto rispetto all'ente dilettantistico, consentendo con maggiore facilità l'accesso al credito bancario, oltre che la gestione delle committenze dei lavori. Dall'altro lato, l'ente dilettantistico può partecipare alla procedura per l'aggiudicazione della riqualificazione e gestione di un impianto vantando maggiori possibilità di aggiudicazione rispetto ad un ente puramente commerciale, in quanto le amministrazioni possono ora puntare sulla valorizzazione degli investimenti in termini sociali e di tutela della salute. Inoltre, l'organizzazione sportiva è dotata del necessario *know how* nella cura e nella gestione delle dinamiche prettamente tecnico sportive per garantire il giusto grado di sensibilità alle necessità, anche sociali, dell'utenza.

Una volta costituita la società di progetto, l'ente dilettantistico potrebbe quindi avviare o partecipare alla procedura di aggiudicazione in maniera autonoma, subentrando successivamente la società di progetto nella realizzazione e nella gestione del progetto. È da intendersi, in ogni caso, che la procedura di affidamento dovrebbe avvenire nel rispetto dei principi del Codice dei contratti pubblici, tra i quali quello di trasparenza. In questo senso non pare che il binomio che vede la partecipazione di un ente dilettantistico prima e il subentro della società di progetto poi, rappresenti una violazione; anzi la sostituzione tra i due enti, permetterebbe di mettere immediatamente in evidenza le garanzie economiche prestate dalla società di progetto, che insieme al computo delle voci non economiche già descritte, di cui si è farebbe promotore l'ente sportivo nella fase di avvio e nella fase di attuazione, consentirebbero l'assegnazione sostanzialmente diretta di un impianto¹¹⁶. Con

¹¹⁶ Ovviamente nelle procedure devono comunque essere garantiti: a) la massima competitività possibile consentendo a tutti gli operatori economici interessati di presentare un'offerta tecnicamente ed economicamente concorrenziale al pari di quella del promotore (ad es. le stazioni appaltanti potrebbero valutare l'introduzione di migliorie, al progetto presentato dal promotore, da valutare con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più

questa impostazione si potrebbe quindi dare concreta realizzazione alle potenzialità delle infrastrutture per il benessere dei cittadini e del territorio, uscendo finalmente da logiche di gestione prettamente commerciali degli impianti, che nel dato reale vengono comunque spesso perpetrate anche dagli enti sportivi dilettantistici nell'alveo delle attuali normative per tentare di recuperare le risorse fondamentali per la propria sopravvivenza.

I vantaggi per la società sportiva sarebbero evidenti, la stessa verrebbe infatti scaricata di tutto il peso organizzativo e gestionale che richiedono gli impianti complessi e che solitamente assorbono totalmente il tempo dei collaboratori della società, spesso volontari, che non sono nemmeno dotati delle adeguate competenze gestionali. In questo modo il *management* della società sportiva potrebbe occuparsi puramente della gestione sportiva, con la sicurezza che le sedi delle proprie attività sono gestite al meglio da un ente dalla stessa partecipato.

Il meccanismo così prospettato parrebbe essere attrattivo anche per l'investitore privato, plausibilmente un'impresa che, se esterna al settore sportivo, finora non avrebbe avuto particolare interesse alla gestione di un impianto. La partecipazione in una società di progetto gerente una struttura sportiva a vocazione sociale e salutistica permetterebbe innanzitutto un ritorno di immagine per l'ente commerciale, a quel punto coinvolto direttamente in un importante servizio a vocazione sociale¹¹⁷. Parallelamente questo ente, per tramite degli utili derivanti dalle quote della società di progetto, o attraverso altre tipologie di accordi, potrebbe sfruttare a livello commerciale le aree limitrofe alle strutture ad esempio in occasione dell'organizzazione di varie

vantaggiosa, in modo da garantire maggiore competitività tra gli operatori); *b*) una corretta programmazione anche nell'ambito dei servizi; *c*) che la programmazione venga predisposta seguendo le modalità di classificazione degli appalti/concessioni misti nel caso in cui l'appalto/concessione abbia ad oggetto servizi e lavori. In questo senso il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 12 gennaio 2022, in cui riportando criticità già segnalate dall'Autorità nella Relazione al Parlamento dell'anno 2020 è stato rilevato che il diritto di prelazione del promotore servizi risulta imperniato su una sua sostanziale posizione di monopolio, che di fatto rappresenta una diffusa assenza di concorrenza.

¹¹⁷ Per un approfondimento sul tema della responsabilità sociale degli enti sportivi e dei principali strumenti manageriali per attuarla, alla luce delle Linee guida per la redazione dei bilanci sociali degli enti di terzo settore emanate con il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 luglio 2019 si rimanda a M. MARANO, *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni sportive dilettantistiche*, cit., pp. 22-29.

tipologie di eventi, sia direttamente collegati all'attività aziendale, sia riconducibili ad iniziative che sino ad ora venivano semplicemente appoggiate tramite sponsorizzazioni, o addirittura senza un introito economico, come manifestazioni culturali, concerti, ecc.¹¹⁸.

La presenza diretta di un'impresa all'intero della società di gestione, inoltre, apre la strada ad un'altra innovativa possibilità, che verrà illustrata nell'ultima parte della trattazione e che vede una collaborazione diretta tra l'azienda e l'ente sportivo nell'ottica di erogazione di servizi di *welfare* aziendale ai lavoratori¹¹⁹. Senza voler anticipare troppo sul punto, risulta però importante evidenziare già in questa sezione come la gestione "diretta" dell'impianto, o delle strutture in cui vengono erogati questi servizi, rappresenta per l'impresa una prospettiva che garantisce il controllo sulla funzionalità dei servizi, ma soprattutto la stretta collaborazione con la parte sportiva della società di progetto, a cui sarebbe deputata l'effettiva erogazione dell'attività tecnica, didattica e formativa, assicurandole però in maniera rapida ed efficace, tra le varie attività, la messa in sicurezza degli impianti, avvertita finalmente come una priorità solo a causa della pandemia da Covid-19.

In conclusione, si ritiene che la nuova disciplina sul *project financing* sportivo, seppure migliorabile in alcuni punti¹²⁰, rappresenti la base sulla quale sviluppare nuovi interventi e, qualora necessaria, una normativa *ad hoc* per gli

¹¹⁸ Per uno studio strutturato sulle potenzialità economiche dell'organizzazione degli eventi sportivi si rinvia a E. RUGGIERI, *Azioni e risorse economico-manageriali: eventi e impianti sportivi*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. BIANCO, cit., pp. 254-292, con particolare attenzione alle prospettive degli sponsor e dei gestori.

¹¹⁹ *Infra* Cap. IV, par. 8.

¹²⁰ In questi termini D. LORENZETTI, *Costruzione, ammodernamento e Gestione (?) degli impianti sportivi: l'eccessiva semplificazione della disciplina dettata dagli artt. 180 e 181 del testo unico dello sport*, in *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di testo unico sullo sport presentato dal dipartimento dello sport*, a cura di C. BOTTARI, in *Dir. dello sport*, 2020, 2, pp. 16-18, il quale nel commentare tra i primi l'iniziale progetto di testo unico di riforma dello sport, si era espresso in maniera critica su alcune disposizioni in tema di procedure di aggiudicazione poi trasposte nel d.lgs. 38/2021, rilevando l'incompletezza del dettato normativo e le incertezze che derivano dal punto di vista strutturale. In termini simili G.L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e nuove prospettive*, cit., pp. 879-880, il quale afferma come la mancata razionalizzazione da parte del d.lgs. 38/2021, dell'impianto del *project financing* in chiave prettamente sportiva, rappresenti un limite all'assicurazione dei grossi investitori, non intervenendo a chiarire i dubbi sollevati dalla legislazione passata, ma anzi accostandosi e non sostituendo l'art. 55-bis del d.lgs. del 16 luglio 2020, n. 76, creando così un binomio normativo che regolerà lo stesso fenomeno.

impianti sportivi nel rispetto dei principi del d.lgs. 50/2016, avendo il merito di offrire una spinta nella direzione dell'auspicata sinergia per lo sviluppo congiunto di politiche assistenziali volte alla promozione sociale e alla tutela della salute dopo anni di stagnazione¹²¹. Un'esigenza avvertita così fortemente per la transizione del sistema sportivo italiano, tanto che nelle previsioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dal Governo lo scorso 5 maggio 2021, è previsto lo stanziamento di circa 700 milioni di euro per il potenziamento delle infrastrutture e la creazione di impianti sportivi e parchi attrezzati anche nelle strutture scolastiche¹²². Si viene così ad integrare il pacchetto di risorse finanziarie e strumenti predisposti dal legislatore che denotano la centralità delle infrastrutture sportive per l'evoluzione del sistema nel suo complesso, superando la distinzione tra interventi di operatori del terzo settore e quelli sportivi dilettantistici, che riscontrava la perpetuazione della rigida dualità tra l'universo delle attività motorie e quelle sportive.

¹²¹ Il dibattito sul tema è attuale anche nelle esperienze internazionali ed in particolare in quella europea, in cui la collaborazione tra pubblico e privato è l'implementazione degli aspetti manageriali sono considerati due punti fondamentali per il superamento dell'attuale situazione di stagnazione degli investimenti nell'impiantistica sportiva, in proposito si v. D. PARNELL, A. MAY, P. WIDDOP et al., *Management strategies of non-profit community sport facilities in an era of austerity*, in *Eur. sport manag. quarterly*, 2019, 19 (3), pp. 312-331; L. SANTACRUZ, M. ESPADA MATEOS, A. CLEMENTE REMÒN et al., *Spanish sport facilities: differences between public and private, and according to their business model*, in *Nue. persp. edu. fís., dep. recr.*, 2021, 39 (1), pp. 38-46.

¹²² Si v. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.governo.it, p. 210, che in riferimento alla Missione n. 5 "Coesione e Inclusione", riconosce "un ruolo strategico alla riqualificazione delle strutture sportive, volte a favore l'inclusione e l'integrazione sociale attraverso la diffusione della cultura dello sport, e alla progettazione urbana integrata, tesa alla rivitalizzazione e al miglioramento di ampie aree urbane degradate del territorio nazionale". La centralità dell'impiantistica sportiva affiora anche nella Missione n. 4 "Istruzione e Formazione" alla pag. 178 specifica che "l'implementazione di strutture sportive annesse alle istituzioni scolastiche consente di poter raggiungere un duplice obiettivo: favorire lo sport e le attività motorie nelle scuole e consentire di mettere a disposizione dell'intera comunità territoriale tali strutture sportive, nuove o riqualificate, al di fuori dell'orario scolastico attraverso convenzioni e accordi con le stesse scuole, gli enti locali e le associazioni sportive e dilettantistiche locali".

CAPITOLO III

LA CULTURA DEL DOPING E I CORRETTI STILI DI VITA. LA VALORIZZAZIONE DELLA FORMAZIONE EDUCATIVA TRA ANALISI GIURIDICA E CONNESSIONE CON GLI ASPETTI FARMACOLOGICI.

1) Premessa. Il cambio di prospettiva. - 2) La cultura del doping e i suoi risvolti. Dalla nascita del problema, fino alle sue declinazioni nella società attuale. - 3) I pericoli dei farmaci e l'ambigua definizione giuridica degli integratori. - 4) Un fenomeno in evoluzione. Dalla terapie geniche alle nuove frontiere della stimolazione elettro-cognitiva. - 5) La genesi del sistema antidoping e la sua incidenza nel solo sport di "vertice". - 6) L'approccio dello Stato italiano prima del Codice mondiale antidoping. - 7) La transizione da una concezione sportiva del doping verso la tutela della salute. Analisi critica del modello della legge 14 dicembre 2000, n. 376. - 8) Il cambio di paradigma e l'importanza della prevenzione. - 9) La rilevanza delle Scienze Motorie per un nuovo sistema formativo. - 10) Una prospettiva concreta per guidare la transizione. La nuova figura del chinesiologo e la sua centralità per l'insegnamento dei corretti stili di vita nei luoghi sportivi. - 11) La potenzialità attrattiva dei presidi educativi.

1. Premessa. Il cambio di prospettiva.

Per meglio apprezzare in dettaglio la rilevanza degli interventi legislativi in materia di impiantistica sportiva, sia sul piano finanziario, sia su quello procedurale, risulta importante rilevare come per un ente sportivo, la possibilità di gestire direttamente un impianto permette di organizzare al meglio gli spazi e gli orari per le diverse attività, rendere confortevoli gli ambienti circostanti al campo sportivo, anche attraverso rapidi interventi di sistemazione, con un evidente beneficio dal punto di vista manageriale. Poter intervenire direttamente sulle strutture significa poter risolvere rapidamente le problematiche che inevitabilmente si incontrano nella gestione di uno spazio, rendendo funzionali zone che altrimenti non sarebbero utilizzabili. Tutto questo si traduce in un risparmio di costi e, quindi, in una possibilità di maggiori investimenti da dedicare all'attività sportiva e competitiva.

Se fino a pochi anni fa era possibile un sostentamento della gestione grazie agli investimenti di finanziatori privati, l'impiego di risorse da parte di questi a supporto dei risultati sportivi di squadre e atleti, oggi non rappresenta più una prospettiva attrattiva per una serie di considerazioni.

Tra le varie ragioni vi è il cambiamento del modo di fruire lo sport come spettacolo, che vede sempre più un'attrazione degli spettatori verso le competizioni trasmesse dai canali televisivi e *online*, di cui l'offerta si è estremamente ampliata negli ultimi anni, anche a fronte dell'avvento di sport virtuali, allontanando le persone dal frequentare nel loro tempo libero gli impianti sportivi dove si svolgono attività "minori" e in alcuni casi anche sport di "vertice"¹. Un altro fattore è costituito dalle limitazioni alle possibilità di deducibilità dei costi di sponsorizzazione, ora confinante ad ambiti territoriali ben definiti e da anni oggetto di accurate verifiche da parte dell'Agenzia dell'Entrate, una circostanza che comporta un disinteressamento delle imprese investitrici, privando lo sport dilettantistico di quella che era una delle maggiori voci di ricavo². Infine, l'investimento diretto di un privato nell'impiantistica sportiva non costituisce di per sé una prospettiva di interesse se non affiancata da un ritorno di immagine, salvo atti di mecenatismo - tipici degli istituti di credito, tramite le rispettive fondazioni - sostanzialmente episodici, se non altro per l'ingenza dei capitali necessari³.

¹ Sul punto si v. C. SPERONI, *Il business del tempo libero nello sport*, in *Lombardia Nord-Ovest*, 2000, 3, pp. 9-19, in cui affiora come già oltre 20 anni fa fosse in atto una transizione nella fruizione dello spettacolo sportivo non più visto come semplice manifestazione, ma come vero e proprio evento nel quale gli sponsor potessero trarre sempre maggior profitto. Questo cambio di paradigma ha quindi aperto la strada a sempre maggiori investimenti nel settore degli eventi sportivi e quindi alla loro massima diffusione tramite mass media, con il conseguente spostamento degli spettatori da un luogo fisico ad una partecipazione mediata dello spettacolo. L'importanza è ora confermata dalla quasi totale dipendenza dello sport professionistico dai diritti televisivi. M. RANIERI, *Calcio e diritti televisivi: il ruolo della Tv nella competizione sportiva ed economica*, in *Anal. giur. econ.*, 2005, 2, pp. 503-514. Sulla trasformazione economica e manageriale del settore sportivo in una prospettiva attuale si v. R. BIANCO, *Il sistema sportivo: economia & management*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. BIANCO, Napoli, Rogiosi, 2020, pp. 179-218.

² Cfr. E. SAVIO, *Sponsorizzazioni sportive: deducibilità garantita fino a 200.000 euro*, in *Coop. non prof.*, 2016, 6, pp. 11-18; S. TRETTEL, *La legge di stabilità 2014 impone alle società di calcio i tempi supplementari*, in *Corr. trib.*, 2014, 8, pp. 601-606; N. FORTE, *La deducibilità delle spese di sponsorizzazione delle società sportive*, in *Corr. trib.*, 2010, 32, pp. 2609-2612; M. GIUIA, *Il punto su mecenatismo e sponsorizzazioni culturali*, in *Corr. trib.*, 2001, 6, pp. 415-421.

³ L'entrata in campo delle Fondazioni di origine bancaria come soggetti finanziatori delle attività culturali risale agli anni '80-'90, trovando un'apposita definizione con la legge 30 luglio 1990, n. 218 e avendo per diversi anni avuto un peso, salvo poi rallentare in maniera consistente a causa delle variazioni del mondo dello sport e dello spettacolo. Sul punto si v. lo studio effettuato dall'Assessorato Cultura, politiche giovanili e politiche per la legalità (Servizio Cultura, Sport e Giovani) della Regione Emilia-Romagna, *"Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria nel sistema dello spettacolo in Emilia-Romagna"* in cui vengono riportati in maniera sintetica anche i dati di riferimento del panorama nazionale

Occorre dunque ripensare ad una modalità organizzativa, gestionale e operativa, che metta gli enti sportivi in condizione di tornare a rappresentare dei centri di investimento attrattivi, in assenza del quale le statistiche sulla sostenibilità finanziaria degli enti mettono già in evidenza l'epilogo al quale molti operatori saranno destinati.

Ebbene, proprio le corsie di preferenza che le recenti novità legislative concedono agli enti sportivi nella gestione degli impianti, nonché la rapida mutazione del concetto di attività sportiva - che si sta manifestando in maniera sempre più attuale attraverso le risorse erogate dalla società Sport e Salute S.p.a. - rappresentano evidenze del fatto che è possibile una nuova prospettiva per gli enti sportivi attraverso la riqualificazione degli impianti, ma soprattutto attraverso il rinnovamento dei servizi, aprendo così lo spazio a nuovi investimenti sospinti dalla potenzialità attrattiva delle attività motorie rivolte alla salute, non più in una dimensione esclusivamente filantropica⁴.

Compiendo uno sforzo in ottica multidisciplinare, lo spunto per abbracciare questa nuova prospettiva è rinvenibile grazie all'allargamento verso le scienze sociali, educative dell'interpretazione della disciplina sulla tutela sanitaria delle attività sportive di cui alla l. 14 dicembre 2000, n. 376.

Il tema della lotta al doping descrive infatti un fenomeno in grado di essere posto in un'accezione molto più ampia rispetto a quella che viene solitamente rappresentata. Il problema del doping - da sempre in evoluzione - negli ultimi anni sta vivendo una rapida espansione, soprattutto tra i più giovani, aprendosi ad una prospettiva nuova, che non vede più questa pratica limitata all'ambito prettamente competitivo, ma si sposta ad un altro livello, coinvolgendo anche aspetti educativi e ampliando il problema della tutela della salute, non più limitato al solo utilizzo di sostanze in vista delle competizioni,

(www.spettacolo.emiliaromagnacultura.it). Di estremo rilievo risulta oggi l'immagine che è costruita sulla base del nuovo parametro della responsabilità sociale anche delle imprese sportive, oltre che dalla loro associazione a valori riconosciuti dalla collettività e non più votati all'esclusiva logica del profitto. Sul punto si v. C. PLEWA, F.A. CAROLIN ANTHONY, M. W. MAZODIER, *Sport sponsorships most impact sponsor CSR image?*, in *Eur. jour. mark.*, 2016, 50, (5-6), pp. 796-815.

⁴ Cfr. P. SANDULLI, *La "governance" dello sport*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2021, 2, p. 255, il quale considera la realizzazione di nuovi impianti, soprattutto nelle periferie, alla base della missione educativa dello sport e quindi il target della società Sporte e Salute S.p.a.

ma ormai espanso ad altri ambiti della quotidianità, in cui vengono attuati comportamenti che non hanno un'attinenza diretta con la pratica sportiva, ma che hanno un potenziale nocivo dal punto di vista salutistico non trascurabile. La letteratura ha messo in evidenza questi comportamenti possono però essere riconosciuti e prevenuti proprio grazie alle discipline afferenti all'area delle attività motorie e più in generale afferenti ai corretti stili di vita e proprio in questo senso pare aumentata in questi anni anche la sensibilità del legislatore, tanto che, come verrà illustrato, lo Stato è intervenuto con finanziamenti per gli enti dotati di una struttura volta ad offrire un'alternativa educativa nella fascia di età di avviamento all'attività motoria non solo con iniziative dirette alla formazione sull'antidoping, ma indirizzata anche ad altri aspetti che coinvolgono la formazione degli individui⁵.

A bene vedere, la possibilità degli enti sportivi di dotarsi di nuovi presidi volti all'implementazione della salute e dell'educazione dei più giovani, rappresenta una nuova forma di esercizio delle prerogative sociali che lo Stato demanda al sistema delle attività sportive, costituendo parallelamente delle strutture in cui vengono erogati servizi innovativi che risulteranno uno strumento attrattivo per gli investitori che volessero associare la loro immagine a queste nuove opportunità, di avere un sicuro ritorno.

Per comprendere al meglio le dinamiche sottese a questa nuova opportunità è quindi necessario analizzare il fenomeno del doping nella sua complessità, partendo dalla sua definizione e dal contesto in cui si è sviluppato il sistema antidoping, mettendo in evidenza le insufficienze dell'apparato normativo su cui è strutturato con lo scopo di mettere in risalto la proposta di una prospettiva innovativa che coinvolge una nuova tipologia di professionisti.

2. La cultura del doping e i suoi risvolti. Dalla nascita del problema, fino alle sue declinazioni nella società attuale.

Il tentativo dell'uomo di modificare la propria prestazione atletica con mezzi non fisiologici, eventualmente anche illeciti, nel corso di competizioni

⁵ *Infra* par. 8

sportive è una pratica definibile ancestrale. Le testimonianze dell'impiego di sostanze di origine naturale per migliorare la propria condizione fisica risalgono alle prime edizioni delle Olimpiadi, quando gli atleti ingerivano sostanze stimolanti mescolate agli alimenti carni e alle bevande. Storicamente la ricerca di una migliore prestazione si è sempre incentrata sull'obiettivo di scoprire e inventare pratiche, o sostanze in grado di aumentare la prestazione atletica oppure di diminuire il senso di fatica⁶. È a tale complesso e articolato fenomeno che è attribuito dalla comunità scientifica internazionale il termine "doping"⁷, che ha avuto una delle sue massime espressioni nel c.d. "doping di Stato", come nei casi della Germania dell'Est e della Russia, che avevano pianificato aberranti politiche di somministrazione di sostanze dopanti agli atleti per scopi di propaganda e per rinforzare il sentimento popolare nazionalistico e antioccidentale attraverso le vittorie sportive⁸, tutto questo

⁶ G. CANTELLI FORTI, *Lo sport e il corpo. La farmacologia nello sport e il doping* (ad vocem), in *Enc. sport*, vol. *Arte Scienza Storia*, Roma, Treccani 2004, pp. 430 ss. offre una sintetica ma cristallina illustrazione di cosa si intenda per "fatica" a livello psicologico e come questa rappresenti un terreno fertile per l'utilizzo di sostanze per combatterla: "La fatica è una sindrome complessa che deriva da un lavoro protratto o eccessivo, e insorge con il concorso di vari fattori causali. Pur essendo dovuta soprattutto all'iperattività dell'apparato muscolare, si caratterizza in una tipica condizione psicofisica, nella quale il soggetto tende a ridurre la sua attività e avverte la necessità di interromperla. Nell'atleta la soglia della fatica determina una situazione di conflitto: fattori interni fisici e psichici lo inducono a non proseguire nello sforzo, mentre fattori esterni lo spingono a continuare. Esistono mezzi capaci di ritardare la condizione di affaticamento: l'allenamento, il riposo, l'alimentazione e la fisioterapia. Quando si ricorre ad altri metodi che non sono più naturali per ottenere la neutralizzazione della fatica e dei fenomeni fisici e psichici concomitanti, si entra nell'ambito del doping".

⁷ L'assunzione di sostanze farmacologiche o fisiologiche non consentite o in quantità anomala, al fine di incrementare le prestazioni dell'organismo viene indicata col termine inglese doping, che definiva l'usanza della popolazione africana dei Cafri di ingerire un estratto liquoroso eccitante (*dopo*) durante le cerimonie religiose. G. PALMIERI, V. PINCOLINI, A. CASTI, *Doping 2004*, in *Instant medical books*, a cura di M. MAGNANI, Bologna, MNL, 2004, p. 2. Più in particolare, "Il termine doping appare per la prima volta in un dizionario inglese nel 1889 in riferimento a una mistura di oppio e narcotici usata per i cavalli [...] Antichi allevatori, quali gli sciti nella Russia meridionale, davano stimolanti ai loro cavalli prima di andare in battaglia, per renderli più aggressivi e focosi". G. CANTELLI FORTI, *Lo sport e il corpo. La farmacologia nello sport e il doping*, cit., pp. 576-577.

⁸ Sebbene dal punto di vista storico la storia dell'era moderna sportiva sia costellata di casi di doping, fino alla metà del Ventesimo secolo non vi era stata particolare attenzione né giuridica, né mediatica su quella pratica che era già largamente riconosciuta come doping. Cfr. R.W. POUND, K. CLARKE, *A brief overview of doping in sport*, in *Handbook on International Sports Law*, edited by J.A.R. NAFZIGER, S.F. ROSS, Cелtenham-Northampton, Edward Elgar, 2011, pp. 133 ss. Il fenomeno del doping è stato attenzionato nel panorama europeo a partire dagli anni Sessanta, nei paesi dell'Est, ove veniva praticato in maniera sistematica nei confronti degli atleti partecipanti alle Olimpiadi. L. VENUTI, *Le traiettorie della storia dello sport*, in *Passato e presente*, 2020, 111, pp. 244-245. Il fenomeno si è poi diffuso nel resto dell'Europa, non soltanto nell'ambito dello sport professionistico, ma anche di quello

mentre nel resto del mondo esplodeva il culto dell'edonismo sportivo. Anche in Italia sono stati vissuti riflessi dell'abnorme tendenza al doping, così come dimostrato da numerose inchieste giudiziarie, tra le quali ne spiccano due riguardanti il sistema di preparazione degli atleti alle Olimpiadi, a fronte delle anomalie tra le soluzioni adottate dalla giustizia statale e quella domestica⁹.

Nonostante le inchieste volte al contrasto della recrudescenza del fenomeno, pratiche e prodotti utilizzati cambiano in funzione dei metodi antidoping impiegati, trasformando gli atleti da consumatori consapevoli in soggetti compulsivi affetti da dipendenza da farmaci¹⁰, diffondendosi progressivamente nei diversi strati della società, ormai definibile *farmacocentrica*¹¹, tanto che recenti studi si sono spinti ad affermare l'esistenza di un "doping cosmetico"¹², definizione che conferma, anche in letteratura, la generalizzazione del problema oltre al mero dato farmaceutico.

Per meglio comprendere l'estensione e la problematicità del fenomeno del mercato illegale delle sostanze dopanti, il *target* italiano parte da un

dilettantistico e addirittura dello sport amatoriale, toccando livelli di allarme sociale di estrema gravità. G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 276.

⁹ Cfr. A. DONATI, *Lo sport del doping. Chi lo subisce, chi lo combatte*, Torino, EGA, 2013, pp. 129-176. Il riferimento è alle vicende degli accordi tra il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e l'Università di Ferrara per la preparazione dei *team* olimpici e alla complicato caso dell'atleta Alex Schwazer, per le quali si rimanda alla cronaca giornalistica.

¹⁰ Tra le sostanze che creano dipendenza è stata da tempo accertata la presenza degli steroidi anabolizzanti che, oltre a possedere i ben noti effetti collaterali, sono considerati ad oggi vere e proprie sostanze d'abuso, facilmente reperibili sul mercato clandestino, sia sul commercio online. In diversi studi di oltre 20 anni fa era già attuale la constatazione di come questi preparati, già vecchi come concezione, venissero abbondantemente utilizzati non solo in sport di potenza, ma anche in sport in cui è richiesta una buona componente aerobica. C. GAMBELUNGHE, P. MELIA, I. PARISSÉ et. al., *Abuso di steroidi anabolizzanti nel doping. Analisi tossicologica del metandrostenolone*, in *Zacchia*, 2001, 1-2, pp. 170-173; P. MELIA, A. PIPE, L. GREENBERG, *Anabolic-androgenic steroid use by private health club/gym athletes*, in *Jou. strength cond. res.*, 1993, 7 (2), pp. 118-126. Per uno studio sulle dinamiche sottese si v. D. LAZZARO, *Nuove dipendenze. Da chi dipenderai domani?*, Alessandria, Epoké, 2020.

¹¹ Dal punto di vista socioculturale e psicologico, differenti sono i motivi che spingono l'essere umano ad assumere sostanze dopanti. In generale, che a voler primeggiare sugli altri e ottenere un cospicuo ritorno finanziario, gli atleti assumono sostanze per fronteggiare le pressioni esterne, per incrementare la loro visibilità sociale o "solamente" per aumentare la fiducia che è principalmente legata al miglioramento dell'aspetto estetico. R.D. KERSEY, *Adolescent athletes and the demand and supply of drugs to improve performance*, in *Jou. sports sci. med.*, 2005, 4 (3), pp. 272-277; P. MELIA, A. PIPE, L. GREENBERG, *The use of anabolic-androgenic steroids by Canadian Students*, in *Clin. jour. sport. med.*, 1996, 6 (1), pp. 9-14

¹² Cfr. R. MOONEY, P. SIMONATO, R. RUPARELLA et. al, *The use of supplements and performance and image enhancing drugs in fitness settings: A exploratory cross-sectional investigation in the United Kingdom*, in *Hum. psyc.: Clin. and exp.*, 2017, 32 (3), pp. 2619-2625; G.S. GOLDFIELD, *Body image, disordered eating and anabolic steroid use in female bodybuilders*, in *Eat. dis.*, 2009, 17 (3), pp. 200-210.

campione di circa 20 milioni di persone che praticano regolarmente (ossia almeno 3 volte a settimana) attività sportiva¹³: tra questi gli assuntori, saltuari e assidui, di sostanze vietate sono stimati in quasi due milioni¹⁴. Già nel 2005 - a pochi anni dall'inizio dei lavori della Commissione (oggi Sezione) di vigilanza e controllo sul doping - il 2,1% degli atleti controllati era risultato positivo ai *test antidoping*¹⁵ presentandosi una situazione analoga a quella di altri paesi¹⁶.

L'aspetto più allarmante è però rappresentato dal fatto che già dopo i primi studi dall'introduzione della legge 14 dicembre 2000, n. 376, diversi furono i medici che segnalavano che il doping era ormai presente anche tra i giovanissimi¹⁷ ed estremamente diffuso tra gli sportivi amatoriali, un dato che si presenta ancora come estremamente attuale¹⁸.

Di fatto esiste anche un doping non sofisticato cagionato da sostanze semplici ed alla portata della collettività, come farmaci diuretici, i betabloccanti e quelli a base di efedrina¹⁹, che sempre più spesso vengono

¹³ Secondo G. Spinosa, già P.M. della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, il doping "è un mercato con fatturato miliardario che trae la propria manovalanza dalla malavita organizzata e si dirama in una rete di connessioni e connivenze che vanno dal medico al farmacista complice, al portantino dell'ospedale che trafuga prodotti vietati, al gestore di palestre". Cfr., G. SPINOSA, *La nuova legge antidoping: tutela della salute e uso dei farmaci nella pratica sportiva*, in *Profili attuali di diritto sportivo e nuova legge antidoping*, a cura di G. GAMBOGI, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 92-94. L'ultimo dato disponibile è riferibile all'anno 2019, ISTAT, *Annuario Statistico Italiano 2020*, pp. 398-400.

¹⁴ *Report attività di controllo antidoping*, 2019, pp. 1-8.

¹⁵ Si v. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2005, all. 1, p. 15; Cfr. *Etica, sport e doping*, Parere del 25 marzo 2010 della Presidenza del Consiglio dei ministri, Comitato nazionale per la bioetica, p. 25.

¹⁶ L. PAOLI, A. DONATI, *The Sports doping Market. Understanding Supply and Demand, and the Challenges of their Control*, New York, Springer, 2013, pp. 21 ss.

¹⁷ La fascia di età a rischio si era ormai abbassata, arrivando fino a bambini e adolescenti di 8-17 anni, con gravi rischi per la salute. P. LAURE, A. FAVRE, *Feel free to say no! A one-off prevention action of doping behaviours among young athletes*, in *Sc. & Sport.*, 2016, 31 (5), pp. 278-282; D.K.C CHAN, R.J. DONOVAN, V. LENTILLON-KAESTNER et al., *Young athletes' awareness and monitoring of anti-doping in daily life: Does motivation matter?*, in *Scand. jour. med. scie. sports*, 2015, 25 (6), pp. 655-663; L. MALLIA, F. LUCIDI e A. ZELLI, *Doping Attitudes and the Use of Legal and Illegal Performance-Enhancing Substances Among Italian Adolescents*, in *Journal of Child & Adolescent Substance Abuse*, 2013, 22 (3), pp. 179-190. Sui rischi sanitari a medio-lungo termine del doping, ma anche dell'errata alimentazione si v. A.A. SINISI, *Pubertà, attività motorie e sport*, in *L'Endocrinologo*, 2014, 5, pp. 195-204.

¹⁸ Innovativo è lo studio di R. ALTOPIEDI, D. SCARCELLI, *Sport e devianza: uno studio esplorativo sul consumo di farmaci nello sport amatoriale*, in *Sociologia dir.*, 2017, 3, pp. 185-207, che partendo da altri dati rispetto a quelli in possesso della Sezione di vigilanza e controllo sul doping, evidenziano l'utilizzo massivo di sostanze nello sport amatoriale ponendo l'attenzione sui vuoti normativi che non permettono un efficace contrasto al fenomeno.

¹⁹ Tra le sostanze maggiormente utilizzate illegalmente ci sono: stimolanti (61,9%), anabolizzanti (42,9%), ormoni (28,6%), dai diuretici e antinfiammatori (9,5%). *Ivi*, p. 198.

assunti, ma anche prescritti, senza alcuna necessità terapeutica, o sono reperibili con l'intermediazione di compagni di squadra e altri soggetti²⁰. È allora immediato comprendere come questo rappresenti un fenomeno nei cui confronti è fondamentale l'azione preventiva di controllo e dissuasione da parte degli educatori sportivi, dei preparatori atletici, e degli insegnanti di educazione fisica nelle scuole, oltre quella dei mezzi di informazione²¹.

Dal punto di vista operativo, i farmaci sono utilizzati per ottenere una grande varietà di effetti indirizzati al miglioramento della prestazione, includendo l'aumento e della forza fisica, l'attenuazione della fatica, il miglioramento delle capacità di concentrazione mentale, la diminuzione della frequenza cardiaca, l'incremento della massa corporea, i cambiamenti nei parametri ponderali e la prevenzione dell'ansia²².

Le motivazioni che spingono all'utilizzo di sostanze sono, però, di varia natura²³. Lo sportivo, infatti, non affronta una competizione solo nei confronti dell'avversario, ma si misura anche con sé stesso nel tentativo di spingersi fino e oltre i propri limiti²⁴. È in quest'ultima fase che rischia la tentazione di

²⁰ Cfr. R. ALTOPIEDI, D. SCARCELLI, *Sport e devianza: uno studio esplorativo sul consumo di farmaci nello sport amatoriale*, cit., pp. 185-207, sintetizzando alcuni dei risultati contenuti nello studio si evidenzia che, al di là del larghissimo ricorso ad integrazione con sali minerali (oltre l'80%), circa il 50% dei soggetti osservati ha dichiarato di aver fatto uso di antiinfiammatorio anche per ragioni non terapeutiche, come migliorare la resistenza fisica, diminuire la fatica, facilitare il recupero e raggiungere una forma fisica soddisfacente. Cfr. T.L. SCHWENK, C.D. COSTLEY, *When food becomes a drug: nonanabolic nutritional supplement use in athletes*, in *Ame. jour. sports. med.*, 2002, 30 (6), pp. 907-916.

²¹ Nel campione di intervistati in un recente studio la farmacia rappresenta la fonte di approvvigionamento preferita, anche se meno del 50% dei soggetti si è procurato lì il farmaco o l'integratore, mentre il 29% tramite Internet e il 22% dal medico sportivo. *Ivi*, p. 198.

²² Secondo diversi autori, una buona parte degli atleti vede l'assunzione di farmaci illegali come qualcosa di complementare al proprio regime di vita per poter raggiungere un picco di performance. Uno studio condotto già 15 anni fa negli Stati Uniti, tra atleti adolescenti di diversi livelli sportivi, mostrava che quasi la metà si è procurata dei farmaci pagamento, mentre al 10-14%, erano stati offerti da amici, genitori o medici di famiglia. P.T. LAURE, T. LECERF, A. FRISER et al., *Drugs, recreational drug use and attitudes towards doping of high school athletes*, in *Int. jour. sports med*, 2004, 25 (2), pp. 133-138. Cfr. G. CANTELLI FORTI, *Lo sport e il corpo. La farmacologia nello sport e il doping*, cit., p. 589.

²³ D. MARINO, P. STILO, *Modelli interpretativi del doping*, in *Olympialex*, 2020, 2, pp. 152-166, i quali offrono un suggestivo studio basato su un modello matematico-statistico al fine di comprendere i maggiori fattori di incidenza che determinano il ricorso al doping, analizzando i dati raccolti dalla WADA nel 2015, puntualizzando che al di là o meno dell'efficacia del modello, l'aspetto più rilevante è tentare di conoscere il fenomeno nella maniera più esaustiva.

²⁴ L'abnorme espansione del fenomeno doping negli ultimi decenni è legata anche alla grande pressione commerciale e al professionismo sportivo. Infatti, gli interessi commerciali dei sodalizi sportivi prevaricano i principi di lealtà e correttezza mettendo in condizione alcuni

chiedere aiuto al doping, proprio per evitare il confronto con l'ansia, allontanandosi dal percorso di autoconsapevolezza su cui si fonda l'attività agonistica e così tradire i valori base dell'attività sportiva: il leale confronto con sé stessi e con gli altri²⁵.

Al danno diretto sulla salute, il doping associa, dunque, la perdita della vera essenza della cultura sportiva che è la sana attività motoria, la temperanza morale, la costanza nel perseguire il proprio miglioramento fisico e mentale ed il rispetto delle regole e dell'avversario, nonché la fedeltà a quei principi di lealtà e correttezza che rendono il mondo degli sportivi unico e fonte di orgoglio per chi vi appartiene²⁶.

In sintesi, sono tre i principali aspetti di disvalore conseguenti al ricorso al doping. Il primo è di indole clinico-tossicologica, concernente l'uso e l'abuso di medicinali assunti da un organismo che non ne necessita, nonché l'uso di sostanze che diventano tossiche perché prese a dosi elevate. Il secondo è di etica sportiva, la quale viene letteralmente sovvertita da chi ricorre a mezzi

atleti, quando le loro condizioni fisiche sono deficitarie, di ricorrere al doping per ottenere l'ingaggio. Anche la febbre del record può indurre all'uso di metodi e sostanze dal momento che l'atleta spera di ottenerne quell'aumento in prestazione che gli possa consentire di diventare il migliore nella propria specialità. Cfr. G. CANTELLI FORTI, *Lo sport e il corpo. La farmacologia nello sport e il doping*, cit., p. 590. Il fenomeno dell'idolatria sportiva e delle sue conseguenze è noto da anni e viene illustrato in maniera esaustiva da L. VERDI, *Miti e riti dello sport tra costruzione sociale e spettacolarizzazione*, Padova, CLEUP, 1999. In proposito, anche se con un'accezione negativa, si pensi all'impatto che ha avuto il noto caso Schwazer, il quale prima della squalifica era visto come lo stereotipo dell'atleta perfetto, nonché *testimonial* di prodotti alimentari rivolti ad un *target* giovanile per una nota azienda.

²⁵ Per comprendere la "dedizione" di alcuni sportivi si v. la testimonianza di M. SIMONE, D. BARANZINI, *Ultramaratoneta: un'analisi interminabile*, Pesaro, Aras, 2016, p. 104 "Sicuramente tanti altri sottostimano il rischio dell'inconsapevolezza, di una sorta di doping mentale che ti fa andare avanti nonostante i dolori, nonostante gli infortuni, nonostante la non idoneità sportiva agonistica".

²⁶ Sul punto è interessante la proposta di M. CHIAROTTI, V. MELE, D. VANTAGGIATO, *Il doping biotecnologico: una proposta di lettura tra medicina, bioetica e diritto*, in *Medicina e morale*, 2009, 3, pp. 413-438. Lo studio offre una vasta revisione della letteratura medico-scientifica sul doping biotecnologico per poi affrontare l'inaccettabilità etica del doping in una doppia prospettiva. L'argomentazione bioetica si snoda secondo i criteri dell'*ethos* ippocratico che impone al medico prima ancora di fare del bene, di non danneggiare la salute psico-fisica della persona (*primum non nocere*) e dell'*ethos* dell'attività sportiva, intesa come palestra educativa della persona, finalizzata alla fioritura dell'atleta, in armonia a quanto recita il Codice Mondiale Antidoping: etica, *fair play* ed onestà, salute, eccellenza della prestazione, carattere ed educazione, divertimento e gioia, lavoro di gruppo, dedizione ed impegno, rispetto delle norme e delle leggi, rispetto per se stessi e per gli altri concorrenti, coraggio, unione e solidarietà. L'argomentazione filosofico-giuridica si basa sull'inaccettabilità del doping in ossequio al principio di giustizia, nel senso sia di equità che di giustizia distributiva ed al principio di autonomia, che gli autori dimostrano verrebbe "paradossalmente" infranto qualora l'uso delle sostanze dopanti nello sport diventasse giuridicamente lecito.

artificiali in una competizione dove tutti i concorrenti devono trovarsi nelle stesse condizioni dinnanzi alle stesse difficoltà; messo in discussione è però anche l'approccio etico alla propria persona e alla società fuori dall'ambito sportivo, considerando la spinta artificiale ad una dimensione ulteriore rispetto alle proprie condizioni fisiche riduce la percezione positiva della propria persona, che viene quindi vista come un disvalore²⁷. Il terzo è di profilo giuridico, l'abuso di farmaci si realizza quando la dose di un farmaco eccede gli standard posologici e terapeutici e/o non ci sono indicazioni mediche al suo impiego, con ogni conseguenza sul piano disciplinare ed eventualmente penale.

A fronte della trasversalità del problema, è opportuno ribadire che l'utilizzo di sostanze per migliorare la propria *performance* non è confinata al solo universo sportivo ed agganciando questa evidenza al dato giuridico non si possono non denotare le conseguenze dell'impostazione del sistema in chiave solamente giuridico-sportiva. È un dato di fatto che gli sportivi sono trattati diversamente rispetto ad altre categorie di persone, dal momento che nessun tipo di controllo viene legislativamente previsto per altri gruppi di soggetti, come *leaders* politici, grandi capitani d'industria, quadri dirigenziali, ma anche semplici cittadini che fanno ricorso a sostanze di vario genere per sostenere, o implementare le proprie abilità, soprattutto cognitive, con la conseguenza di lasciare un ampio margine di diffusione del fenomeno a danno della salute non solo individuale, ma anche collettiva²⁸.

²⁷ La rilevanza dei canonici estetici e di forza imposti dalla società tramite i *mass media* portano ad un'insoddisfazione nei confronti del proprio corpo e ad una distorsione nella percezione di sé, inducendo ad una performance in senso "estetico", per rafforzare la propria autostima. Z. YAGER, J.A O'DEA, *Relationships between body image, nutritional supplement use, and attitudes towards doping in sport among adolescent boys: implications for prevention programs*, in *Jou. int. soc. sports. nutr.*, 2014, 11 (1), pp. 1-8. Cfr. G. PALAZZO, N. MARZULLO, U. AVINO, *Lo sport, il business e la diffusione del doping*, in *Gior. it. ed. sal. sport.*, 2020, 1, pp. 62-66. Il fenomeno non coinvolge solamente l'utilizzo di farmaci, ma si espande in maniera esponenziale e per le stesse ragioni anche riguardo all'assunzione di integratori e prodotti salutistici. Sul punto J.R. DOLEY, S.A. MCLEAN, S. GRIFFITHS, *Study protocol for Goodform - a classroom-based intervention to enhance body image and prevent doping and supplement use in adolescent boys*, in *BMC Public Health*, 2020, 20 (59), pp. 2-11; V. BARKOUKIS, L. LAZURAS, F. LUCIDI, *Nutritional supplement and doping use in sport: Possible underlying social cognitive processes*, in *Scand. Jour. med. scie. sports*, 2015, 25 (6), pp. 582-588.

²⁸ Sull'utilizzo di sostanze in ambito extra sportivo al fine di aumentare le capacità cognitive si v. A.G. FRANKE, C. BAGUSAT, S. RUST, *Substances used and prevalence rates of pharmacological cognitive enhancement among healthy subjects*, in *Eur. arch. psyc. and clin.*

Tra l'altro l'uso di sostanze per migliorare in generale le prestazioni è spesso posto in essere anche attraverso "semplici" piani di assunzione di integratori, a volte prescritti da soggetti con competenze generiche e non qualificate, verificandosi tale situazione anche a causa di una non lineare legislazione in materia. Tale fattore contribuisce a spostare in avanti quel labile confine tra utilizzo legale e illegale di sostanze, che rappresenta la cifra distintiva del doping come fenomeno sociale, in un rapporto di ambivalenza che è già insito nell'etimologia del termine: "*phármakon*", che in greco indica sia un rimedio, che un veleno²⁹.

3. I pericoli dei farmaci e l'ambigua definizione giuridica degli integratori.

Al di là della linea di commercio di farmaci legalmente prodotti e comunque somministrati senza un'effettiva esigenza terapeutica, nell'universo del doping si assiste ad un'espansione dell'utilizzo di farmaci contraffatti, o privi delle qualità considerate necessarie dalla legislazione in materia.

La potenziale pericolosità di un farmaco può riguardare tutti i suoi componenti (il principio attivo che può essere assente, sotto dosato, o diverso da quello dichiarato e/o gli eccipienti), il confezionamento, la non idonea conservazione, la possibilità che a farmaci scaduti vengano apposte nuove etichette con nuove date di scadenza e, inoltre, anche quando contengono la corretta quantità di principio attivo, la produzione dei farmaci potrebbe non avvenire secondo le c.d. "norme di buona fabbricazione"³⁰.

neur., 2014, 264 (1), pp. 83-90; G. FOND, G., J.A. MICOULAUD-FRANCHI, L. BRUNEL, *Innovative mechanisms of action for pharmaceutical cognitive enhancement: a systematic review*, in *Psyc. res.*, 2015, 229 (1-2), pp. 12-20. Una forma di doping cognitivo è riconducibile all'uso di sostanze per aumentare il livello di attenzione, la capacità di memorizzazione, lo stato di veglia e diminuire il senso di fatica. P. DIETZ, P., A. QUERMANN, A., M.N.M VAN POPPEL, *Physical and cognitive doping in university students using the unrelated question model (UQM): Assessing the influence of the probability of receiving the sensitive question on prevalence estimation (Correction)*, in *PLoS One*, 2021, 16 (10), pp. 1-12.

²⁹ R. ALTOPIEDI e D. SCARSELLI, *Sport e devianza: uno studio esplorativo sul consumo di farmaci nello sport amatoriale*, cit. pp. 203-204.

³⁰ Ai sensi dell'art. 1, co. 1, lett. a) è definita come medicinale: "1) ogni sostanza o associazione di sostanze presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie umane; 2) ogni sostanza o associazione di sostanze che può essere utilizzata sull'uomo o somministrata all'uomo allo scopo di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche, esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica,

È allora di immediata comprensione come all'interno della filiera produttiva siano molti i fattori che possono intervenire contribuendo alla manipolazione di farmaci che vengono poi messi regolarmente in commercio, soprattutto quando sono prodotti da laboratori locali, o da quelli di farmacie³¹.

Al fine di contrastare tale linea di tendenza, il combinato di cui all'art. 7, co. 1 della legge 376/2000 e il d.m. Salute 24 ottobre 2006, prevedono e regolamentano la trasmissione, da parte dei farmacisti, dei dati relativi alle quantità di principi attivi, appartenenti alle classi indicate nella lista dei farmaci e delle sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e delle pratiche mediche il cui impiego è considerato doping, ai sensi dell'art. 2 della suddetta legge e che sono utilizzati nelle preparazioni estemporanee rispetto alla filiera industriale. La disciplina è stata di recente integrata con il d.m. Salute 28 febbraio 2019, che oggi è da leggere in relazione alle modifiche introdotte nella lista delle sostanze vietate per doping con il decreto del 4 agosto 2021.

Grazie alle suddette disposizioni la Sezione di vigilanza e l'A.G. possono monitorare in maniera più capillare la produzione di preparati galenici e di vendita di farmaci industriali, potendo meglio tracciare il numero di farmaci in commercio, realizzando stime più accurate della diffusione di sostanze illecite.

I dati rilevati confermano da tempo la tendenza dei praticanti l'attività sportiva ad assumere anche grandi quantità di farmaci non vietati per doping e di prodotti salutistici³², il cui utilizzo in maniera incontrollata può comportare conseguenze per la salute, anche da un punto di vista epidemiologico³³.

ovvero di stabilire una diagnosi medica". Le Linee guida di buona pratica di fabbricazione dei medicinali per uso umano e veterinario stabilite nelle Direttive 91/356/CEE, 91/412/CEE e 2003/94/CE sono recepite nel d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219 e la verifica del rispetto delle relative prescrizioni è affidato all'Agenzia Italiana del Farmaco che si avvale di esperti dell'Istituto Superiore di Sanità.

³¹ Dal quadro delineato dal d.lgs. 24 aprile 2006, n. 219, dal d.l. 4 agosto 2006, n. 248 e dal d.lgs. 29 dicembre 2007, n. 274, tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di vita di un medicinale sono noti, in quanto oggetto di un provvedimento di autorizzazione o di notifica della loro attività.

³² Tra gli atleti sottoposti a controllo 950 (76,3%) hanno dichiarato di aver assunto prodotti farmaceutici (tra cui omeopatici) e/o prodotti salutistici (vitamine, sali minerali, aminoacidi, integratori), mentre 295 (23,7%) hanno dichiarato di non aver assunto nulla. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2019, p. 6. Il dato è omologo sul piano internazionale cfr. P. HURST, M. KAVUSSANU, I. BROADLEY, *Sport supplement use predicts doping attitudes and likelihood via sport supplement beliefs*, in *Jou. sports sci.*, 2019, 37 (15), pp. 1734-1740.

³³ Sugli aspetti medici si v. R.E. WIERZEJSKA, *Dietary Supplements-For Whom? The Current State of Knowledge about the Health Effects of Selected Supplement Use*, in *Int. jour.*

Avendo introdotto il concetto di prodotto salutistico è necessario affrontare la questione dell'integrazione dietetica, ossia il ricorso a determinate sostanze che l'organismo umano consuma in misura superiore quando viene sottoposto a sforzo fisico, rispetto ai periodi di inoperatività e che lo stesso organismo non è in grado di ripristinare adeguatamente senza un'introduzione suppletiva. Per fronteggiare tale carenza, allo scopo di consentire più facilmente la copertura del fabbisogno giornaliero, sovente si fa ricorso ai c.d. "nutrienti": integratori alimentari composti da sostanze comunemente presenti nel cibo, selezionate e concentrate industrialmente sotto forma di capsule, bustine, bevande, ecc.³⁴.

In caso di scelte nutrizionali particolari, o assunzione di integratori in quantità considerevoli sarebbe sempre opportuno un monitoraggio del medico nutrizionista affinché nulla venga lasciato all'improvvisazione, dal momento che la notevole disponibilità di integratori alimentari,³⁵ liberamente venduti senza prescrizione medica, può generare enorme confusione in ordine alla loro funzione ed efficacia, nonché in relazione alla posologia³⁶.

I dubbi sul corretto utilizzo degli integratori conseguono anche in ragione delle difficoltà di definizione, anche giuridiche, di questo tipo di prodotti, che inevitabilmente si riflette sull'applicazione della relativa disciplina. In

env. res. public health, 2021, 18 (17), pp. 8897-8921; C. TSITSIMPIKOU, *Doping substances in nutritional supplements: A possible risk for public health*, in *Tox. let.*, 2015, 238 (2), pp. 544 ss. Sul dato italiano si v. M.C. GAUDIANO, L. MANNA, M. BARTOLOMEI, et al., *Health risks related to illegal and on-line sale of drugs and food supplements: results of a survey on marketed products in Italy from 2011 to 2013*, in *Ann. Ist. Super. Sanità*, 2016, 1, pp. 128-132.

³⁴ L. CAPRINO, M.C. BRAGANO, F. BOTRE. *Gli integratori fitoterapici nello sport: uso ed abuso*. in *Ann. Ist. Super. Sanità*, 2005, 1, pp. 35-38. Tra gli studi più aggiornati G. SAVINO, L. VALENTI, R. D'ALISERA et al., *Dietary supplements, drugs and doping in the sport society*, in *Ann. Ig*, 2019, 31 (6), pp. 548-555.

³⁵ Secondo quanto indicato dal Ministero della Salute con il d.m. 19 novembre 2002, tra i prodotti dietetici erano compresi gli alimenti adattati ad un intenso sforzo muscolare, soprattutto per gli sportivi, e comprendono: a) prodotti finalizzati alla integrazione energetica; b) prodotti contenenti minerali per reintegrare le perdite idrosaline; c) prodotti per l'integrazione proteica; d) prodotti finalizzati all'integrazione di aminoacidi e derivati; e) altri prodotti con valenza nutrizionale, adattati ad un intenso sforzo muscolare; f) combinazione dei suddetti prodotti. G. PALMIERI, V. PINCOLINI, A. CASTI, *Doping 2004*, cit. p. 3

³⁶ Pur non configurando una fattispecie strettamente correlata all'uso di doping, l'assunzione di integratori provoca un aumento di sostanze già disponibili per l'organismo in quantità superiore al fabbisogno col rischio di concretizzare interventi farmacologici correttivi. L'assunzione di integratori è una pratica che ha forti affinità con la relativa cultura, ovvero con l'idea di intervenire farmacologicamente sul proprio corpo allo scopo di aumentarne le prestazioni. S.H. BACKHOUSE, L. WHITAKER, A. PETRÓCZI, *Gateway to doping? Supplement use in the context of preferred competitive situations, doping attitude, beliefs, and norms*, in *Scand. jour. med. scien. sport.* 2013, 23 (2), pp. 244-252

proposito è utile richiamare quanto stabilito dalla direttiva n. 2002/46/CE in base alla quale “*gli integratori alimentari sono i prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico*”. Le indicazioni della direttiva sono confluite nelle “Linee guida del Ministero della Salute sugli integratori alimentari e alimenti arricchiti” ai sensi del d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169 che indicano quali sono le varie categorie di integratori che non possono essere considerati “dietetici” in quanto non sono concepiti per rispondere ad esigenze nutrizionali, o condizioni fisiologiche particolari ed il cui impiego ha, invece, il solo scopo di ottimizzare gli apporti nutrizionali e di fornire sostanze nutrizionali con effetto protettivo, o trofico sui tessuti, oltre che migliorare il metabolismo e le funzioni fisiologiche dell’organismo.³⁷

Proseguendo dopo la definizione, è necessario sottolineare che non essendo considerati farmaci, gli integratori sono sottoposti ad una regolamentazione molto meno rigorosa per ciò che concerne la loro produzione e la loro commercializzazione. Innanzitutto, per gli integratori ad uso sportivo è prevista l’autorizzazione ministeriale al commercio, mentre per gli altri è sufficiente la semplice notifica ministeriale, ma ve ne sono innumerevoli altri, come i prodotti salutistici (es. i prodotti erboristici, omeopatici, antiossidanti, tavolette energetiche, ecc.), che non richiedono alcuna autorizzazione, o

³⁷ Ai sensi del citato decreto essi sono definiti “*prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare, ma non in via esclusiva, aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia monocomposti che pluricomposti, in forme predosate*”. Emblematico è il caso dell’utilizzo della creatina come integratore nella pratica sportiva dal momento che non è una sostanza dopante nel senso tradizionale del termine, in quanto si tratta di una molecola fisiologica fondamentale per il metabolismo energetico. Al momento non vi è prova che la creatina stimoli direttamente la sintesi proteica muscolare e quindi non sembra essere dimostrabile un qualsiasi effetto anabolico anche se si può affermare che esiste un reale effetto ergogenico dell’integrazione con creatina valido essenzialmente solo per sforzi brevi, intensi e ripetuti. In Italia la creatina è commercializzata tra gli “alimenti destinati ad una alimentazione particolare” sia come integratore alimentare per la popolazione normale sia come alimento speciale adattato ad un’intensa attività sportiva ai sensi del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 111, e agli sportivi, in maniera specifica, ai sensi dell’Allegato I del decreto. Le modalità di commercializzazione sono state definite con la Circolare del Ministero della salute e del Lavoro e Politiche Sociali del 5 novembre 2009 riportante le *Linee guida sugli alimenti adattati ad un intenso sforzo muscolare soprattutto per gli sportivi*. In tale Circolare l’uso di creatina viene comunque controindicato in soggetti di età inferiore ai 14 anni. J. BUTTS, B. JACOBS, M. SILVIS, *Creatine use in sports*. in *Sports health*, 2018, 10 (1), pp. 31-34.

notifica pur potendo contenere tracce di sostanze dopanti, o portando con sé particolari rischi per l'organismo se assunti in quantità eccessive³⁸.

A ben vedere, la legislazione specifica sulla regolamentazione del settore dell'integrazione alimentare è estremamente limitata, rinvenendosi solo una circolare del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 5 novembre 2009 che all'Allegato 1 contiene le “*Linee guida sulla composizione, etichettatura e pubblicità dei prodotti adattati ad un intenso sforzo muscolare, soprattutto per gli sportivi*” che sono state semplificate ed aggiornate rispetto a quelle della circolare del 30 novembre 2005, n. 3 del Ministero della Sanità. Questa opera di razionalizzazione è avvenuta per evitare le sovrapposizioni tra le interpretazioni delle definizioni di integratori e prodotti dietetici, non essendo ancora ad oggi intervenuti sviluppi normativi dall'Unione Europea dopo la direttiva n. 2002/46/CE. In attesa di un'ulteriore direttiva, dunque, continua ad applicarsi ai prodotti dietetici per sportivi la procedura di notifica dell'etichetta ai sensi dell'art. 7 del d. lgs. 27 gennaio 1992 n. 111, secondo la modalità previste dalla circolare 17 luglio 2000, n. 11, che sostanzialmente consiste in un'autocertificazione da parte del produttore della composizione del prodotto da inviarsi al ministero competente e su cui vengono fatti dei controlli a campione; una circostanza che mette da sola in evidenza le differenze con le analitiche modalità di produzione e distribuzione dei farmaci già richiamate.

³⁸ In questo senso, gli integratori rischiando di rappresentare una vera e propria “trappola” per gli utilizzatori e soprattutto per gli atleti, essendo sostanzialmente possibile, immettere nel mercato, senza particolari controlli, qualsiasi sostanza: metandienone, stanozololo, boldenone, nandrolone, oltre stimolanti come efedrina, anfetamine varie, ecc. Interessante in proposito è lo strumento predisposto dall'Istituzione “*Global Drug Reference Online*” (Global DRO) al quale aderiscono alcune *National antidoping organizations*, che ha predisposto un motore di ricerca, consultando il quale gli atleti possono verificare se una sostanza presente nei farmaci o negli integratori da loro assunti è presente all'interno della lista delle sostanze proibite dalla WADA. Cfr. C. GAMBELUNGHE, P. MELAI, I. PARISSÉ et. al., *Abuso di steroidi anabolizzanti nel doping. Analisi tossicologica del metandrostenolone*, cit., pp. 163-173. Accade spesso che vengano commercializzati illegalmente integratori provenienti da Paesi non soggetti a rigidi controlli sulla produzione (Cina in particolare) contenenti sostanze potenzialmente dannose e con etichettatura truccata. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2010, p. 3; cfr. U. MARECK, H. GEYER, S. PETRING et al., *Detection of undeclared doping substances in nutritional supplements in the context of follow-up investigations concerning adverse analytical findings*, in *Dru. test. and an.*, 2021, 13 (11-12), pp. 1911-1914 secondo questo studio una percentuale ricompresa tra il 6,4% e l'8,8% degli integratori contiene sostanze stimolanti inserite nella lista della WADA come la methylhexanamine. Cfr. E. DUIVEN, L.J.C. VAN LOON, L. SPRUIJT, *Undeclared Doping Substances are Highly Prevalent in Commercial Sports Nutrition Supplements*, in *Jour. sport sci. med.*, 2021, 20 (2), pp. 328-338.

In particolare, oltre a dettare la composizione delle sostanze, per quanto riguarda l'etichettatura, la circolare 3/2005, integrata dalla circolare 5 novembre 2009 prescrive l'inserimento di una dicitura del tipo: *“Il prodotto va utilizzato nell'ambito di una dieta variata ed equilibrata ed uno stile di vita sano”*. La sua pubblicità deve essere coerente con le proprietà rivendicate in etichetta e non deve indurre in errore sul ruolo dei prodotti, o promuovere un consumo non compatibile con un'adeguata razione alimentare, non deve tendere a far credere che una dieta equilibrata non sia in grado di soddisfare il fabbisogno, né che seguire una dieta e uno stile di vita sani sia necessario.

Relativamente alla composizione degli integratori rileva anche il provvedimento del Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 15 febbraio 2007 – *“Intesa, ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169, sul piano di vigilanza, per l'anno 2007, sugli integratori alimentari commercializzati come prodotti alimentari e presentati come tali”*, in cui all'art. 2 sono specificate indicazioni sull'inserimento di alcune sostanze vegetali all'interno degli integratori alimentari: in particolare il piano di vigilanza *ivi* disposto prevede che l'attività di controllo venga effettuata, presso strutture di vendita e di distribuzione di integratori alimentari, comprese palestre, centri *fitness* e simili. È stabilito inoltre che i controlli hanno lo scopo di verificare, attraverso l'esame dell'etichetta, che gli integratori addizionati con ingredienti vegetali non contengano gli estratti non ammessi dal Ministero della salute, evidenziati nell'Allegato 1.3, in quanto le piante e derivati *ivi* indicati sono ingredienti non ammissibili negli integratori alimentari, a fronte della valenza tossicologica negativa di alcune sostanze vegetali che vengono valutate dalla Commissione consultiva per i prodotti destinati a un'alimentazione particolare, oggi Commissione unica per la dietetica e la nutrizione³⁹.

Sullo sfondo di questa complessa normativa si pone il dettato dell'art. 10 della l. 26 novembre 2007, n. 230, recante *“Ratifica ed esecuzione della*

³⁹ Il provvedimento è stato recentemente affiancato dal d.m. del Ministero della salute del 9 luglio 2012 sulla *“Disciplina dell'impiego negli integratori alimentari di sostanze e preparati vegetali”*, che integra il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169.

Convenzione internazionale contro il doping nello sport adottata a Parigi nella XXXIII Conferenza generale UNESCO il 19 ottobre 2005”, che stabilisce che gli Stati devono incoraggiare “*i produttori ed i distributori di integratori alimentari a stabilire buone pratiche per la commercializzazione e la distribuzione dei suddetti integratori, ed in particolare a fornire informazioni circa la composizione analitica di tali prodotti e il certificato di qualità*”. Si tratta certamente di un monito che, però, non rappresenta un concreto strumento di attuazione di una politica più rigorosa in materia di integratori, data la sua generalità e la sua natura di atto di *soft law*⁴⁰.

L’articolata legislazione in materia di integrazione mette quindi in luce le difficoltà strutturali che portano a ritenere preferibile un intervento di carattere preventivo-educativo⁴¹, più che un’azione di razionalizzazione del legislatore che, per quanto auspicabile, pare di complicata attuazione soprattutto in un lasso di tempo contenuto e rispondente alle reali esigenze di approccio al tema.

4. Un fenomeno in evoluzione. Dalle terapie geniche alle nuove frontiere della stimolazione elettro-cognitiva.

Un’altra questione che coinvolge aspetti fisiologici, ma anche etici, si pone in relazione ad altre pratiche, ormai alla portata di un vasto pubblico di utenti, quali il fenomeno del doping genetico, una volta confinato solo ad atleti di alto livello, mentre oggi pare essere diffuso anche a livello più esteso, anche al di fuori dell’ambito prettamente sportivo⁴². Sul piano prettamente

⁴⁰ Si è inteso così dare attuazione a misure adeguate a livello nazionale e internazionale, conformemente al Codice WADA. La Convenzione richiama il settore degli integratori alimentari, disponendo che produttori e distributori devono fornire informazioni sulla composizione analitica dei prodotti e il certificato di qualità. Cfr. L. DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, p. 309.

⁴¹ Sono particolarmente recenti gli studi in materia educativa legata al doping. Rinviamo alla letteratura di settore, di rilievo pare il contributo di K. PÖPPEL, *Efficient ways to combat doping in a sports education context!? A systematic review on doping prevention measures focusing on young age groups*, in *Front. sports act. liv.*, 2021, 3, pp. 1-19, la quale conclude sull’impossibilità di prediligere le idee costruttiviste o approcci agli approcci cognitivisti, ma osserva l’importanza dell’educazione primaria e di modalità di apprendimento disegnate su misura nei contesti scolastici o educativi per condurre un’efficacia azione di apprendimento dei corretti processi per dissuadere il futuro ricorso all’utilizzo di sostanze.

⁴² Negli ultimi anni pare in notevole espansione il fenomeno definito *Biohacking* che pur avendo un significato estremamente ampio rappresenta una serie di interventi farmacologici mirati a modulare la biochimica e la fisiologia delle cellule del corpo con l’obiettivo di rendere

scientifico, la terapia genica consiste nel trasferimento di materiale genico (DNA, RNA, o cellule geneticamente alterate) nelle cellule umane, per il trattamento o la prevenzione di una malattia⁴³ o di una disfunzione, ovvero per compensare il gene assente o sostituire quello anormale⁴⁴. La farmacogenetica si pone l'obiettivo principale di sviluppare medicine fatte su misura per ciascun individuo, ma molte di queste possono avere un effetto completamente diverso a seconda di chi le assume, dal momento che non è possibile tener conto di tutte le caratteristiche genetiche individuali⁴⁵. Per esempio, se fossero applicabili agli atleti gli esiti degli esperimenti di terapia genica per malattie come l'ischemia cardiaca, oppure l'insufficienza arteriosa periferica, ne risulterebbe un incremento del contenuto di ossigeno e nutrienti ai tessuti, ma soprattutto la possibilità di posticipare l'esaurimento muscolare⁴⁶.

l'organismo più efficiente e longevo, la pratica è ancora poco conosciuta in Italia, tanto che non si rinvergono ricerche, anche se pare che la comunità scientifica stia iniziando ad evidenziare i rischi del fenomeno. Per uno sguardo sul panorama internazionale C. CASTELYN, *Oversight of biohacking when the stakes are high*, in *Voi. Bio*, 2020, 6, pp. 7; M. GREWE-SALFELD, *Biohacking, Bodies and Do-It-Yourself The Cultural Politics of Hacking Life Itself*, Bielfeld, transcript Verlag, 2021; P.J. ZETTLER, C.J. GUERRINI, J.S. SHERKOW, *Regulating genetic biohacking*, in *Science*, 2019, 365 (6448), pp. 34-36.

⁴³ L'attuale concezione giuridica di malattia è fornita dalla combinazione della Relazione ministeriale al codice penale che la definisce "*qualsiasi alterazione anatomica o funzionale dell'organismo ancorché localizzata e non impegnativa delle condizioni organiche generali*", oggi integrata dalla circostanza che all'alterazione sia necessariamente accompagnata l'esistenza di una limitazione funzionale, così avvicinandosi ad una definizione di malattia più aderente a quella della scienza medica. Tra le pronunce più recenti si v. Cass. pen., sez. IV, 19 aprile 2016, n. 22156 e sez. V, 24 novembre 2015, n. 4339.

⁴⁴ Da un punto di vista scientifico questo sistema consiste nell'introduzione nell'organismo di particelle genetiche, per mezzo dei trasportatori, vettori inerti o non inerti (in genere adenovirus), in grado di attecchire nel patrimonio nucleare delle cellule dell'organismo e produrre naturalmente le proteine cui questo gene è deputato. *Doping genetico* (ad vocem), in C. FERRETTI, A. FRASCA, *Enc. sport Garzanti*, Milano, Garzanti, 2008, p. 408. Per uno studio sui temi farmacologici in una prospettiva giuridica, si v. R. PACIFICI, *Gli aspetti farmacotossicologici del "doping"*, in *Riv. it. med. leg. e dir. san.*, 2014, 1, 159-165.

⁴⁵ Nel 1964, lo sciatore finlandese Eero Mäntyranta vinse due ori olimpici ai Giochi olimpici di Innsbruck, in Austria. Dopo alcuni anni, venne dimostrato che l'atleta era portatore di una rara mutazione nel gene per il recettore dell'eritropoietina con conseguente aumento nella capacità di trasporto dell'ossigeno e quindi incremento della resistenza alla fatica. In seguito, adeguate ricerche appurarono che egli ed altri membri della sua famiglia erano portatori di una rara mutazione del gene che produce l'ormone EPO. Venne quindi assolto, poiché il vantaggio di cui godeva proveniva dalla sua costituzione genetica e non da pratiche esterne, cui altri atleti in seguito cominciarono a ricorrere per ottenere lo stesso vantaggio (soggiorni di allenamento in altura, uso di tende iperbariche, introduzione dell'EPO con metodologie sempre più sofisticate). Cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri, "*Etica, sport e doping*", cit., p. 16.

⁴⁶ I geni bersaglio della modificazione genetica appartengono fondamentalmente a tre categorie: quelli mirati ad aumentare la massa muscolare, quelli mirati ad aumentare la capacità di trasporto dell'ossigeno, (tra cui l'eritropoietina o EPO), e quelli mirati ad aumentare la soglia del dolore (come le endorfine), la cui aumentata espressione fornisce

Teoricamente la terapia genica è autorizzata esclusivamente per la sperimentazione clinica di prodotti di terapia somatica nell'uomo, escludendo tassativamente la possibilità di considerare proponibile qualsiasi tipo di terapia genica della linea germinale umana; ne consegue che l'utilizzo di farmaci, o geni in grado di migliorare la *performance* presenta sempre un certo rischio, in quanto essi vengono studiati per curare le persone malate e non per aumentare le prestazioni di quelle sane come gli atleti.

Il fenomeno della farmacogenetica applicato ad ambiti diversi da quelli terapeutici è un fenomeno noto ormai da tempo, anche se estremamente sottovalutato. In ambito sportivo la definizione di doping genetico fu stata fornita dalla Agenzia Mondiale Antidoping (World Antidoping Agency - WADA) già a partire dal 2001, quando la commissione medica del CIO si riunì per discutere le possibili implicazioni della terapia genica ai fini di doping, che venne successivamente proibita, creandone deterrente al suo impiego, almeno nello sport di alto livello, visto il rapido propagarsi dell'utilizzo di farmaci per questo trattamento come qualsiasi altro tipo di farmaco, in quanto gli atleti, erano galvanizzati dai potenti effetti che questo provoca nel loro organismo, ma completamente ignari dei suoi enormi rischi⁴⁷.

all'atleta un vantaggio competitivo. Cfr. S. CAMPORESI, M. McNAMEE, *Bioethics, Genetics and Sport*, UK, Taylor & Francis, 2018; Y.O. SCHUMACHER, M. SAUGY, T. POTTS, *Detection of EPO doping and blood doping: the haematological module of the Athlete Biological Passport*, in *Dru. test. and an.*, 2012, 4 (11), pp. 846-853.

⁴⁷ Dal punto di vista dell'effetto ravvisato dagli sportivi si v. C. BALESTRA, P. GERMONPRÉ, *EPO and doping*, in *Eur. jou. appl. phys.*, 2010, 109 (5), pp. 1001-1002. In proposito è significativa la testimonianza dell'ex ciclista professionista Danilo Di Luca, vincitore del Giro d'Italia 2007, il quale fu squalificato a vita nel 2013 dal Tribunale Nazionale Antidoping, in seguito alla terza violazione della normativa antidoping, il quale specifica che *"Quando cominci a curarti, l'ematocrito si alza gradualmente per raggiungere il picco durante la gara dove puoi godere dei benefici dell'aggiunta di globuli rossi. 'A pane e acqua' stai a tutta e gli altri ti passano, quando sei curato riesci a tenere il passo con una fatica minore. Ti senti bene, sano, forte. Sei in palla. La soglia di resistenza è spostata oltre il tuo limite naturale. L'EPO non ti evita la fatica, ti dà la possibilità di spingere di più. Quando pensi di avere dato tutto, hai ancora una riserva di carburante a cui attingere, puoi sfondare il tuo limite e uscirne vivo. Quando succede ti senti onnipotente"*. D. DI LUCA, *Bestie da vittoria*, Milano, Piemme, 2017, p. 38. Lo stesso autore a pag. 40 descrive in maniera atecnica, ma efficace gli effetti della terapia durante la competizione: *"L'EPO è un farmaco lento, funziona per accumulo, come la chemioterapia. Ordina al midollo osseo di produrre più globuli rossi, che portano ossigeno in giro per il corpo. In uno stato di fatica prolungata – come sono i primi giorni di un grande giro – l'ematocrito si abbassa fisiologicamente, l'EPO ti aiuta a mantenerlo alto. Se non prendi niente, durante una corsa di tre settimane il tuo ematocrito calerà di un paio di punti a settimana. Ogni punto percentuale di ematocrito perso è un punto percentuale perso in potenza"*.

Sono, allora, le potenzialità e la diffusione, ma anche la pericolosità di questa pratica che indussero un'azione più consistente da parte delle comunità internazionale che nel 2002 si confrontò in un'apposita conferenza sul doping genetico, in seno alla WADA, e in un Congresso Europeo per l'armonizzazione e gli sviluppi futuri della politica antidoping, svoltosi in Olanda⁴⁸. In tali sedi fu infatti, considerato, che solo una corretta e costante attività di informazione rivolta a tutti i soggetti dell'ordinamento sportivo può prevenirne il ricorso, viste anche le difficoltà di riscontro del suo utilizzo⁴⁹.

Le motivazioni per l'assunzione di queste terapie e le conseguenze sul piano fisiologico, giuridico ed etico, sono connotate dallo stesso disvalore poc'anzi descritti per l'utilizzo del doping tradizionale ed anzi, proprio la terapia genica, partendo come giustificazione del supporto all'attività sportiva dilettantistica, si sta espandendo in diversi ambiti della quotidianità, anche *extra* sportivi⁵⁰. Le tecniche del doping genetico sono in costante evoluzione, ma non rappresentano più l'ultima frontiera del doping, che si sta invece

⁴⁸ Il direttore del Centro di genetica molecolare dell'Università di San Diego (USA) e consulente della WADA, ha svolto uno studio in cui ha evidenziato che già da diversi anni è possibile manipolare il genoma, modificare il DNA per migliorare le prestazioni atletiche, aumentare la produzione di globuli rossi nel sangue e l'ossigeno nei tessuti, gonfiare i muscoli, alzare la soglia del dolore, modificare il metabolismo introducendo nel corpo il "gene del vincitore". Alto è il rischio che qualcuno utilizzi le stesse tecnologie per migliorare le *performances* sportive con effetti irreversibili per chi si presta ad esperimenti di ingegneria umana. Si può divenire più resistenti alla fatica ma si rischiano reazioni organiche potenzialmente sconosciute che potrebbero avere conseguenze imprevedibili per la salute. Nelle conclusioni l'autore ammette che non esistono test per individuare le manipolazioni genetiche. Cfr. T. FRIEDMANN, O. RABIN, M.S. FRANKEL, *Gene Doping and Sport*, in *Science*, 2010, 327, pp. 647-648.

⁴⁹ Si v. M. ARPINO, M. FERRANTE, *Poteri e limiti della giustizia sportiva: il matching del DNA nell'accertamento dell'assunzione di sostanze o il ricorso a metodi dopanti*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 479-490. Lo strumento attualmente utilizzato per il suo rilievo è il "passaporto ematologico dell'atleta", introdotto nel 2003 da alcuni ricercatori italiani; successivamente le organizzazioni scientifiche internazionali, in collaborazione con le FSI, hanno modificato la dicitura in "passaporto biologico dell'atleta". Il documento elettronico comprende tre distinti moduli: ematologico, steroideo, endocrinologico. I marker ematologici servono ad identificare l'utilizzo di sostanze stimolanti, il potenziamento del trasporto di ossigeno, trasfusioni ematiche, altre forme di manipolazione ematica. Per un'approfondimento sullo strumento R. CARMINA, *Il passaporto biologico e il disallineamento tra il doping e l'antidoping*, in *Ambientediritto.it*, 2014, 3, pp. 1-4.

⁵⁰ Oltre alle difficoltà legate allo studio degli effetti sul corpo nel tempo del doping genetico, questo nuovo sistema porta con sé nuove sfide di carattere etico che inducono ad una nuova riflessione sulla figura e sulla definizione di "atleta", nonché sull'identità del fenomeno sportivo. Cfr. E. BUZZI, *Doping tradizionale e doping genetico: questioni etiche*, in *Medicina e morale*, 2018, 1, pp. 41-54.

affacciando verso nuove modalità dirette ad interventi sul sistema nervoso senza l'utilizzo di sostanze, ma attraverso stimolazioni elettriche⁵¹.

Una nuova tecnica di questo genere ad oggi in sperimentazione sugli sportivi è la stimolazione transcranica a corrente continua (tDcs), metodologia che, invero, nasce ed è sviluppata per permettere al cervello e al midollo spinale di recuperare da lesioni che vi occorressero. In ambito sportivo la tDcs è, invece, testata per stimolare i centri neuronali che sono responsabili della sensazione di fatica derivante dal movimento muscolare. In questo modo si cerca di indurre l'organismo ad una minore percezione dello sforzo, con l'obbiettivo di *performance* di più lunga durata, o per indurre una maggiore considerazione tramite un *focus* mirato dei centri neuronali sugli aspetti cognitivi. Questa pratica potrebbe risultare dunque particolarmente utile negli sport di fatica, come il ciclismo e la corsa di lunga durata, oltre che in attività sportive che richiedono particolare attenzione come gli sport di tiro, quelli motoristici, nonché i *virtual sport*, questi ultimi praticati prevalentemente da soggetti in età evolutiva⁵². Ad oggi la tDcs non è inserita all'interno della lista delle pratiche mediche vietate dalla WADA, ma è certo che la sua crescente diffusione pone diversi interrogativi sul fatto che possa essere o meno considerata una tecnica dopante, nonché serie preoccupazioni per il suo utilizzo fuori dal contesto medico, come avviene per il doping genetico⁵³.

⁵¹ Sul punto si v. P. GARRAFFA, *Un nuovo strumento per la lotta contro il doping: il passaporto biologico dell'atleta. Luci e Ombre*, in *Riv. it. med. leg.*, 2018, 1, pp. 71-72.

⁵² Si rinvia a A. CONI, *Who owns the sports?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2017, 3, pp. 67-84. Cfr. S. BASTIANON, *Dal bridge agli esports: semplici giochi o vere attività sportive? Prime riflessioni e spunti per un dibattito*, in *Riv. dir. sport*, 2020, n. 1, p. 197-198. In particolare, sul problema doping nel settore si v. S. COLBY, *The First Competitive Video Gaming Anti-Doping Policy and Its Deficiencies Under European Union Law*, in *San Diego int. law jou.*, 2017, 18 (2), p. 269 e L. ZAMBELLI, A. STRINATI, *Analisi sistemica del fenomeno eSport. I videogames come sport e la necessità una governance*, in *federalismi.it*, 2021, 14, pp. 213-215.

⁵³ Cfr. D. HOLGADO, A. VADILLO e D. SANABRIA, *"Brain-Doping," Is It a Real Threat?*, in *Front. Physiol.* 2019, 10, pp. 483-484. Un'altra frontiera del doping potrebbe essere rappresentata dall'utilizzo di campi elettromagnetici pulsati, strumento che nasce come terapia medicale non invasiva, Essendo pulsati, i campi magnetici generati dalle attrezzature, variano nel tempo e questo induce un campo elettrico che produce delle correnti elettriche indotte, che arrivano fino alla profondità dei tessuti biologici stimolati, influenzandone la loro attività metabolica, grazie all'interazione col flusso di ioni a livello cellulare. Questa tecnica potrebbe essere utilizzata per aumentare la velocità di perfusione a livello del microcircolo periferico, favorendo l'afflusso ematico di emoglobina e ossigeno, o per incrementare il diametro capillare, aumentando l'aria di scambio gassoso favorendo un recupero post-allenamento più rapido. Sul tema J. RIKK, K.J. FINN, I. LIZICZAI et al., *Influence of pulsing*

5. La genesi del sistema antidoping e la sua incidenza nel solo sport di “vertice”.

Dopo gli scandali degli anni ‘80 e ‘90, in ambito sportivo internazionale il tema del doping è stato preso in maggiore considerazione dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO), il quale ha dovuto rivisitare le proprie politiche antidoping, affrontando il fenomeno attraverso tre principali punti cardine: studiare il fenomeno attraverso propri esperti ed analizzare sostanze e metodi attraverso laboratori accreditati; aggiornare le norme in costanza d’evoluzione del progresso scientifico, estendendo ed aumentando i controlli nei confronti non solo dei soggetti dell’ordinamento sportivo; collaborare con le istituzioni governative, chiedendo alle stesse di introdurre, o aggiornare le proprie norme antidoping, ma al contempo rimanendo sempre vigile nei loro confronti.

Già la conferenza mondiale permanente sul doping nello sport, tenutasi ad Ottawa nel giugno 1988 su iniziativa del CIO, anticipò i temi contenuti nella Convenzione internazionale contro il doping nello sport del 2005⁵⁴. Lo scandalo nel ciclismo durante la competizione del *Tour de France* del 1998⁵⁵ - dove venne scoperto un diffusissimo abuso di sostanze vietate - evidenziò, però, una certa confusione operativa da parte delle varie federazioni ed enti nazionali, al punto che alcune sanzioni antidoping vennero contestate, o annullate in sede giurisdizionale. A quel punto il CIO fu costretto a convocare, nel febbraio 1999 a Losanna, la prima conferenza mondiale antidoping durante la quale venne deciso di affidare ad un unico organo il potere di emanare

electromagnetic field therapy on resting blood pressure in aging adults, in *Electro. biol med.*, 2013, 32 (2), pp. 165-172; S. JIAHUI, R. KWAN, Y. ZHENG et al. *Effects of pulsed electromagnetic fields on peripheral blood circulation in people with diabetes: A randomized controlled trial*, in *Bioelectromagnetics*, 2016, 37 (5), pp. 290-297.

⁵⁴ La definizione ufficiale di doping, periodicamente aggiornata, fu adottata dal CIO nel corso del Congresso di Strasburgo del 1963 recitava testualmente: “*Il doping è la somministrazione ad un soggetto sano o l'utilizzazione fatta dal soggetto stesso, con qualsiasi altro mezzo, di una sostanza estranea al suo organismo. E questo con il solo scopo di aumentare artificialmente ed in maniera sleale la prestazione del soggetto in occasione della sua partecipazione ad una competizione*”.

⁵⁵ Le autorità competenti fermarono senza preavviso il *Tour de France* quando un massaggiatore della squadra “Festina” venne sorpreso alla guida di un veicolo carico di prodotti dopanti. L’intera squadra venne espulsa dalla competizione mentre la gendarmeria procedeva alle relative indagini. Tre anni più tardi, nel 2001, l’evento si ripropose durante il Giro d’Italia, con le note perquisizioni durante la tappa di Sanremo. Cfr. G. PALMIERI, V. PINCOLINI, A. CASTI, *Doping 2004*, cit. p. 4.

normative in materia. Venne così istituita, il 10 novembre 1999 l'Agencia Mondiale Antidoping - *Agence Mondiale Antidopage* (AMA) o *World Antidoping Agency* (WADA) in forma di fondazione di diritto privato internazionale, la quale rappresenta il frutto della collaborazione tra il Movimento Olimpico mondiale e i governi di molte nazioni, essendo composta da esponenti del mondo sportivo e da rappresentanti governativi. L'adesione dei vari stati e dell'UE ne ha assicurato un sostanziale riconoscimento giuridico e grazie all'intervento del Consiglio d'Europa, che ha fatto da collettore delle quote che gli stati si sono impegnati a versare per il suo finanziamento, l'Agencia opera in maniera vincolante per tutta la comunità aderente.

La sottoscrizione all'unanimità del Codice mondiale antidoping, il 5 marzo 2003 a Copenaghen, fu il primo rilevante risultato dell'Agencia, che fissò due principi fondamentali, ossia: un uguale trattamento sanzionatorio sportivo, nonché l'unificazione e omogeneizzazione delle normative e delle procedure dei prelievi dall'organismo e dei controlli antidoping per tutti i paesi, federazioni e leghe professionistiche aderenti. Inoltre, il Codice WADA impose il divieto di partecipare ai Giochi Olimpici per quegli stati i cui comitati olimpici e paralimpici e le cui organizzazioni antidoping non prevedano una normativa antidoping conforme ai principi del Codice (ciò vale anche nel caso in cui lo Stato candidato non abbia ratificato la Convenzione internazionale contro il doping)⁵⁶.

A fianco del codice la WADA pubblica annualmente la lista delle sostanze proibite, nonché il protocollo per la rilevazione dell'abuso di farmaci o droghe⁵⁷. In particolare, il documento prevede un unico elenco delle sostanze

⁵⁶ Cfr. R. CARMINA, *Appunti e considerazioni critiche sul doping nella sua duplice dimensione penalistica e disciplinare*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2014, 3, p. 65. Residua però un problema in quanto, nonostante le disposizioni del codice WADA siano attuate a livello globale, le stesse sono ancora confinate ad essere operative solamente nei confronti degli atleti che intendano partecipare alle competizioni olimpiche e ai circuiti federali, non potendosi applicare alle leghe professionistiche private del Nord America (come NBA, NFL, NHL e MLB), che tra l'altro rimandano la determinazione della lista delle sostanze alla contrattazione collettiva tra le leghe e le associazioni di giocatori, lasciando di fatto scoperto da controlli efficaci un fenomeno sportivo con un importante rilievo mediatico. Cfr. L. ZAMBELLI, *International Doping*, in *Dir. dello sport*, 2014, 1-2, pp. 46-48.

⁵⁷ Il fenomeno coinvolge aspetti medici, farmacologici, sportivi e di costume che riguardano: i tipi di trattamento e le sostanze usate; le dosi; i tempi e le modalità di somministrazione; le persone coinvolte (non solo atleti, ma anche medici, allenatori, ecc.); le modalità dei controlli

e dei metodi vietati, da aggiornare periodicamente mediante l'introduzione di eventuali nuove sostanze che rispondano ad almeno due delle seguenti caratteristiche: a) migliorino la prestazione; b) rappresentino un rischio anche potenziale per la salute; c) il loro uso sia contrario allo spirito sportivo descritto nel Codice; d) mascherino altre sostanze proibite.

Il programma mondiale antidoping ha due finalità principali, ossia tutelare il diritto fondamentale degli atleti alla pratica di uno sport libero dal doping, promuovendo la salute, la lealtà e l'uguaglianza di tutti gli atleti del mondo, nonché garantire l'applicazione di programmi antidoping armonizzati, coordinati ed efficaci sia a livello mondiale che nazionale, al fine di individuare scoraggiare e prevenire la pratica del doping.

La necessità di un'azione sinergica e costantemente aggiornata in tema di contrasto al doping, dopo l'avvento della WADA è comunque sempre stata più ribadita in ambito internazionale⁵⁸. Sul punto, la Commissione europea l'11 luglio 2007, partendo dal presupposto che lo sport è un fenomeno sociale ed

antidoping (qualità delle competizioni; criteri di selezione e numero degli atleti da sottoporre ai controlli); le sanzioni da applicare; la prevenzione e l'elaborazione di valide strategie antidoping. L'impiego di farmaci ed i dosaggi scelti costituiscono spesso una pratica empirica non sostenuta da alcun fondamento scientifico e a questo deve essere aggiunto che molti atleti assumono contemporaneamente più farmaci. La WADA opera anche come centro di raccolta delle informazioni dei risultati relativi ai controlli antidoping, al fine di evitare inutili ripetizioni nell'esecuzione dei *tests* da parte delle varie organizzazioni antidoping. A tal riguardo, è stato istituito un sistema di amministrazione e gestione dei dati contenente le indicazioni degli atleti (dati personali, programmi di allenamento, reperibilità degli stessi) al fine di effettuare controlli al di fuori dalle competizioni chiamato "Adams" (Antidoping Administrations and Management System – Adams), il cui utilizzo funge da strumento per la condivisione dei dati da parte delle singole organizzazioni antidoping nazionali. G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., pp. 278-279.

⁵⁸ Per comprendere la portata del tema del contrasto al doping si pensi che è di recente intervenuto Papa Francesco il quale, in un'intervista concessa alla Gazzetta dello Sport, ha lanciato il seguente monito: *"Prendere le scorciatoie è una delle tentazioni con cui spesso abbiamo a che fare nella vita: pensiamo sia la soluzione immediata e più conveniente ma quasi sempre conduce a degli esiti negativi. La scorciatoia, infatti, è l'arte di imbrogliare le carte. Penso, ad esempio, a chi va in montagna: la tentazione di cercare scorciatoie per giungere prima alla vetta, anziché percorrere sentieri segnati, nasconde spesso e inevitabilmente un lato tragico. Questo capita anche nell'allenamento delle differenti discipline sportive: l'obiettivo di portare la competizione sempre più al limite può condurre a cercare scorciatoie che possono manifestarsi attraverso qualcuno che dice: 'Conosco una scorciatoia per arrivare prima'. Il gioco e lo sport in genere sono belli quando si rispettano le regole: senza regole infatti, ci sarebbe anarchia, confusione totale. Rispettare le regole è accettare la sfida di battersi con l'avversario in maniera leale. Per quanto riguarda, poi, la pratica del doping nello sport non solo è un imbroglio, una scorciatoia che annulla la dignità, ma è anche volere rubare a Dio quella scintilla che, per i suoi disegni misteriosi, ha dato ad alcuni in forma speciale e maggiore"*. www.gazzetta.it, 2 gennaio 2021.

economico d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi strategici di solidarietà e prosperità perseguiti dall'UE, attraverso la stesura del Libro bianco sullo sport sottolineò che l'universo sportivo deve fronteggiare la minaccia del doping, considerandolo un fenomeno capace di minare alla radice il principio di una competizione aperta e leale, nonché la salute degli individui⁵⁹. Di conseguenza, sempre secondo la Commissione, tutti i soggetti responsabili della salute pubblica hanno il dovere di tenere conto dei rischi dovuti al doping, soprattutto le organizzazioni sportive che dovrebbero elaborare norme di buona pratica per garantire una migliore informazione ed educazione dei giovani sportivi sugli effetti per la loro salute, non solo per quanto riguarda le sostanze dopanti, ma anche relativamente ai medicinali su ricetta che potrebbero contenere tali sostanze. Parallelamente allo sviluppo sul piano europeo è aumentata la sensibilità dell'esigenza di un coordinamento a livello nazionale anche tra tutti gli enti interessati alla lotta al doping, che per garantire una maggiore efficacia e costanza delle azioni di prevenzione, hanno aderito alla stessa Convenzione internazionale contro il doping, approvata dall'assemblea generale dell'Unesco il 19 ottobre 2005.

In questo contesto si pone l'intervento dell'art. 165 del TFUE, che dalla sua entrata in vigore nel 2009, riconosce espressamente la particolarità della dimensione sportiva, specificando l'attenzione degli Stati membri nel perseguimento di politiche volte alla tutela dell'integrità fisica e morale degli sportivi, attraverso la collaborazione con gli enti sportivi, così aprendo l'azione

⁵⁹ Alcuni atleti professionisti sanzionati per uso di sostanze dopanti hanno tentato di mettere in discussione la compatibilità di alcune norme relative al controllo antidoping con la normativa europea sulla concorrenza e sulla libera prestazione dei servizi lamentando l'adozione da parte del CIO di un meccanismo di responsabilità oggettiva oltre che l'instaurazione di organi competenti per la soluzione arbitrale delle controversie in materia di sport, insufficientemente indipendenti rispetto allo stesso CIO, rafforzando, così, la teoria del carattere anticoncorrenziale del procedimento oggetto della causa. Respungendo il loro ricorso, i giudici europei hanno stabilito che i regolamenti antidoping sono inerenti all'organizzazione ed al corretto svolgimento della competizione sportiva e non possono essere considerati costitutivi di una restrizione delle norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla libera prestazione dei servizi. L'interdizione del doping è fondata su considerazioni esclusivamente sportive ed è, dunque, estranea a qualsiasi considerazione economica e, proprio alla luce di tale considerazione, la normativa antidoping non può rientrare nell'ambito di applicazione delle disposizioni del trattato sulle libertà economiche e, in particolare, degli articoli 49, 81 e 82 del trattato CE. Tribunale di primo grado delle Comunità europee, sez. IV, 30 settembre 2004, T-313/02 (Meca-Medina e Majcen c. Commissione), in www.curia.europa.eu.

dell'Unione anche sul problema del doping, che per molti anni si era sviluppata in questo campo solo con atti di *soft law*, o comunque di natura prevalentemente programmatica e mai con un impegno diretto della Commissione e degli altri organi. La nuova architettura disegnata dal TFUE garantirebbe quindi la disponibilità di interventi giuridici che, invero, non hanno però trovato un'attuazione concreta nelle politiche negli ultimi anni, come dimostrato dalle poche pronunce sul fenomeno del doping, per lo più ancora attinenti alla sfera economico commerciale⁶⁰.

6. L'approccio dello Stato italiano prima del Codice mondiale antidoping.

La legge 16 febbraio 1942, n. 426, relativa alla costituzione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), oltre a poter essere considerata la prima normativa emanata in Italia contenente disposizioni contro il fenomeno doping - seppure con una valenza limitata all'interno dell'ordinamento sportivo e comunque senza la previsione di sanzioni - all'art. 2 stabilì che l'assunzione di sostanze farmacologiche e chimiche per migliorare le potenzialità fisiche dell'atleta era contraria alle regole di lealtà, correttezza e probità sportiva, principi strettamente correlati alla necessità di intendere il perfezionamento atletico come connesso al miglioramento fisico e morale. Successivamente, con la legge 28 dicembre 1950, n. 1055, venne assegnato alla Federazione medico sportiva italiana il compito di esercitare i controlli antidoping⁶¹, competenza di seguito trasferita alle Regioni, in collaborazione con il CONI con la legge 26 ottobre 1971, n. 1099. Proprio le disposizioni di quest'ultima legge introdussero delle sanzioni penali per le condotte riconducibili al doping e in particolare per: gli atleti che nell'ambito di competizioni sportive avevano fatto uso di sostanze nocive per la loro salute; coloro che avevano somministrato le sostanze vietate; chiunque veniva trovato all'interno degli spazi riservati agli

⁶⁰ In tema è interessante la proposta di A. BUONFINO, *Diritto sovranazionale e lotta al doping. L'assunzione di sostanze dopanti tra sistema del consiglio D'Europa e ordinamento euro-comunitario*, in *Riv. dir. sport.* 2016, 2, pp. 395-406, che contestualizza la posizione dell'UE sul tema. Il Consiglio europeo ha inoltre adottato il terzo Piano di lavoro per lo sport 2017-2020 nel quale è affrontato il tema dell'integrità dello sport, che include la lotta al doping.

⁶¹ Nel 1962, la FMSI definì il doping: "sostanza diretta ad aumentare artificialmente le prestazioni di gara del concorrente, pregiudicandone la moralità, l'integrità fisica e psichica".

atleti in possesso delle sostanze vietate nel corso di manifestazioni sportive. Tale legge, però, non trovò mai concreta applicazione, dal momento che l'elenco delle sostanze vietate venne emanato solo nel 1975 e mai aggiornato, risultando ben presto inidoneo e superato dai ritrovati della ricerca scientifica; inoltre, i reati previsti agli artt. 3, 4 e 5 erano puniti con la sola ammenda, divenendo, poi, semplici illeciti amministrativi a seguito del processo di depenalizzazione ai sensi della l. 24 novembre 1981, n. 689⁶². Il vuoto normativo che ne scaturì permise al fenomeno del doping di estendersi in sempre maggiori strati sociali sino a divenire un'interessante fonte di guadagno anche per le organizzazioni criminali⁶³.

In quel contesto, le attenzioni del legislatore e della comunità tecnico-scientifica vennero assorbite dall'emergenza emergenza sociale dovuta all'abuso delle sostanze stupefacenti⁶⁴ e non vi furono interventi in materia di doping fino alla legge 11 marzo 1988, n. 67, la quale non produsse un risultato operativo concreto, considerando che le disposizioni erano limitate all'istituzione di un fondo nazionale a sostegno delle iniziative antidoping, che, tuttavia, non trovo un'applicazione effettiva nella pratica⁶⁵.

⁶² Alcuni autori paventaronò che le disposizioni in questione, pur prevedendo la sola pena pecuniaria, non rientravano tra quelle depenalizzate ai sensi dell'art. 32 della legge n. 24 novembre 1981, n. 689, sulla base dell'assunto secondo il quale "senza eccessive forzature, è possibile considerarle come norme relative alla prevenzione degli infortuni sul lavoro, come tali escluse dalla depenalizzazione ai sensi dell'art. 34, lett. n) legge n. 689/1981". E. FORTUNA, *Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica* (ad vocem), in *Enc. dir.*, vol. 42, Milano, Giuffrè, 1990, p. 1284. La dottrina prevalente si orientò in senso opposto dal momento che: la legge n. 689/1981 non conteneva un'espressa esclusione delle fattispecie di doping, come invece era avvenuto con la prima legge di depenalizzazione; il richiamo alla materia sugli infortuni sul lavoro esige che il soggetto passivo sia un lavoratore subordinato, mentre la tutela apprestata dalle norme antidoping del 1971 si riferiva a qualsiasi atleta partecipante a competizioni sportive, professionista e non. Cfr. V. MANZINI, *Trattato di diritto penale*, vol. 6, Torino, Utet, 1981, p. 470; F. MUCCIARELLI, *Medicinali guasti o pericolosi* (ad vocem), in *Dig. pen.*, vol. 7, Torino, Utet, 1993, p. 584.

⁶³ G. SPINOSA, *La nuova legge antidoping: tutela della salute e uso dei farmaci nella pratica sportiva*, cit., p. 93.

⁶⁴ Sull'impostazione legislativa si v. D. SCARCELLI, R. ALTOPIEDI, R. DAMENO, et. al., *La deterrenza speciale della norma che sanziona il consumo di droghe illegali. una indagine esplorativa su un campione di consumatori*, in *Sociologia dir.*, 2011, 2, pp. 137-164.

⁶⁵ Cfr. L. DI NELLA, *Manuale di diritto dello sport*, cit. p. 313. Nel 1989 la Commissione affari sociali della Camera dei deputati deliberò di considerare il doping come un impiego surrettizio di farmaci, agenti chimici o materiali biologici, allo scopo di avvantaggiarsi in o in vista di un confronto agonistico e, pertanto, all'epoca costituiva doping l'utilizzazione di interventi esogeni attuati con l'intento di migliorare le prestazioni al di fuori dell'adattamento indotto dall'allenamento. Per intervento esogeno si intende l'assunzione o la somministrazione, di sostanze o preparazioni naturali o di sintesi capaci di determinare nel ricevente una o più

La magistratura tentò di colmare l'evidente vuoto legislativo con un'interpretazione estensiva della l. 13 dicembre 1989, n. 401 relativa alla fattispecie della c.d. frode sportiva, che si proponeva, però, un altro obiettivo, ossia quello di contrastare il fenomeno delle scommesse sportive clandestine⁶⁶.

Attraverso tale disciplina, che era applicabile solo alle competizioni organizzate dal CONI, o da altri enti riconosciuti dallo Stato, la magistratura inquirente tentò di arginare il fenomeno del doping considerando i relativi comportamenti quali atti fraudolenti, ossia artifici volti a falsare il risultato sportivo e il comportamento leale auspicabile in una competizione⁶⁷. Infatti, il dettato del relativo art. 1, co. 1, era talmente generico da sembrare poter ricomprendere il fenomeno del doping, ma le ipotesi accusatorie non trovarono spazio in sede di vaglio di legittimità innanzi alla Corte di cassazione⁶⁸.

Attraverso la legge 29 novembre 1995, n. 522 di ratifica della Convenzione contro il doping di Strasburgo del 16 novembre 1989 venne introdotta in Italia una definizione di doping più rispondente al fenomeno

variazioni funzionali per interferenza delle loro proprietà con quelle della sostanza vivente. G. CANTELLI FORTI, *Lo sport e il corpo. La farmacologia nello sport e il doping*, cit. p. 599.

⁶⁶ Prima dell'entrata in vigore della legge 13 dicembre 1989, n. 401 l'unica norma che avrebbe potuto prestarsi a reprimere il fenomeno, era quella sulla truffa ex art. 640 c.p. nonostante le difficoltà di provare l'ingiusto profitto, che avrebbe dovuto essere rappresentato da riscontro dell'effettiva alterazione della partita. Cfr. R. BORGOGNO, *Sulla riconducibilità del doping al delitto "di frode in competizioni sportive" ex art. 1, legge 13 dicembre 1989, n. 401*, in *Arch. Pen.*, 1992, 4, pp. 610-626; A. DI MARTINO, *Giuoco corrotto, giuoco corruttore: due problemi penali dell'homo ludens*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, 1, pp. 137-149. A. MEYER, *Sport* (ad vocem), in *Dig. disc. pen.*, Torino, Utet, 1990, p. 580. Si v., altresì, P. NUVOLONE, *L'illecito sportivo nella prospettiva dell'art. 640 c.p.*, in *Indice pen.*, 1981, 1, pp. 25-33.

⁶⁷ La condotta descritta nella seconda parte della disposizione (ossia compiere altri atti fraudolenti volti al medesimo scopo), data la sua genericità, era suscettibile di applicazione anche alle condotte di doping riguardanti gli atleti impegnati in attività agonistiche, integrando l'assunzione e la somministrazione di sostanze al di fuori di ogni necessità terapeutica, un artificio idoneo ad alterare il naturale esito della competizione. Il vero nodo interpretativo di questa soluzione era rappresentato dall'impossibilità di ricondurre alla nozione di "altri atti fraudolenti" non soltanto la condotta di chi somministra o prescrive all'atleta sostanze e farmaci vietati, ma anche quella dell'atleta che assume volontariamente sostanze vietate giungendo, però, al paradosso secondo cui "qualsiasi illecito sportivo, dallo spintone al calciatore in corsa alla spinta del gregario al campione ciclista in difficoltà, siccome oggettivamente volti a provocare un esito della gara diverso da quello cui avrebbe dato luogo una leale competizione, dovrebbero rientrare nella previsione della normativa in esame: il che all'evidenza non è". In tal senso S. BONINI, *Doping e diritto penale prima e dopo la L.376/2000*, in *Nuove esigenze di tutela nell'ambito dei reati contro la persona*, a cura di S. CANESTRARI, G. FORNASARI, Bologna, CLUEB, 2001, p. 278, secondo cui i responsabili degli atti fraudolenti potevano essere esclusivamente soggetti estranei alle gare, mentre ricomprendere fra i soggetti attivi anche i partecipanti alle competizioni avrebbe significato operare un'inammissibile interpretazione in *malam partem*.

⁶⁸ *Ex multis* Cass. pen., sez. VI, 25 gennaio 1996, n. 3011, in *Riv. pen. ec.*, 1997, p. 129.

rispetto a quelle utilizzate nelle precedenti normative, ma anche in questo caso l'intervento legislativo fu su un piano sostanzialmente pragmatico⁶⁹.

7. La transizione da una concezione sportiva del doping verso la tutela della salute. Analisi critica del modello della legge 14 dicembre 2000, n. 376.

Come anticipato, fu solo dopo l'introduzione del Codice mondiale antidoping e la spinta moralizzatrice della WADA che fu possibile definire l'attuale assetto normativo statale in materia, strutturato dalla legge 14 dicembre 2000, n. 376, recante la "*Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping*".

La nuova disciplina si pregia di aver concretizzato nell'impostazione legislativa il principio dell'art. 32 Cost.⁷⁰, ossia tutelare la salute anche chi partecipa a qualsiasi attività motoria⁷¹, in quanto il dettato dell'art. 1 della legge 23 marzo 1981, n. 91, si era arrestato ancora una volta ad un livello programmatico, prevedendo genericamente che "*l'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva e deve essere informata al rispetto dei principi etici e dei valori educativi [...] e non può essere svolta con l'ausilio di tecniche, metodologie o sostanze di qualsiasi natura che possano mettere in pericolo l'integrità psicofisica degli atleti*"⁷².

⁶⁹ Secondo l'art. 2. co. 1 della Convenzione, per doping deve intendersi l'uso o la somministrazione agli sportivi di classi farmacologiche di agenti di doping o di metodi di doping, che si intendono come le classi di agenti o di metodi vietati dalle organizzazioni sportive internazionali competenti e che figurano su liste approvate dal gruppo di vigilanza.

⁷⁰ Si v. G. AIELLO, *Prime riflessioni sulla legge antidoping*, in *Riv. dir. sport.*, 2000, 1-2, pp. 7-21; S. BONINI, *Doping e diritto penale prima e dopo la L.376 /2000*, cit., pp. 255-336; M. IOVINO, *La repressione del doping: profili penali*, in *La tutela della salute nelle attività motorie e sportive: doping e problematiche giuridiche*, a cura di C. BOTTARI, Rimini, Maggioli, 2004, pp. 117-204.

⁷¹ Quello dell'integrità personale è un bene che trascende la libera disponibilità del singolo, per effetto della sua diretta connessione con valori costituzionali quali quello della dignità umana e, più specificamente, quello della salute che l'ordinamento giuridico riconosce e tutela come fondamentale diritto dell'individuo ma anche interesse della collettività. Cfr. R. GUARINIELLO, *La legge sul doping tra Corte di cassazione e ministero della salute*, in *Foro it.*, 2002, V, col. 1378-1391; Id., *Reati di doping: nuovi insegnamenti della corte di cassazione*, in *Foro it.*, 2003, 5, col. 236; M. CINGOLANI, *Il doping secondo la Cassazione: qual è il bene giuridicamente tutelato dalla L. 376/2000?*, in *Riv. it. med. leg.*, 2003, 2, pp. pp. 423-426.

⁷² La norma è con tutta evidenza tesa ad armonizzare la finalità della prevenzione e repressione del doping con quella di garantire all'atleta i trattamenti necessari, farmacologici e non, per la cura di traumi o affezioni morbigena, evitando tuttavia abusi e comportamenti pretestuosi,

Grazie all'avvento della nuova legge, oltre all'introduzione di apposite fattispecie penali, il legislatore ha potuto dotare, inoltre, gli organi inquirenti dei necessari strumenti investigativi⁷³, grazie all'applicazione del metodo tabellare replicato dalla WADA, ma forte dell'esperienza sino ad allora maturata attraverso l'implementazione del d.P.R. 9 ottobre n. 309, ai fini della repressione del traffico delle sostanze stupefacenti. Il sistema tabellare, così strutturato, consente di trovare adeguate definizioni delle fattispecie criminose con un elevato grado di esaustività dal punto di vista giuridico e scientifico, consentendo continui aggiornamenti degli elenchi delle sostanze e dei metodi, accrescendo così la portata e la tempestività della risposta sanzionatoria⁷⁴.

Analizzando la struttura della legge n. 376/2000, si denota come gli artt. 3, 4 e 5 affrontino gli aspetti operativi della sua applicazione. Infatti, l'art. 3 disciplina la struttura della Sezione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive⁷⁵, attribuendole i seguenti

necessitando di una diagnosi medica debitamente certificata e una stretta correlazione tra lo stato morboso in diagnosi, la natura e il dosaggio del farmaco, che devono corrispondere alle specifiche esigenze terapeutiche. Secondo alcuni autori il mancato rispetto dell'obbligo dell'atleta di tenere la documentazione attestante le condizioni patologiche per cui si è reso necessario l'intervento terapeutico (art. 9, comma quarto), seppur foriero di conseguenze probatorie non comporta di per sé l'esclusione dell'esistenza di una condizione patologica. Si v. S. BONINI, *Doping tra sanzione penale e giustizia sportiva: il ruolo discriminante del dolo specifico, nota a Tribunale di Torino, 6 luglio 2012*, in *Dir. pen. cont.* 2013, 2, p. 22.

⁷³ Sul punto rileva quanto stabilito dalla Sezione di vigilanza e controllo sul doping che in ordine all'inserimento del principio attivo del nandrolone nelle tabelle delle sostanze soggette al controllo del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, a seguito della proposta del Consiglio superiore di sanità dell'8 aprile 2010 ha stabilito che "tale inserimento permette alle Forze di polizia e alle Autorità giudiziarie di poter combatterne l'uso ed il commercio illegale con strumenti di indagine e sanzionatori maggiormente efficaci, quali l'acquisto simulato ed il ritardare l'esecuzione delle misure cautelari" specificando che a tal fine è stato stipulato con l'Istituto superiore di sanità un accordo di collaborazione per la realizzazione dei progetti: percorsi di aggiornamento per la magistratura per l'applicazione della l. 376/2000 e Master per ispettore investigativo antidoping-NAS. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2010, p. 2.

⁷⁴ Si v. O. FORLENZA, *Dubbia la sussistenza dell'illecito penale senza la tabella delle sostanze proibite*, in *Guida dir.*, 2002, 15, p. 88.

⁷⁵ Il d.m. Salute 31 ottobre 2001, n. 440 ne disciplina l'organizzazione ed il funzionamento. La Commissione, che opera presso la Direzione generale della ricerca scientifica e tecnologica, dura in carica due anni. L'ultima modifica della struttura ed organizzazione della Commissione è stata prevista dal d.P.R. 28 marzo 2013, n. 44. In particolare, l'art. 2 prevede l'istituzione del Comitato tecnico sanitario, mentre l'art. 4 stabilisce che esso si articoli in tredici sezioni, tra le quali la sezione h), denominata Sezione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive. Con successivo decreto del Ministero della salute del 20 maggio 2015 è stata definita la ripartizione dei componenti del Comitato tecnico sanitario. La Sezione per la vigilanza si compone di undici membri: tre designati dal Ministero della salute; tre designati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri; due designati dalla Conferenza Stato-Regioni; uno designato dal CONI; un ufficiale del Comando Carabinieri per la tutela della

compiti: a) predisporre in classi i farmaci, le sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e le pratiche mediche vietate, provvedendo alla relativa revisione⁷⁶; b) determinare i casi, i criteri e le metodologie dei controlli antidoping, individuando competizioni ed attività sportive nei cui confronti porre in essere il controllo sanitario⁷⁷; c) effettuare i controlli sanitari antidoping⁷⁸ e quelli di tutela della salute, in gara e fuori gara⁷⁹, predisponendo, altresì, i programmi di ricerca sulle sostanze e pratiche in argomento; d) individuare le forme di collaborazione in materia di controlli antidoping con le strutture del SSN; e) intrattenere i rapporti operativi con l'UE e con gli organismi internazionali, garantendo la partecipazione a programmi di interventi contro il doping; f) promuovere ricerche sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili a fini di doping⁸⁰; g) promuovere campagne

salute, designato dal comandante; uno designato dall'Istituto superiore di sanità, assegnato contestualmente alla sezione f), denominata Sezione per i dispositivi medici. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2019, p. 1.

⁷⁶ Con il d.m. Salute 15 ottobre 2002 venne approvata la prima lista di farmaci, sostanze biologicamente o farmacologicamente attive e pratiche mediche; la norma dava concreta attuazione all'adeguamento alla lista internazionale di riferimento, emanata annualmente dalla WADA, ai sensi della legge 26 novembre 2007, n. 230. Giova sottolineare che, ai sensi dell'art. 3, comma primo, lett. b), della legge n. 376/2000, nel predisporre l'elenco delle sostanze e dei metodi vietati, la Commissione deve tener conto di almeno due delle seguenti caratteristiche delle sostanze: capacità di incidere sul miglioramento della prestazione; rappresentazione di un rischio anche potenziale per la salute; contrarietà dell'uso nei confronti dello spirito sportivo e del Codice; idoneità a mascherare altre sostanze proibite.

⁷⁷ Nella letteratura specialistica, è ormai pacifico che ogni attività sportiva, per le peculiari caratteristiche del suo gesto atletico può essere resa più semplice, e quindi la relativa *performance* atletica può essere migliorata, con sostanze diverse, che esaltano quelle che sono le caratteristiche psicofisiche ottimali per eccellenza in essa. E. GRAPPIOLO, *Profili penali del doping*, Firenze, Tassinari, 2002, p. 41.

⁷⁸ Rileva quanto stabilito con il d.m. Salute 14 febbraio 2012, in virtù delle disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 196/2003 successivamente sostituite dal Reg. UE n. 679/16, del precedente d.m. Salute 7 agosto 2002, in base al quale il relativo controllo sanitario viene effettuato sulle urine degli atleti scelti dalla Commissione.

⁷⁹ Nel corso del 2019, il *trend* di flessione dei controlli si è stabilizzato su un calo del 10% rispetto agli anni precedenti, in quanto sono stati sottoposti a controllo antidoping 1.245 atleti (poco più dei 1.211 del 2018), con una percentuale per lo più invariata tra maschi n. 839 (67,4%) e femmine n. 406 (32,6%) con un'età media di 27,5 anni (27,9 i maschi e 26,8 le femmine). Il 6,9% (86) degli atleti sottoposti a controllo antidoping dalla Sezione di vigilanza e controllo sul doping, sono stati esaminati in presenza o su specifica richiesta del NAS dei Carabinieri che, ai sensi del d.m. Salute del 14 febbraio 2012, partecipano all'individuazione preliminare di gare e atleti "con elevati profili di rischio", selezionati attraverso attività informative e operative svolte e raccolte sul territorio. Tutti i suddetti controlli antidoping sono stati effettuati in competizione e nessuno fuori competizione. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2019, p. 4.

⁸⁰ Ai fini dell'applicazione della disposizione, per farmaco si definisce qualsiasi sostanza o prodotto usati, o che si intenda usare per modificare o esplorare sistemi fisiologici o patologici con beneficio di chi lo riceve. La definizione di pratiche mediche è invece riferita a quelle

informative per la tutela della salute nelle attività sportive e di prevenzione del doping, specie negli istituti scolastici; d) verificare gli standard qualitativi dei laboratori secondo il certificato di accreditamento LAD. Fra le altre attività della predetta Sezione va annoverata anche l'azione tesa a ridurre gli ambiti di criticità, nonché la redazione di proposte di modifica della l. 376/2000⁸¹.

L'art. 4 della legge n. 376/2000 si occupa della disciplina relativa ai laboratori accreditati dal CIO - o da altro organismo internazionale riconosciuto in base alle disposizioni dell'ordinamento internazionale vigente sulla base di una convenzione stipulata con la Sezione - che sono preposti allo svolgimento dei controlli antidoping in relazione alle attività sportive individuate dalla Sezione⁸² e secondo le disposizioni previste da questa. Secondo la legge, i laboratori eseguono anche programmi di ricerca sui farmaci, sulle sostanze e sulle pratiche mediche utilizzabili a fini di doping nelle attività sportive e collaborano ai fini della definizione dei requisiti dei controlli sulle competizioni diverse da quelle individuate all'art. 3, co. 1, lett. b) della l. 376/2000. Da porre in evidenza è il fatto che questo compito è affidato interamente alla Sezione, sancendo espressamente la cessazione delle attività del CONI in materia di controllo sui laboratori accreditati.

L'art. 5 della legge n. 376/2000 attribuisce alle Regioni il coordinamento delle attività dei laboratori di cui all'articolo precedente e la funzione,

procedure mediche dirette a migliorare le prestazioni fisiche dello sportivo senza il ricorso alla somministrazione di farmaci. L'esempio tipico è quello del c.d. doping ematico, che consiste in una procedura ergogenica nella quale viene indotta un'eritrocitemia normovolemica o attraverso l'infusione di globuli rossi autologhi (reinfusione del sangue dello stesso atleta) o omologhi (trasfusione di sangue da donatore compatibile). G. MICHELETTA, *I profili penalistici della normativa sul doping*, in *Ind. pen.*, 2001, 3, p. 1317.

⁸¹ Si rimanda alla lettura delle relazioni al parlamento per la disamina delle varie proposte formulate. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2017, p. 9. Tra le ultime criticità rilevate è stata segnalata la necessità di approfondire la questione della ripartizione di competenze nei controlli antidoping tra Sezione di vigilanza e controllo sul doping e CONI, in considerazione del fatto che appaiono ormai desueti il d.m. Salute del 14 febbraio 2012 e l'atto di intesa del 4 settembre 2007 (tacitamente rinnovato fino al 4 settembre 2013, ma non più oggetto di intervento) tra il Ministero della salute, l'allora Ministero per le politiche giovanili e il CONI, con cui si è convenuto di considerare le attività sportive non agonistiche e quelle agonistiche non di rilievo nazionale affidandone il controllo all'allora Commissione di vigilanza, mentre al CONI sono stati affidati i controlli sulle attività agonistiche di livello nazionale ed internazionale. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2019, p. 11.

⁸² Sono sottoposte a controllo sia le attività sportive c.d. ufficiali, organizzate dalle federazioni, i cui controlli sono affidati ai laboratori accreditati WADA, che quelle c.d. amatoriali, organizzate da centri non affiliati, i cui controlli sono svolti da laboratori aventi requisiti stabiliti con decreto del Ministero della Salute con delega di specificazione alle Regioni.

nell'ambito dei piani sanitari, di programmare le attività di prevenzione e di tutela della salute nelle attività sportive, così ponendosi nel quadro delle competenze attribuite nella disciplina stabilita dall'art. 56 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e confermata dopo la riforma del Titolo V della Costituzione⁸³.

Il successivo art. 6, invece, ha sancito il coordinamento fra normative di fonte statale e quelle di fonte sportiva, imponendo l'obbligo al CONI, alle federazioni sportive, agli enti di promozione sportiva e alle associazioni sportive di adeguare i propri regolamenti alle disposizioni della legge 376/2000, di aggiornare e informare costantemente i dirigenti, tecnici, atleti e operatori sanitari sulle problematiche riguardanti il doping, nonché prevedendo sanzioni per i soggetti dell'ordinamento sportivo risultati positivi ai controlli⁸⁴.

Dal punto di vista della filiera produttiva e di scambio delle sostanze, l'art. 7 prevede l'onere a carico dei produttori, importatori e distributori di farmaci contenenti sostanze indicate nell'elenco di quelle vietate, di trasmettere

⁸³ L'accordo siglato il 28 luglio 2005 tra il Ministero della Salute, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definisce le "Linee guida sui requisiti organizzativi e di funzionamento dei laboratori antidoping regionali". I laboratori devono garantire non solo l'effettuazione dell'attività di controllo antidoping, ma anche la tutela della salute dei praticanti l'attività sportiva, soprattutto a livello amatoriale. Lo scambio di informazioni e le buone pratiche tra governi, organizzazioni antidoping e laboratori (nazionali e regionali) è l'auspicio rivolto dalla Commissione europea nel Libro bianco sullo sport per combattere il dilagante fenomeno del doping. Cfr. A. BUONFINO, *Diritto sovranazionale e lotta al doping. l'assunzione di sostanze dopanti tra sistema del consiglio D'Europa e ordinamento euro-comunitario*, cit., p. 400. In base all'accordo Stato-Regioni e province autonome del 28 luglio 2005, concernente le "Linee guida sui requisiti organizzativi e di funzionamento dei laboratori antidoping regionali" sono state delineate le procedure per l'accreditamento dei laboratori antidoping regionali (LAD) da parte del Ministero della salute previa valutazione dell'Istituto superiore di sanità. Lo scopo è quello di assicurare *standard* minimi di sicurezza e qualità in favore della tutela degli atleti e dell'intera società. La richiesta va presentata all'Istituto superiore di sanità, che provvederà alle verifiche tecniche dei requisiti strutturali, strumentali, funzionali e di dotazioni posseduti dai laboratori che avvanzeranno la richiesta. Successivamente, la Sezione di vigilanza doping, verificata la documentazione, proporrà al Ministro della salute l'attribuzione del certificato LAD al laboratorio, di validità triennale. Provvedimento del 28 luglio 2015 in www.salute.gov.it.

⁸⁴ L'art. 6 rimette alle federazioni sportive la possibilità di stabilire sanzioni disciplinari per la somministrazione o l'assunzione di farmaci o di sostanze o per il ricorso a pratiche mediche rispondenti ai requisiti di cui alla definizione di doping anche nel caso in cui questi non siano ripartiti nelle classi di cui all'art. 2, co. 1, a condizione che tali farmaci, sostanze o pratiche siano considerati dopanti nell'ambito dell'ordinamento internazionale vigente. Tale previsione legislativa, infatti, va evidentemente riferita a quelle c.d. "sostanze specifiche", che - pur considerate dopanti nell'ambito dell'ordinamento internazionale vigente, ove vengono definite "*specified substances*" - possono essere o meno incluse nei regolamenti nazionali. Trattasi, per lo più, di sostanze che sono particolarmente suscettibili di violazioni non intenzionali delle norme antidoping, a causa della loro larga diffusione nei prodotti medicinali, o che sono meno suscettibili di essere utilizzate con successo come agenti dopanti.

annualmente al Ministero della Salute “i dati relativi alle quantità prodotte, importate, distribuite e vendute alle farmacie, agli ospedali o alle altre strutture autorizzate”⁸⁵. È previsto inoltre l’obbligo per i produttori di farmaci di rendere nota la qualità dopante della sostanza contenuta nel farmaco mediante l’apposizione di specifico contrassegno sull’involucro esterno della confezione e sul foglio illustrativo, nel quale deve aver presente un paragrafo contenente le precauzioni per coloro che praticano attività sportiva.

Per quanto riguarda gli obblighi informativi degli organismi antidoping, in base all’art. 8, sussiste l’obbligo a carico del Ministero della Salute di tenere informato il Parlamento sullo stato di attuazione della legge e sull’operato della Sezione di Vigilanza, mediante una relazione annuale.

Sul piano dei comportamenti sanzionabili, l’art. 9 aveva individuato tre nuove ipotesi di reato: a) il procurare, somministrare, assumere o favorire l’utilizzazione di farmaci o di sostanze biologicamente o farmacologicamente attive che non siano giustificati da condizioni patologiche e siano idonei a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell’organismo, al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ovvero siano diretti a modificare i risultati dei controlli sull’uso di tali farmaci o sostanze⁸⁶; b) il sottoporsi a

⁸⁵ Nel corso del 2019 la classe doping maggiormente rappresentata a livello nazionale è quella relativa agli agenti anabolizzanti (33,5%); a seguire quella dei betabloccanti (19,7%) e quindi i corticosteroidi (15,4%). Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2019, p. 3.

⁸⁶ È ormai pacifico in giurisprudenza che non è punibile chi distribuisce sostanze dopanti nelle palestre se tale condotta non ha l’obiettivo di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti. *Ex multis* Cass. pen., sez. III, 20 marzo 2002 n. 11277, con nota di M. GINGOLANI, *Il doping secondo la Cassazione: qual è il bene giuridicamente tutelato?*, in *Riv. it. med. leg.*, 2003, pp. 423-426. Cfr. S. BONINI, *Doping tra sanzione penale e giustizia sportiva: il ruolo discriminante del dolo specifico*, cit., p. 19; G. LAGEARD, *Doping. Non è reato somministrare sostanze anabolizzanti senza fine di alterare la prestazione agonistica*, in *Dir. pen. proc.*, 2002, 8, pp. 1004-1007. Per quanto riguarda l’effettiva incidenza delle sostanze assunte sulla prestazione agonistica è necessario partire dall’orientamento della giurisprudenza che specifica che la legge 376/2000 è posta sia a presidio della regolarità delle competizioni sportive, sia a tutela della salute. Cfr. Cass. pen., sez. II, 11 marzo 2010, n. 12744 in *Rass. dir. farm.*, 2010, pp. 753 ss.; Cass. pen., Sez. Un., 29 novembre 2005 e 25 gennaio 2006, n. 3089 in *Foro it.*, 2006, VII-VIII, col. 442. La prevalente corrente di legittimità ritiene che sia sufficiente l’assunzione con il fine di alterare le prestazioni agonistiche, senza che sia necessario che le sostanze dopanti abbiano realmente alterato la prestazione agonistica, in quanto l’utilizzo di sostanze integra un “reato di pura condotta (poiché la legge non richiede che l’azione produca anche un determinato effetto esteriore) e di pericolo presunto (per la sua funzione di tutela anticipata dei beni protetti)”. Cass. pen., sez. III, 21 giugno 2007, n. 27279, in *Cass. pen.*, 2008, 6, pp. 2573 ss. Al contrario si rinviene una pronuncia di merito in contrasto con l’orientamento prevalente, considerando necessario l’accertamento dell’effettiva incidenza dell’uso delle sostanze sulla prestazione agonistica. Si v. Trib. Roma, 3 ottobre 2013,

pratiche mediche non giustificate da una situazione patologica in atto e che siano idonee a modificare le condizioni psicofisiche o biologiche dell'organismo allo scopo di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti (es. il c.d. *doping* ematico, o autoemotrasfusione) o siano dirette a modificare i risultati dei controlli medici⁸⁷; c) il commerciare⁸⁸ farmaci, o sostanze farmacologicamente o biologicamente attive fuori dai luoghi legalmente adibiti a ciò, quali farmacie aperte al pubblico ed altri luoghi equiparati⁸⁹.

La norma ha reso quindi possibile perseguire sia i casi di “*autodoping*”, che si configurano in caso di assunzione di farmaci o sostanze dopanti, oppure nel caso di sottoposizione a pratiche mediche vietate, sia le condotte di “*eterodoping*”⁹⁰, che si configurano nelle ipotesi in cui si procuri ad altri -

n. 16116, con nota di L. ZAMBELLI, *Doping autogeno: è necessaria l'effettiva incidenza delle sostanze sulla prestazione agonistica?* in *Dir. dello sport*, 2013, 3-4, pp. 237-246.

⁸⁷ Il divieto è esteso al c.d. “doping genetico”. Cfr. G. ARIOLLI, V. BELLINI, *Disposizioni penali in materia di doping*, cit., pp. 91-96. Si noti, infine, che per la configurabilità del delitto di uso di sostanze farmacologicamente o biologicamente attive (c.d. anabolizzanti), previsto dall'art. 9 della legge n. 376/2000, non è richiesto che l'attività sportiva sia svolta a livello professionistico o agonistico. Cfr. Cass. pen., sez. III, 18 aprile 2013, n. 32963.

⁸⁸ Giova precisare, al riguardo, come la giurisprudenza abbia inizialmente rilevato che “*il termine commercio non può che evocare concetti tipicamente civilistici ed essere inteso, dunque, nel senso di un'attività di intermediazione nella circolazione dei beni che, sia pure senza il rigore derivante dal recepimento della definizione mutuata dagli artt. 2082 e 2195 c.c., sia tuttavia connotata dal carattere della continuità, oltre che da una sia pur elementare organizzazione*”, Cass. civ., sez. VI, 11 aprile 2003, n. 17322, mentre successivamente, la nozione è stata declinata in un senso “simil-civilistico”, come attività che, anche al di là del rigore di cui agli artt. 2082 e 2195 del c.c., sia connotata dal carattere della continuità e da una almeno elementare organizzazione. Cfr. Cass. pen., sez. II, 9 ottobre 2003, n. 7081; Cass. pen., sez. III, 27 febbraio 2007, n. 21092; Cass. pen., sez. II, 11 marzo 2010, n. 12744. Si noti, inoltre, che l'attività di fornitura di anabolizzanti nell'ambito di una società commerciale va qualificata come commercio clandestino di sostanze farmacologicamente attive e non quale somministrazione *ex lege* n. 376/2000, in quanto il commercio clandestino realizza una fattispecie più grave, che dunque assorbe la condotta di somministrazione e che richiede il dolo generico. Cfr. Cass. pen., sez. III, 28 febbraio 2017, n. 19198; Cass. pen., Sez. Un., 11 maggio 2005, n. 17706; Cass. pen., Sez. Un., 25 gennaio 2006, n. 3087; Cass. pen., sez. III, 2 dicembre 2014, n. 46764.

⁸⁹ Cass. pen., sez. II, 15 novembre 2011, n. 43328, con nota di G. ROTOLO, *In tema di esercizio abusivo della professione medica, truffa e commercio illegale di sostanze dopanti*, in *Riv. it. med. leg. dir. san.*, 2012, 2, pp. 742-747. Cfr. G. CARISTI, *La responsabilità del medico sportivo in ipotesi di doping*, in *Olympialex*, 2018, 2, pp. 113-123.

⁹⁰ L'artefice del delitto, al pari di quanto accade nei casi di doping autogeno, agisce con dolo specifico, giacché l'intento è quello specifico di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti, ossia di modificare i risultati dei controlli sull'uso di tali farmaci o sostanze”. M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 730. La condotta volontaria, spontanea e consapevole dell'atleta può comportare l'applicazione all'autore del reato di *eterodoping* dell'attenuante di cui all'art. 62, n. 5, c.p., consistente nel concorso del fatto doloso della vittima con l'azione o l'omissione del colpevole. Cfr. S. BONINI, *Doping e diritto penale*, Padova, Cedam, 2006, p. 226.

tramite un'attività di mera intermediazione⁹¹ - si somministri⁹², o si favorisca l'utilizzo di sostanze vietate⁹³ di farmaci o di sostanze vietate; allo stesso modo viene sanzionata l'adozione e il supporto alle pratiche mediche vietate.

Nel merito della struttura del reato, la Sezione aveva auspicato una rimodulazione delle fattispecie di reato originariamente introdotte dell'art. 9 che da delitti a dolo specifico e di pura condotta, dovrebbero divenire a dolo generico, al fine di non confinare l'operatività delle norme penali al solo

⁹¹ Non è necessaria, ai fini della consumazione del reato, l'effettiva consegna della sostanza al consumatore finale, che sembra essere, invece, necessaria nel caso della somministrazione. Nel concetto di "procurare" sembra rientrare sia la fattispecie dell'intermediazione per la messa a disposizione della sostanza proibita, sia quella della sua vendita a titolo oneroso, sia quella della cessione a titolo gratuito. Cfr. G. LAGEARD, *Sport e diritto penale: il legislatore introduce il reato di doping*, in *Dir. pen. e proc.*, 2001, 4, p. 434; E. GRAPPIOLO, *Profili penali del doping*, cit., p. 81. Si reputa penalmente perseguibile chi svolge un'attività di intermediazione finalizzata ad ottenere la disponibilità di prodotti dopanti per cederli a terzi, nonché chi si limita ad indicare allo sportivo il nome di un venditore o a instaurare un contatto tra i due, senza che divenga necessaria la dazione materiale della sostanza. Cfr. S. CALIFANO, *Doping: istruzioni per l'uso*, in *Profili attuali di diritto sportivo e nuova legge antidoping*, a cura di G. GAMBOGI, cit., p. 61. Secondo Cass. pen. sez. VI, 20 febbraio 2003, n. 14385, per l'integrazione di questa condotta non è necessaria un'attività organizzativa, che è relativa alla fattispecie di commercio, seppure realizzata con una struttura anche semplice. Cfr. Cass., pen., sez. III, 23 ottobre 2013, n. 46246.

⁹² Si tratta di una condotta nella quale viene fornita una prescrizione medica volta a consentire a taluno la disponibilità di sostanze dopanti ma, a differenza della fattispecie prevista dall'art. 445 c.p. - nella quale per somministrazione deve intendersi qualsiasi vendita, consegna o distribuzione, anche a titolo gratuito, purché effettuata in rapporto al pubblico - la previsione in esame sembrerebbe specificatamente finalizzata alla repressione delle attività mediche legate all'assunzione di sostanze dopanti. Questa impostazione è testimoniata dall'autonoma rilevanza attribuita alla condotta di procurare ad altri sostanze proibite e l'introduzione di una specifica ipotesi di interdizione all'esercizio della professione, quando i fatti siano commessi da chi esercita la professione sanitaria (art. 9, comma quarto). Alla fattispecie in esame vanno ricondotte anche quelle situazioni in cui l'assunzione delle sostanze dopanti avvenga sulla base di una prescrizione medica, ma in assenza di una condizione patologica accertata. Cfr. G. ARIOLLI, V. BELLINI, *Disposizioni penali in materia di doping*, cit., p. 91; A. TRAVERSI, *Diritto penale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 119.

⁹³ Per la fattispecie del "favoreggiamento" è sufficiente che l'autore abbia fornito un contributo finalizzato a creare le condizioni che rendano più agevole l'utilizzo delle sostanze: in buona sostanza che l'agente abbia posto in essere ogni forma di interposizione agevolatrice dell'uso di sostanze dopanti, come ad esempio la messa a disposizione degli atleti della chiave di un armadietto ove sono contenuti farmaci, o la predisposizione di appositi locali in un impianto sportivo in cui è possibile acquisire gli strumenti necessari per la somministrazione, o l'assunzione delle sostanze dopanti. Cfr. S. BONINI, *Doping e diritto penale*, cit., pp. 230-231. Sul punto è rilevante quanto indicato dal Tribunale di Bolzano nella sentenza del 25 gennaio 2018 relativa al caso dei medici e responsabili della FIDAL responsabili di aver omesso di denunciare l'assunzione di sostanze dopanti da parte del marciatore Alex Schwarzer durante la sua preparazione ai Giochi olimpici di Londra del 2012. Cfr. G. CARISTI, *La responsabilità del medico sportivo in ipotesi di doping*, in *Olympialex*, 2018, 2, pp. 113-123.

circuito delle competizioni svolte sotto l'egida del CONI⁹⁴. Infatti, le suddette fattispecie di reato si applicano solamente qualora il fine dell'assunzione o delle altre condotte vietate sia diretta all'alterazione delle prestazioni agonistiche degli atleti, dove per "atleti" la giurisprudenza ha individuato solamente coloro che partecipano alle competizioni organizzate da federazioni sportive, enti di promozione e discipline associate. La Sezione ha inoltre avvertito dell'esigenza di configurare un'autonoma fattispecie di reato per la condotta del medico e non solo di definirla quale circostanza aggravante⁹⁵. Anziché procedere nella direzione auspicato dalla dottrina e dalla Sezione⁹⁶ si osserva come, invece, sia intervenuto solo con una mera abrogazione dell'art. 9 della legge n. 376/2000, trasponendo integralmente le sue disposizioni nel nuovo art. 586-*bis* c.p. nell'ambito di un riordino complessivo delle leggi penali esterne al Codice penale intervenuto a seguito della legge 376/2000 si devono al d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21⁹⁷.

⁹⁴ Cfr. G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit., pp. 256-257. La giurisprudenza continua ad essere costante sul dolo specifico, come confermato tra le tante da Cass. pen., sez. III, 4 aprile 2018, n. 30889.

⁹⁵ Un'ulteriore criticità affiora anche in merito alla figura del farmacista che, nello svolgimento della sua attività, venda sottobanco sostanze e farmaci destinati a finalità non coincidenti e anzi alternative rispetto a quelle codificate dovrebbe essere sanzionata con autonoma previsione. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2013, p. 13.

⁹⁶ Secondo alcuni autori la legge n. 376/2000 presenta almeno tre grandi lacune in quanto: persegue e punisce, sostanzialmente solo gli atleti professionisti e non anche quelli dilettanti ed amatoriali, come invece era previsto nel testo licenziato dal Senato prima della sua modifica definitiva, né ad esempio il cittadino che frequenta una palestra; fa riferimento ad un elenco di sostanze e di pratiche dopanti che, seppure aggiornato con cadenza semestrale, non assicura la possibilità di individuare le varie metodiche e i prodotti dopanti che sono in continua evoluzione; difetta di prevedere responsabilità penali a carico di chi rifiuta di sottoporsi ai controlli antidoping. Per un'esauritiva ricostruzione delle posizioni dottrinali sul punto si v. S. BONINI, *Doping tra sanzione penale e giustizia sportiva: il ruolo discriminante del dolo specifico*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, 3, pp. 14-16, il quale giunge alla conclusione che l'elemento del dolo specifico non potrebbe essere integrato tutte le volte in cui l'atleta partecipa ad una competizione organizzata sotto l'egida del CONI e oltretutto la proiezione della condotta su questo elemento soggettivo finirebbe per disperdere l'efficacia dell'intervento penalistico anche in chiave di tutela preventiva.

⁹⁷ "Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'art. 1, co. 85, lett. q) della l. 23 giugno 2017". In realtà in precedenza era stata approvata la legge 11 gennaio 2018, n. 3, che aveva aggiunto il comma 7-*bis* all'art. 9 della legge n. 376/2000, prevedendo l'applicazione della pena di cui all'art. 9, comma 7, anche "al farmacista che, in assenza di prescrizione medica, dispensi i farmaci e le sostanze farmacologicamente o biologicamente attive ricompresi nelle classi di cui all'articolo 2, comma uno, per finalità diverse da quelle proprie ovvero da quelle indicate nell'autorizzazione all'immissione in commercio". La norma è rimasta in vigore sino all'introduzione dell'art. 586-*bis* c.p. ad opera del d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21 che non prevede più la fattispecie riguardante il farmacista.

L'operazione effettuata dal legislatore è stata dunque di mera trasposizione, tranne per quanto riguarda la condotta che punisce il commercio di sostanze dopanti, dal momento che anche a questa fattispecie era stato aggiunto l'elemento costitutivo del dolo specifico, consistente nella finalità "di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti", così come previsto per le altre due disposizioni incriminatrici di cui ai commi primo e secondo del nuovo articolo. In questo modo, anche la punibilità del traffico delle sostanze dopanti era stata incomprensibilmente circoscritta alle ipotesi in cui la commercializzazione dei prodotti avvenga all'interno di un circuito finalizzato alla cessione delle sostanze agli atleti rientranti nella definizione di cui al comma primo. Dopo un periodo transitorio, in cui il problema era già stato sollevato dalla magistratura di merito, nel 2022 è intervenuta la Corte Costituzionale ripristinando la situazione come era stata stabilita dall'originale art. 9, comma settimo, della legge n. 376/2000, dichiarando incostituzionale l'intervento legislativo del Governo nella parte in cui aveva aggiunto il dolo specifico anche per l'integrazione del delitto di commercio di sostanze dopanti, ora punito dall'art. 586-*bis* c.p., anche qualora posto in essere senza il fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti⁹⁸.

A ben vedere, l'*abolitio criminis* che era stata posta in essere rischiava di sottrarre alle indagini e ai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria tutta quella categoria di soggetti che non sono tesserati nell'ordinamento sportivo⁹⁹, risultando in contrasto con la tutela di uno dei beni oggetto di protezione da parte dell'art. 586-*bis* c.p., ossia la salute pubblica, che è messa in pericolo

⁹⁸ Cfr. C. Cost. 22 aprile 2022, n. 105, in *federalismi.it*, 2022, 13, pp. 17, la quale ha specificato che "*in definitiva, la novella censurata altera significativamente la struttura della fattispecie di reato che, per effetto di tale innovazione, punisce la condotta di commercio delle sostanze dopanti solo se posta in essere al fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti e, quindi, solo se sussiste, in questi termini, il dolo specifico. Anche il baricentro del bene giuridico protetto risulta deviato dalla salute, individuale e collettiva, delle persone alla correttezza delle competizioni agonistiche*".

⁹⁹ Nei lavori preparatori alle modifiche di cui al d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21 non si rinviene alcuna relazione sulla necessità di questa modifica, tanto che il Tribunale di Brescia, prima e la Corte di Cassazione poi, hanno sollevato la questione della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo, lett. d) del d.lgs. 1° marzo 2018 n. 21 nella parte in cui prevede che il nuovo art. 586-*bis*, comma 7 aggiunga l'elemento del dolo specifico alla condotta di commercio di sostanze. Cfr. Trib. Brescia, 9 maggio 2018 n. 1642, in *Cass. pen.*, 2018, 9, pp. 3018 ss. e *Cass. pen.*, sez. III, 21 settembre 2020, n. 26326.

dalla mera assunzione di sostanze dopanti indipendentemente dal fine di alterare le competizioni agonistiche degli atleti¹⁰⁰.

8. Il cambio di paradigma e l'importanza della prevenzione.

L'analisi fin qui intrapresa ha delineato un quadro preciso e purtroppo non confortante dal punto di vista della lotta al doping e più in generale della sensibilità sul problema.

In base ai dati e agli studi forniti, è dimostrato come il fenomeno del doping, endemico nel mondo sportivo, si stia espandendo sempre di più, non solo nello sport di "vertice", ma anche nel mondo dello sport di base, oltre che fuori da esso, in cui il ricorso all'uso di sostanze - anche se semplici integrazioni nutrizionali e dietetiche - sta aumentando progressivamente e non solo per raggiungere risultati sportivi, ma anche per altre ragioni già illustrate.

Gli strumenti finora utilizzabili per contrastare il fenomeno non sono sembrati particolarmente efficaci. A ben vedere, infatti, la normativa sportiva in materia di doping consente un intervento repressivo solamente sui soggetti tesserati e lo stesso accade anche per quanto riguarda la normativa statale che, nata in un contesto immediatamente consequenziale a quella promanante dalla WADA, pur vivendo su una *ratio* volta anche alla tutela della salute, non è in grado di intervenire in maniera efficace, sia perché strutturata sui controlli nella sola dimensione agonistica - che comunque vengono attuati in maniera sostanzialmente episodica¹⁰¹ - sia perché non è in grado di imporre dei meccanismi incisivi alle organizzazioni sportive, in ragione dei peculiari e volte conflittuali rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale.

¹⁰⁰ *Contra v. A. ARGANO, Lo sport entra come elemento di sistema nel codice penale: una prima lettura del nuovo art. 586-bis c.p. sul multiforme "delitto di doping", in Olympialex, 2018, 1, pp. 53-58, il quale ricostruendo la trasposizione normativa però non rileva la problematica evidenziata.*

¹⁰¹ Un risvolto sintomatico dell'inefficienza del sistema di controllo regionali in ottica di interventi preventivi è dettato da quanto disposto dal d.m. Salute del 14 febbraio 2012, tramite il quale è stato sostanzialmente riconosciuto necessario l'intervento dei Carabinieri NAS nell'individuazione preliminare di gare e atleti "con elevati profili di rischio" selezionati attraverso attività informative e operative svolte e raccolte sul territorio, anche riguardo alle attività sportive non agonistiche e amatoriali giovanili anche agonistiche la cui competenza sarebbe invero rimessa alle singole Regioni dalla legge 376/2000.

La legislazione in materia di integratori, infine, non permette una chiara tracciabilità degli ingredienti, non essendo prevista come obbligatoria nell'etichettatura l'indicazione esatta delle misure dei componenti delle sostanze, prescritta solo per gli integratori a stretto uso sportivo.

Tutto questo si traduce in una situazione in cui il ricorso all'utilizzo di sostanze nocive per la salute può espandersi senza incontrare particolari ostacoli, mettendo a repentaglio non solo la salute dei singoli individui, ma anche diffondendo una cultura che non vede come centrale il rispetto della propria integrità fisica, ma si pone in una direzione del massimo sfruttamento del proprio corpo, con inevitabili riflessi anche per l'igiene pubblica¹⁰².

In questo momento non esistono, però, istituzioni statali in grado di affrontare il problema in maniera capillare essendo delegata in capo alla sola Sezione di vigilanza tutta la politica di sensibilizzazione sul tema, nonché alle Regioni, che intervengono con isolati progetti¹⁰³, mentre nella scuola pubblica non si rinviene traccia del tema doping all'interno dei programmi ministeriali di insegnamento delle Scienze Motorie se non con generiche citazioni¹⁰⁴.

¹⁰² Esiste la necessità di superare l'approccio contemporaneo al doping nello sport, prevalentemente di tipo medico e giuridico, attraverso un ampliamento della prospettiva in un'ottica filosofico-educativa che superi la mera descrittività e possa far comprendere il doping nella sua integralità di fenomeno umano. E. ISIDORI, *Il doping nello sport tra diritto, etica ed educazione*, in *Riv. int. dir. etic. sport*, 2016, 1, pp. 71-84. In proposito si v. S. TAVELLA (a cura di), *“Perché tu vali... ..anche senza” Percorsi di educazione alla salute e di prevenzione primaria in ambito socio-sportivo*, Roma, SCS/CNOS-PGS, 2007, che nell'ambito del progetto “Drug Stop”, promosso con fondi del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, aveva già svolto uno studio sui disagi che portano i giovani a fare uso di sostanze anticipando la trasversalità del tema.

¹⁰³ Virtuoso, ma episodico, è l'esempio Centro Regionale Antidoping dell'Emilia-Romagna, attivo dal 2005 che non ha funzioni di controllo a scopo sanzionatorio, ma svolge attività di prevenzione del doping e promozione di sani stili di vita nello sport attraverso eventi ed interventi di formazione (scuole, società sportive, formatori, operatori dello sport, operatori sanitari, università, etc.), ideazione e partecipazione a progetti e convegni sui temi della prevenzione del doping, collaborazione con le Autorità per consulenze e perizie, controlli ematochimici per la valutazione dello stato di salute dell'atleta, consulenze dedicate ad atleti sulla normativa antidoping e pratiche di esenzione ai fini terapeutici nello sport agonistico. Il Centro è, inoltre, referente del progetto ‘Positivo alla Salute’ che si occupa della divulgazione scientifica relativa al tema del doping.

¹⁰⁴ Le normative di riferimento sono il d.P.R. 1° ottobre 1982, n. 908 per la scuola secondaria superiore; il d.m. Istruzione del 9 febbraio 1979 per la scuola media inferiore; d.m. Istruzione, Università e Ricerca del 16 novembre 2012, n. 254 per la scuola primaria, in cui si rivengono generici accenni all'educazione alla salute, all'igiene e alla cura del corpo. Sul punto è completa la proposta di M. FERRARI, M. MORANDI, *I programmi scolastici di 'educazione fisica' in Italia. Una lettura storico-pedagogica*, Milano, FrancoAngeli, 2015.

Più in generale le attuali politiche non si fondano su modelli di spiegazione del doping in grado di tener conto di diversi fattori che concorrono alla sua diffusione. Infatti, lo studio del *doping* si basa prevalentemente su dati che non consentono di analizzare i modelli di consumo, fornendo semplicemente informazioni sulla prevalenza dell'uso di determinate sostanze nell'ambito di una specifica popolazione oggetto di analisi, tra l'altro con un limitatissimo campione di soggetti controllati a fronte di milioni di praticanti. Inoltre, il consumo di sostanze dopanti, così come qualsiasi altro comportamento sociale deviante, si sviluppa nel tempo attraverso l'interazione con persone da cui si apprendono le tecniche, le motivazioni, nonché i procedimenti di razionalizzazione per giustificare tale comportamento. In proposito, gli studi sulla deterrenza evidenziano come la trasgressione di una norma possa dipendere anche dal fatto che essa non sia conosciuta¹⁰⁵ e, dunque, l'idea di poter contenere il fenomeno esclusivamente attraverso un sistema sanzionatorio si rivela un approccio riduttivo¹⁰⁶.

Negli ultimi anni si è però assistito ad un interessamento del legislatore per il tema, il quale sta sempre più riponendo l'attenzione sull'importanza di un intervento di carattere preventivo, in linea con altre politiche in materia di tutela sanitaria della attività motorie e sportive, tra le quali l'introduzione dell'obbligo dei defibrillatori semi-semiautomatici negli impianti sportivi di cui al d.m. Salute del 26 giugno 2017 e la revisione della disciplina in materia di certificazioni per le attività sportive e motorie¹⁰⁷.

In questo solco si pongono anche le innovazioni apportate con il d.P.C.M. 12 gennaio 2017 (all. 1) che definisce i livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario (LEA) prevedendo l'adozione di "programmi di

Per quanto riguarda una proposta educativa negli studenti delle scuole superiori in Italia si v. R. CODELLA, B. GLAD, L. LUZI et al., *An Italian campaign to promote anti-doping culture in high-school students*, in *Frontiers in psychology*, 2019, 10, pp. 1-5.

¹⁰⁵ Sul doping, pare che sia di conoscenza comune la previsione di sanzioni sportive, mentre oltre il 60% della popolazione d'indagine non conosce le conseguenze penali e soprattutto i rischi per la salute, così R. ALTOPIEDI e D. SCARSCELLI, *Sport e devianza: uno studio esplorativo sul consumo di farmaci nello sport amatoriale*, cit. p. 200, i quali offrono anche una puntuale ricostruzione dei principali studi di riferimento sul tema della devianza.

¹⁰⁶ Id. *Per uno sguardo sociologico al doping e alla sua regolazione: oltre la metafora delle mele marce*, in *Sociologia dir.*, 2014, 2, p. 165; Per un approfondimento più generale sulle dinamiche descritte si rimanda allo studio di H. BECKER, *Outsiders*. Torino, EGA, 1987.

¹⁰⁷ *Supra* Cap. I, par. 5.

prevenzione e contrasto al doping” nell’ambito della promozione dell’attività fisica e tutela sanitaria dell’attività fisica.

Parallelamente all’interno del “Piano delle *performance* 2018-2020” adottato dal Ministero della Salute¹⁰⁸, sono stati anche previsti dei piani di stanziamento di fondi ad enti pubblici, diversi rispetto alla Sezione di Vigilanza, per progetti di ricerca e formazione ed informazione sul doping; intervento che ha fornito alle aziende sanitarie una dotazione finanziaria che permette alle diverse unità di medicina dello sport di organizzare delle attività formative riguardo ai rischi del doping. Parallelamente anche la stessa Sezione ha iniziato a finanziare non solo delle ricerche di laboratorio, o indagini statistiche sul doping, ma sta sempre di più intervenendo con il supporto economico a progetti che vedono la strutturazione di modelli e campagne di formazione sulla lotta al doping soprattutto rivolti alla diretta sensibilizzazione dei più giovani, anche in età evolutiva¹⁰⁹, o finalizzati all’aumento di consapevolezza e formazione dei professionisti che dovranno inevitabilmente confrontarsi con il fenomeno, come gli operatori sanitari dei dipartimenti di prevenzione sul territorio nazionale e come il laureandi in Scienze Motorie, così da affiancarli con un percorso parallelo al curriculum universitario al fine di comprendere e poi aumentare la loro sensibilità sulla questione¹¹⁰. Il tema

¹⁰⁸ L’erogazione di fondi è stata confermata anche nel “*Piano delle Performance del 2019-2021*”, entrambi i documenti sono consultabili in www.salute.gov.it.

¹⁰⁹ Si v. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2017, p. 8, e di recente “*Scatti di salute: lo sport in mostra contro il doping*”, realizzato dall’UISP, con l’obiettivo di realizzare una campagna informativa sui danni derivanti dall’abuso di sostanze e pratiche dopanti, attraverso strumenti e metodologie innovative, per aumentare il grado di consapevolezza di giovani delle scuole secondarie di 2° grado sui rischi del doping e sull’importanza della tutela della salute nelle attività sportive e di sani stili di vita quotidiani. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2019, pp. 7-8. “*Ban doping. Prevenire giocando: il programma antidoping per l’età evolutiva*” che punta a costruire un programma educativo sul tema della prevenzione del doping e tutela della salute attraverso l’implementazione di strumenti educativi interattivi basati sulla “*peer education*”. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2020, p. 10. È infatti riconosciuto dalla comunità scientifica di riferimento che la modalità interattiva e orientata della *peer education* enfatizza lo sviluppo delle *life soft skill*, tarando l’approccio alla composizione e alle necessità della popolazione di riferimento, mettendo in relazione e confronto positivo soggetti tra di loro in parità di condizione senza un’imposizione dall’alto. Tra i tanti studi si v. P. FALLACE, P. AIESE, E. BIANCO et al., *Peer Education strategies for promoting prevention of doping in different populations*, in *Ann. ig.*, 31 (6), pp. 556-575.

¹¹⁰ I due progetti sono rispettivamente “*Prevenzione del doping: elaborazione di uno strumento permanente di educazione coordinato dai dipartimenti di prevenzione del SSN*” e “*Implementazione e valutazione dell’efficacia di un intervento di Media Literacy sull’uso di sostanze dopanti in studenti di scienze motorie*”, ed hanno l’obiettivo di testare un intervento

dell'importanza della formazione è poi stato avvertito anche a livello internazionale dalla WADA, che di recente intervenuta predisponendo un software di apprendimento online denominato “*ADeL Anti-Doping e-Learning*”, attraverso il quale offrire corsi ad atleti, allenatori, medici, manager e a tutti coloro che siano interessati ad approfondire la propria conoscenza dell'antidoping e dei valori sportivi¹¹¹.

9. La rilevanza delle Scienze Motorie per un nuovo sistema formativo.

Per quanto stia emergendo sempre di più l'importanza dell'educazione preventiva al fenomeno, si deve rilevare l'attuale difficoltà dell'istituzione scolastica di provvedere in maniera adeguata alla formazione in materia di doping, o comunque in materia di benessere declinato in un senso più ampio. Per risolvere questa situazione di stasi, si può allora ipotizzare che una delle sedi naturali dove svolgere questa attività educativa possano essere le società e le associazioni che si occupano di sport, considerando che si tratta di operatori che tradizionalmente si occupano di seguire i giovani in età evolutiva e adolescenziale al pari degli scolastici¹¹².

volto allo sviluppo di competenze che contrastino le pressioni dei media verso l'uso di doping, valutando l'efficacia sulle competenze degli studenti di Scienze Motorie sul tema *Relazione al Parlamento attività antidoping 2017*. Sarebbe rilevante la formazione per altri professionisti come i farmacisti, considerando il vuoto di conoscenze a cui si assiste in alcuni percorsi universitari non solo in Italia. V.A. VINOD, D. DHARMAN, N.J. MERLIN et al., *Evaluation of knowledge and perceptions of pharmacy students towards doping and the need for doping education*, in *Int. jou. res. hosp. clin. phar.*, 2019, 1 (4), pp. 105-109.

¹¹¹ Si v. il progetto “*Stop doping: la prima App italiana di informazione e formazione sul doping per l'età evolutiva*” che ha l'obiettivo di creare un'App che permetta una rapida ricerca della presenza di sostanze nei farmaci da banco, da prescrizione e nei prodotti per migliorare la performance venduti sul web. Cfr. *Relazione al Parlamento attività antidoping*, 2020, p. 10.

¹¹² Il primo approccio è quindi impedire l'inizio di comportamenti indesiderati piuttosto che doverli risolvere in corso d'opera. L'adolescenza è il momento migliore per intervenire, magari insieme alla prevenzione di altri comportamenti a rischio. La prevenzione primaria rappresenta un complesso di sofisticate strategie in cui il messaggio positivo e il coinvolgimento diretto sono essenziali, venendo prese in considerazione *soft skills* come la decisione consapevole, la resilienza e la capacità di rifiuto, percezione delle pressioni esterne e la capacità di resistere alle pressioni esterne, attraverso un approccio di *self regulatory efficacy*. In questo senso le campagne di controllo antidoping che intervengono successivamente alla fase di maturazione, colpendo il soggetto a campione e soprattutto dopo la formazione del suo comportamento, non sarebbero efficaci come deterrente collettivo. Cfr. A. PETRÓCZI, *Attitudes and doping: A structural equation analysis of the relationship between athletes' attitudes, sport orientation and doping behaviour*. in *Subst. abuse treat. prev. pol.*, 2007, 34 (2), pp. 1-15.

A ben vedere, si tratta di una soluzione suggerita anche dalla legge 376/2000, che prevede all'art. 6, co. 5, l'impegno per le federazioni e per gli organismi sportivi di svolgere attività formativa in materia di doping rivolta agli atleti e più in generale agli operatori del mondo sportivo. Fino a pochi anni fa, però, questa attività era sostanzialmente rimessa alle iniziative di singole federazioni, che in maniera evidente non hanno saputo strutturare un'attività organica, lasciando l'attività di formazione all'iniziativa di singole società, o in alcuni casi di qualche lega professionistica.

Per cercare di stimolare una transizione verso una maggiore conoscenza del fenomeno, solo pochi anni fa è stato introdotto in seno alla sezione NADO del CONI, il "Comitato per l'educazione, la formazione antidoping e la ricerca" avente il compito di pianificare, implementare, valutare e promuovere l'educazione sul tema, conformemente a quanto stabilito dall'art. 18.2 del codice WADA e dall'*International Standard for Education*. Nelle norme sportive antidoping del CONI è infatti previsto che il Comitato dovrebbe sviluppare approfondimenti, in particolare nel contesto di corsi scolastici, nonché dedicare percorsi alle famiglie, ai dirigenti sportivi, agli allenatori, al personale medico e alle agenzie di comunicazione, nell'ottica di promuovere il più possibile la consapevolezza sui valori del singolo atleta, così da favorire un incremento della sua autonoma capacità decisionale fondata sul principio di un comportamento eticamente adeguato. Si tratta però obiettivi la cui attuazione è stata solamente accennata e che evidentemente è sottovalutata dalle istituzioni sportive impegnate prevalentemente sugli aspetti competitivi. Questo sostanziale disinteresse si pone in contrasto con il comma 4 dell'art. 6 della legge 376 del 2000 il quale prescrive che i soggetti che entrano a far parte dell'ordinamento sportivo debbano dichiarare la conoscenza delle normative sportive antidoping al momento del tesseramento. Con tale formulazione, pare evidente l'intenzione del legislatore di sollecitare gli organismi sportivi ad occuparsi del problema educativo connesso al doping. Se così non fosse, il dispositivo assumerebbe una valenza solamente in termini di adesione passiva alla normativa sportiva, in funzione dell'assoggettamento al Codice antidoping. Questa non potrebbe essere però un'impostazione condivisibile, considerando

che, per quanto visto in relazione al rapporto tra gli ordinamenti, lo Stato non ha alcun interesse ad imporre il rispetto di formalità collegate al tesseramento sportivo, avendo oltretutto già assicurato il rispetto del sistema della WADA, delegando sostanzialmente tutte le relative attività all'organizzazione nazionale antidoping rappresentata in seno al CONI¹¹³. L'importanza della prospettiva formativa l'aveva intuiva la l. 31 maggio 2017, n. 8 dell'Emilia-Romagna che, oltre ad imporre il coordinamento delle attività da svolgere nei centri sportivi da parte di un laureato in scienze motorie¹¹⁴ mette in risalto come la scuola, insieme alle associazioni sportive, siano la sede naturale in cui il valore, anche sociale, della pratica sportiva, deve essere messo in risalto come strumento per la realizzazione del diritto alla salute e al benessere psico-fisico delle persone, nonché per il miglioramento degli stili di vita, lo sviluppo delle relazioni, dell'inclusione sociale e la formazione fin dalla giovane età¹¹⁵.

Proprio in quest'ottica all'art. 8 della legge viene infatti prevista la promozione della collaborazione tra enti scolastici e sportivi attraverso piani formativi e progetti di educazione motoria condivisi, a patto che i soggetti associativi a cui sono demandate queste attività siano in possesso dei requisiti dell'art. 11 e, dunque, abbiano nel loro organico laureati in Scienze Motorie, o diplomati ISEF che rivestano la qualifica di coordinatori delle attività. Sempre lo stesso anno, anche la Sicilia, con l.r. 13 ottobre 2017, n. 16, all'art. 56 ha previsto la direzione tecnica dei centri in capo a dei soggetti in possesso di laurea in Scienze Motorie¹¹⁶.

La legge 12 dicembre 2017, n. 205, nell'introdurre all'art 1, co. 354 il modello di ente sportivo dilettantistico lucrativo, aveva previsto l'introduzione

¹¹³ *Supra* Cap. 1, par. 4.

¹¹⁴ In particolare, l'art. 11, co. 2 prescrive che l'istruttore qualificato deve possedere il diploma ISEF ex l. 7 febbraio 1958, n. 88 o la laurea in Scienze Motorie ex d.lgs. 8 maggio 1998, n. 178, oppure titoli equipollenti conseguiti all'estero e riconosciuti dallo Stato. Di fatto viene replicata la disciplina della Regione Sicilia censurata dalla Corte Costituzionale.

¹¹⁵ Sul punto, tra i tanti, si v. lo studio di N. SERRA-PAYAAC, A. ENSENYATA, P. SERRA-PAYAB et al., *Physical activity behavior, aerobic fitness and quality of life in school-age children*, in *Proc. soc. behav. sci.*, 2015, 191, pp. 1758-1762.

¹¹⁶ La legge affermò che l'attività di rieducazione svolta nei centri sanitari era rimessa all'esclusiva supervisione dei laureati in Scienze motorie. La norma fu dichiarata illegittima perché istituzionalizzava una nuova figura sostituendola a quella del fisioterapista C. Cost. 23 luglio 2018, n. 172, in *Giur. cost.*, 2018, 4, pp. 1850 ss. Cfr. L. ZAMBELLI, F. PEGREFFI, *Il laureato in scienze motorie, professionista della pianificazione del benessere e il rilancio socio-sanitario dopo il Covid-19*, in *San. pubbl. priv.*, 2021, 4, pp. 58-80.

della medesima disposizione, confermando una prima intenzione del legislatore statale di seguire il modello già avviato dalle esperienze regionali, ma con il d.l. 12 luglio 2018 n. 87, conv. l. 9 agosto 2018, tutta la disciplina sulla nuova figura di ente fu subito abrogata¹¹⁷.

È allora in questo contesto che deve essere letta la sentenza, emessa proprio nel 2017, con cui il Consiglio di Stato¹¹⁸, per la prima volta e in maniera categorica, si è pronunciato sull'importanza dell'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole, proprio per il suo valore formativo nell'educazione dei giovani cittadini¹¹⁹. Un intervento che non può che essere inteso nel senso in cui la formazione della popolazione dei prossimi decenni dovrà coinvolgere necessariamente anche gli aspetti volti alla corretta educazione motoria e ad una vita attiva nella direzione del benessere e dei corretti stili di vita, proprio nell'ottica di creare quella coscienza comune che potrà tradursi in uno strumento di prevenzione per la salute pubblica.

10. Una prospettiva concreta per guidare la transizione. La nuova figura del chinesiologo e la sua centralità per l'insegnamento dei corretti stili di vita nei luoghi sportivi.

Le istanze di una maggior competenza all'interno delle organizzazioni sportive, anche in funzione dell'importanza dei programmi di prevenzione ed educazione all'attività motoria, sono state in parte raccolte dalla legge delega di riforma dello sport dell'8 agosto 2019, n. 86 che all'art. 5, co. 1, lett. i) ha previsto il riconoscimento giuridico della figura del laureato in Scienze

¹¹⁷ Le norme su questa nuova tipologia di enti contenevano una serie di disposizioni all'avanguardia per il settore dilettantistico, tra cui quella in esame, che con tutta probabilità il settore delle organizzazioni sportive non era pronto a recepire, sul punto si v. G. GIANNINI, *Le collaborazioni in ambito sportivo dilettantistico tra il "decreto dignità" e il "jobs act degli autonomi": vecchie criticità e nuovi problemi applicativi*, in *Olympialex*, 2019, 1, pp. 25-31.

¹¹⁸ Cons. St., sez. VI, 7 febbraio 2017, n. 540, in *Foro Amm.*, 2017, 2, pp. 316 ss.

¹¹⁹ P. SANDULLI, *Il Consiglio di Stato ribadisce l'importanza dell'insegnamento delle scienze motorie nella scuola*, in *Riv. dir. econ. sport.*, 2017, 2, pp. 211-212. Sulla ricostruzione storica si v. T. DE JULIIS, M. PESCANTE, *L'educazione fisica e lo sport nella scuola italiana*, Firenze, Le Monnier, 1990; A. LOMBARDO, *Onesti e lo sport scolastico nell'Italia del dopoguerra*, in *Riv. dir. sport.*, 2016, 2, pp. 523-536. Per una prospettiva attuale si v. F. CEREDA, *Attività Fisica e Sportiva: tra l'educazione della persona e le necessità per la salute*, in *Form. inseg.*, 2016, 3, pp. 25-31; in ambito internazionale B.J. CARDINAL, *Promoting Physical Activity Education Through General Education: Looking Back and Moving Forward*, in *Kin. rev.*, 2020, 9 (4), pp. 287-293.

Motorie e dei soggetti forniti di titoli equipollenti di cui al decreto legislativo 8 maggio 1998, n. 178. Il decreto del 28 febbraio 2021, n. 36, contiene le disposizioni di attuazione della suddetta legge, che rappresentano un vero punto di svolta per il riconoscimento della professionalità di questa peculiare categoria di operatori. In particolare, al fine del corretto svolgimento delle attività fisico-motorie, anche di livello agonistico, ma soprattutto volte alla tutela del benessere, nonché alla promozione di stili di vita corretti, l'art. 41 del d.lgs. 36/2021 riconosce ed istituisce le figure professionali del chinesologo di base, del chinesologo delle attività motorie preventive ed adattate, del chinesologo sportivo e del manager dello sport¹²⁰; tra queste, nella questione in trattazione, rilevano in particolar modo le figure del chinesologo e del chinesologo delle attività motorie preventive ed adattate.

Il primo tipo di professionista deve essere in possesso della laurea triennale in Scienze delle attività motorie e sportive (classe L-22) e la sua attività ha ad oggetto la: a) conduzione, gestione e valutazione di attività motorie individuali e di gruppo a carattere compensativo, educativo, ludico-ricreativo e sportivo finalizzate al mantenimento ed al recupero delle migliori condizioni di benessere fisico nelle varie fasce di età attraverso la promozione di stili di vita attivi; b) conduzione, gestione e valutazione di attività per il miglioramento della qualità della vita mediante l'esercizio fisico, nonché di *personal training* e di preparazione atletica non agonistica¹²¹.

Il secondo deve essere invece laureato magistrale in Scienze e tecniche delle attività motorie preventive e adattate (classe LM-67) e la sua attività ha per oggetto: a) la progettazione e l'attuazione di programmi di attività motoria

¹²⁰ I requisiti formativi per il chinesologo sportivo sono invece, la laurea magistrale in Scienze e Tecniche dello sport (classe LM-68) necessaria al fine di acquisire le nozioni per: a) la progettazione, il coordinamento e la direzione tecnica delle attività di preparazione atletica in ambito agonistico, fino ai livelli di massima competizione, presso associazioni e società sportive, enti di promozione sportiva, istituzioni e centri specializzati; b) preparazione fisica e tecnica personalizzata finalizzata all'agonismo individuale e di squadra (art. 41, co. 4). Per la figura del manager dello sport è necessario la laurea magistrale in organizzazione e gestione dei servizi per lo sport e le attività motorie (classe LM-47), attraverso cui apprendere le nozioni per esercitare: a) la programmazione e la gestione di impianti sportivi; b) la conduzione e la gestione delle strutture pubbliche e private dove si svolgono attività motorie, anche ludico-ricreative; c) l'organizzazione, in qualità di esperto e consulente, di eventi e manifestazioni sportive, anche ludico-ricreative (art. 42, co. 5).

¹²¹ Art. 41, co. 2, d.lgs. 36/2021.

finalizzati al raggiungimento e al mantenimento delle migliori condizioni di benessere psicofisico per soggetti in varie fasce d'età e in diverse condizioni fisiche; b) l'organizzazione e la pianificazione di particolari attività e di stili di vita finalizzati alla prevenzione delle malattie e al miglioramento della qualità della vita mediante l'esercizio fisico; c) la prevenzione dei vizi posturali e il recupero funzionale post-riabilitazione finalizzato all'ottimizzazione dell'efficienza fisica; d) la programmazione, il coordinamento e la valutazione di attività motorie adattate in persone diversamente abili o in individui in condizioni di salute clinicamente controllate e stabilizzate.

La peculiarità delle professionalità delle nuove figure nello sviluppo e nella programmazione della salute collettiva risultano evidenti dalla lettura del comma ottavo dell'art. 41 in cui, per quanto riguarda le attività eseguite presso le palestre della salute¹²², è previsto che per l'offerta di programmi di attività fisica adattata e di esercizio fisico strutturato, il chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate collabora con medici specialisti in medicina dello sport e dell'esercizio fisico, in medicina fisica e riabilitativa e in scienze dell'alimentazione, oltre che con altri professionisti sanitari, come il fisioterapista e il dietista.

Le disposizioni di riforma, posizionandosi nella stessa linea delle normative regionali già citate, riprendono poi parzialmente le intenzioni dell'abrogata disciplina sugli enti sportivi dilettantistici, prevedendo all'art. 42 che i corsi e le attività motorie e sportive offerti all'interno di palestre, centri e impianti sportivi di ogni tipo, a fronte del pagamento di corrispettivi a

122 Le "Palestre della salute" rappresentano l'attuazione di politiche regionali volte allo sviluppo dell'esercizio fisico come strumento di prevenzione e terapia. In Emilia-Romagna l'istituzione del riconoscimento in capo ad alcune strutture dell'esistenza dei requisiti per la certificazione dello svolgimento dell'attività sportiva in modo corretto, fu avviato con il Piano di Prevenzione 2010-2012 approvato con deliberazione della Giunta Regionale del 1° agosto 2011, n. 1154 con cui furono sperimentate le c.d. "Palestre Sicure", in cui soggetti portatori di fattori di rischio potevano essere assistiti da figure qualificate, in particolare laureati in Scienza de tecnica della attività preventive e adattate. Il progetto si è poi evoluto con la declinazione delle "Palestre e Associazioni Sportive che promuovono Salute" e "Palestre che promuovono Salute per l'Attività Motoria Adattata". Ai sensi della delibera della Giunta Regionale del 5 dicembre 2016, n. 2127 tale qualifica può essere riconosciuta a quegli enti che adottano un codice etico e soprattutto presentino rispettivamente nel loro organigramma dei laureati in scienze motorie (L-22) e in attività motoria preventiva e adattata (LM-67), questi ultimi devono essere gli unici soggetti che possono tenere corsi per l'attività preventiva e adattata.

qualsiasi titolo, anche sotto forma di quote di adesione, devono essere svolti con il coordinamento di un chinesologo o di un istruttore di specifica disciplina, dei cui nominativi deve essere data adeguata pubblicità a pena di una sanzione amministrativa dell'importo di € 1.000-10.000.

L'ingente novità trova però un limite nel comma 4, prescrivendo l'esenzione dall'obbligo di cui al comma 1 per le attività sportive agonistiche disciplinate dalle Federazioni sportive nazionali, dalle discipline sportive associate o dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e dal Comitato italiano paralimpico (CIP) e per le attività motorie a carattere ludico ricreativo non riferibili a discipline sportive riconosciute dal CONI e dal CIP, tra cui il ballo e la danza, nonché per le attività relative a discipline riferibili ad espressioni filosofiche dell'individuo che comportino attività motorie. Quest'ultima norma lascia presagire la volontà di concedere tempo per un adeguamento agli operatori sportivi, ma pare comunque visibile il *favor* del legislatore, che evidentemente ritiene questi "nuovi" professionisti degli attori strategici per la pianificazione del benessere e per l'educazione ai corretti stili di vita anche attraverso la formazione antidoping.

A ben vedere già fuori dall'Italia questo approccio ha rappresentato una soluzione convincente, soprattutto nei paesi del Nord Europa, in cui il movimento sportivo ha trovato alleati e *partners* nelle facoltà universitarie di Scienze Motorie e nelle maggiori associazioni di sport amatoriale¹²³. Le norme di cui agli artt. 41 e 42 del d.lgs. 36/2021 rappresentano, dunque, la definitiva consacrazione di quelle conquiste dalla comunità scientifica riguardo alla realtà delle attività motorie, con l'auspicio che il percorso possa completarsi presto con la definitiva entrata in vigore delle norme istitutive delle nuove figure - ad oggi prevista per il 1° gennaio 2023 - e con la rapida individuazione da parte del Governo dei relativi percorsi professionalizzanti.

L'individuazione di ricerche volte all'incremento del benessere degli individui attraverso lo studio delle attività motorie è infatti un tracciato che si è evoluto negli anni, diventando oggetto di approfondimento e di

¹²³ Cfr. N.R. PORRO, *Sport e cittadinanza*, in *Passato e presente*, 2020, 111, p. 19.

sperimentazione, assurgendo alla qualificazione di “scienza” autonoma e a sé stante dalle altre discipline sanitarie, trovando definitiva consacrazione nell’istituzione della facoltà universitaria di “Scienze Motorie” avvenuta con il d.lgs. 8 maggio n. 178 del 1998, di attuazione della legge delega 15 maggio 1997, n. 15 (c.d. legge “Bassanini due”) con cui venne disposta 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 aree oggi corrispondenti alle specializzazioni dei chinesiologi e dei manager dello sport¹²⁴. Si tratta di percorsi formativi universitari volti 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 Facoltà di Scienze Motorie ha inteso ed 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 nelle scuole, nelle comunità, negli ambienti di lavoro e nelle attività sportive, agonistiche e ricreative¹²⁵. L’importanza dell’intervento di questo tipo di professionisti, che abitualmente svolgono attività di supporto alle attività sportive all’interno di associazioni¹²⁶,

¹²⁴ Sul punto si v. la ricostruzione di C. BOTTARI, P. RUBBI, *Progettare il benessere: una storia che viene da lontano: dall'Istituto per l'Educazione Fisica della Facoltà di Scienze Motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2010, pp. 103 ss.

¹²⁵ C. BOTTARI, DIRITTO, *Organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021, p. 31.

¹²⁶ In proposito interessante è l’intervento di M. FUMO, *Profili professionali e funzione educativa dell’attività sportiva*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 1, pp. 23-46, che riferendosi in generale agli istruttori, degli allenatori e dei maestri, svolge una riflessione a maggior ragione valida per i laureati in Scienze Motorie e che può essere riassunta nei seguenti termini. Continuare a non valorizzare le competenze di questi soggetti sulla base del fondamento costituzionale dell’educazione sportiva, si pone in contrasto con il loro effettivo *status* giuridico, che ai sensi dell’art. 50 c.p. e più in generale del sistema delle responsabilità, li vede titolari di una posizione di garanzia nei confronti dei loro atleti. Il mancato riconoscimento del loro apporto professionale equivale, dunque, a contribuire alla stagnazione del sistema, che si riscontra anche nel mancato conferimento di dignità lavorativa a questi soggetti.

oggi prettamente con un'attenzione volta agli aspetti agonistici o di avviamento all'agonismo, è rappresentata inoltre da altre disposizioni contenute nella legge 8 agosto 2019, n. 86. Infatti, l'art. 2 della legge prevede, per la prima volta, la possibilità per gli istituti di formazione primaria, di costituire dei Centri Sportivi Scolastici¹²⁷, ossia degli enti di raccordo tra gli istituti scolastici e le associazioni sportive e del Terzo settore, per promuovere i corretti stili di vita, con l'obbligo di affidamento delle discipline sportive esclusivamente alla supervisione di laureati in Scienze Motorie. A questa disposizione si affianca il combinato dell'art. 1, co. 330-332 della l. 30 dicembre 2021, n. 234, con cui è stata prevista l'introduzione graduale dei laureati in Scienze Motorie quali docenti di educazione fisica nella scuola primaria, partendo dalla classe quarta e quinta per l'anno scolastico 2022/2023, con l'espressa finalità di conseguire gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e di promuovere nei giovani l'assunzione di comportamenti e stili di vita funzionali alla crescita armoniosa, alla salute, al benessere psico-fisico e al pieno sviluppo della persona¹²⁸.

11. La potenzialità attrattiva dei presidi educativi.

Questa nuova attenzione per il tema della formazione educativa sta incontrando anche una prima concreta trasposizione nelle iniziative della

¹²⁷ Tali centri sono istituiti ai sensi della nota del Ministero dell'istruzione del 4 agosto 2009, n. 4273 e sono da intendersi una struttura organizzata con il compito di programmare iniziative ed attività coerenti con le finalità del progetto di sviluppo di una nuova cultura sportiva e di contribuire ad aumentare il senso civico degli studenti, in funzione della propria realtà e delle proprie risorse. Cfr. M. COLUCCI, *I centri sportivi scolastici per rifondare lo sport italiano*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 1, pp. 11-12, il quale affermando l'importanza di una stretta collaborazione tra i centri sportivi ed enti sportivi, mette in evidenza l'esigenza di un supporto finanziario con contributi degli Enti locali o con la disponibilità di impianti riqualificati.

¹²⁸ Diversi sono gli studi che riflettono l'importanza dell'insegnamento di questi aspetti in età evolutiva, tra i vari si v. C. BELGIANNI, *Educazione corporea e al movimento. Il ruolo educativo del corpo e del movimento nella Scuola Primaria Italiana*, in *Riv. it. ped. sport*, 2017, 1, pp. 18-25; V. PERCIAVALLE, D. MASALA, L. IMPARA, *Il contributo dell'istituzione scolastica e dello sport contro il doping giovanile*, in *Form. ins.*, 2018, 1, pp. 163-168. Il portato di questi studi affiora in maniera evidente in diversi passaggi del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in www.governo.it, p. 179, che in riferimento alla Missione n. 4 "Istruzione" riconosce che l'ampliamento e il potenziamento dell'offerta curricolare consentono il "consolidamento della cultura motoria e sportiva determina la comprensione del valore del linguaggio corporeo, facilita l'assimilazione dei principi della sana alimentazione, il rispetto delle regole e degli altri, l'acquisizione di un corretto stile di vita", mettendo tra l'altro al centro di questa operazione di potenziamento delle attività motorie il tema dell'edilizia sportiva scolastica per cui si rinvia *supra* Cap. 2, par. 10.

società Sport e Salute S.p.a., che vede nei laureati in scienze motorie le figure che devono essere necessariamente presenti per l'attuazione di importanti attività di carattere sociale e rivolte alla salute. Sono recenti, infatti, gli stanziamenti di fondi del progetto lo "Sport per tutti - Quartieri", che prevede la realizzazione di presidi sportivi/educativi, gestiti da associazioni e società sportive dilettantistiche - con la necessaria presenza di chinesiologi e *manager* dello sport - e finalizzati all'erogazione di programmi di attività sportiva gratuita per bambini e ragazzi; centri estivi durante il periodo di chiusura delle scuole; attività doposcuola pomeridiane; incontri con nutrizionisti e *testimonial* sui corretti stili di vita, sul rispetto delle regole e sui valori positivi dello sport, aperti alle famiglie e alla comunità. A ben vedere questi nuovi "contenitori" di servizi, così come descritti negli obiettivi dei bandi di Sport e Salute S.p.a., sembrano rappresentare la sede naturale proprio per quel tipo di formazione trasversale che parte dalla presa di coscienza di come nasce un fenomeno così complesso come quello dell'uso di sostanze, fino ad espandere le sue potenzialità verso l'educazione ai corretti stili vita, non solo dal punto di vista motorio, ma anche nutrizionale e più in generale etico, anche nei riguardi della propria persona¹²⁹.

Il percorso che ha condotto in questa direzione era stato solo abbozzato negli interventi legislativi antecedenti alla costituzione della società statale, in

¹²⁹ Il fenomeno della corretta educazione alimentare per i minori, anche in fascia infantile e l'incidenza di sponsor e attività sportive rispetto, in relazione all'attività sportiva e all'intervento degli sponsor in essa come dimostrato dallo studio di H. DIXON, M. SCULLY, M. WAKEFIELD et al., *Community junior sport sponsorship: an online experiment assessing children's responses to unhealthy food v. pro-health sponsorship options*, in *Pub. heal. nut.*, 2018, 21 (6), pp. 1175-1186, i quali concludono che la sponsorizzazione di sport per bambini da parte di marchi alimentari che commercializzano prodotti c.d. "sani" può promuovere la consapevolezza di questi marchi tra i futuri consumatori e la scelta di un marchio di sponsorizzazione di alimenti "sani" può ridurre le preferenze per alcuni prodotti alimentari malsani; per questo, stabilire e implementare la definizione di criteri che aiutino ad introdurre nello sport sponsor di alimenti sani potrebbe aiutare a eliminare gradualmente cibi e bevande considerati malsani. Cfr. B. KELLY, L.A. BAUR, A.E. BAUMAN et al., *Food company sponsors are kind, generous and cool": (Mis)conceptions of junior sports players*, in *Int. jou. beh. nutr. phys. act.*, 2011, 95 (8), pp. 72-75; M.B. SCHNEIDER, H. J. BENJAMIN (Committee on Nutrition and the Council on Sports Medicine and Fitness), *Sports drinks and energy drinks for children and adolescents: are they appropriate?*, in *Pediatrics*, 2011, 127 (6), pp. 1182-1189. Gli studi socio-pedagogici sono strutturati da tempo sul punto, per una trattazione completa dei temi si rinvia a S. BELLANTONIO, *Sport e adolescenza. L'educazione come promozione delle risorse*, Milano, FrancoAngeli, 2014; E. ISIDORI, A. FRAILE ARANDA, *Educazione, sport e valori. Un approccio pedagogico critico- riflessivo*, Roma, Aracne, 2008.

quanto la legge 376/2000 conteneva solo dei generici precetti in tal senso - per lo più relativi all'utilizzo di sostanze - che fino ad ora non avevano trovato concreta attuazione e che dopo l'analisi delle potenzialità lesive del doping, pare ora evidente debbano essere sospinti nella loro attuazione da interventi operativi e finanziari impostati in un piano di sviluppo che valorizzi in generale percorsi di formazione in un senso educativo più esteso rispetto a quello dell'attenzione all'assunzione di farmaci e integratori.

Grazie allo studio del fenomeno del doping nella sua accezione multidisciplinare risulta allora ancora più evidente come il tema dell'educazione alla salute diviene centrale per gli enti sportivi che hanno, dunque, la grande opportunità di intercettare questa nuova prospettiva, nonché il dovere di progettare una nuova organizzazione grazie all'inserimento di professionisti già formati sul tema e in grado di pianificare e programmare le attività educative rivolte ai più giovani. Un'opportunità che non deve essere vista nel limite strettamente idealistico del raggiungimento di uno scopo superindividuale e/o solidaristico da parte dell'ente, ma deve essere interpretata come un'occasione di sviluppo per un rinnovamento dell'immagine associativa, sospinta dal ripensamento dell'organizzazione e delle attività dell'ente in un'ottica manageriale e anche di profitto rivolta, non più solo alla dimensione competitiva dello sport, ma destinata al rilancio di una nuova cultura del benessere e di corretti stili di vita¹³⁰.

La possibilità di offrire all'utenza un nuovo tipo di servizio con una forte connotazione educativo-sociale e, quindi, di alta valorizzazione per la comunità e per il territorio, oltre a presentare delle chiare sovrapposizioni con l'ambito del Terzo settore, rappresenta anche una nuova opportunità per

¹³⁰ Come verrà illustrato *infra* Cap. 4, par. 7, il tema della responsabilità sociale sta diventando sempre più centrale nel mondo delle imprese, anche del settore sportivo ed in questo senso l'impostazione di un *management* adeguato a garantire una creazione di valore nel lungo periodo, non solo per l'ente, ma anche per la collettività su cui sono localizzate, anche a causa della popolarità del fenomeno. Risulta fondamentale una transizione del sistema di *governance* verso nuovi servizi e la strutturazione per cogliere nuove opportunità di finanziamento. Cfr. M. VARMUS, M. KUBINA, B. MILAN, et. al, *Application of the Perceived Popularity of Sports to Support the Sustainable Management of Sports Organizations*, in *Sustainability*, 2022, 14 (3), pp. 1927-1949; F. SORRENTINI, *Sport, ambiente e territorio. Le scelte di sostenibilità*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. BIANCO, cit., pp. 403-440.

attrarre degli investimenti¹³¹. Come accennato nella prima parte di questa sezione¹³², la possibilità per un investitore privato di incontrare delle strutture in cui vengono erogati servizi che hanno un alto potenziale di valorizzazione sociale, per lo più collegati ad un fenomeno avvertito con sensibilità dalla comunità, come quello sportivo, rappresenta un'opportunità sostanzialmente inedita, ma ragionevolmente in grado di generare dei profitti quantomeno in termini di ritorno di immagine per il soggetto finanziatore. L'offerta di risorse e la configurazione di *partnership* tra enti imprenditoriali ed operatori del mondo educativo e del benessere rappresenta, infatti, una forma di collaborazione che ben può trovare una collocazione positiva nei bilanci sociali del mondo imprenditoriale, contribuendo ad aumentare l'immagine nei confronti dei propri *stakeholders*¹³³, a patto di incontrare degli operatori che siano in grado di offrire dei servizi riconosciuti di promozione sociale ed erogati da soggetti con competenze adeguate valorizzare il loro potenziale.

Raccogliendo in maniera estremamente sintetica quanto finora emerso dalle varie sezioni dell'analisi, ma senza voler anticipare le conclusioni che vedranno completa la tesi a cui giungerà la trattazione, è possibile affermare che le linee di intervento dei bandi di Sport e Salute S.p.a., insieme all'impiego progressivo e capillare dei laureati in scienze motorie negli *staff* manageriali permettono, finalmente, di configurare in maniera operativa e l'avvio di una nuova politica di finanziamento e gestione di enti e infrastrutture sportive in grado di sfruttare i percorsi di collaborazione offerti dalle novità normative per l'aggiudicazione degli impianti¹³⁴, offrendo così

¹³¹ Rinviano ad altre sedi l'approfondimento della questione è da considerarsi pacifico che il coinvolgimento delle organizzazioni *non profit* è considerato funzionale in un'ottica di *welfare* generativo, produttivo di capitale sociale e benessere personale, che contempli, nello specifico, la definizione di progetti individualizzati. Tra i tanti autori, tra i più recenti si v. A. SANTUARI, *Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili*, Milano, FrancoAngeli, 2022, p. 55 ss. Più in generale l'autore affronta l'evoluzione del sistema di *welfare* attualmente in fase di transizione, mettendo in evidenza il ruolo dei sistemi di *welfare* locali nell'ambito dei servizi socio-sanitari, Cfr. G. FIORENTINI, *Pubblico e privato nel nuovo welfare. La regolamentazione delle organizzazioni non lucrative e dei servizi di utilità sociale*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 73 ss.

¹³² *Supra* par. 1

¹³³ *Infra* Cap. 4, par. 7.

¹³⁴ A livello internazionale il dibattito è già presente da diversi anni, sul punto si v. D. PARNELL, A. MAY, P. WIDDOP et al., *Management strategies of non-profit community sport facilities in an era of austerity*, in *Eur. sport manag. quar.*, 2019, 19 (3), pp. 312-331. In

proprio quell'insieme minimo di fattori necessari per presentarsi al mondo imprenditoriale con una veste rinnovata e necessaria per costituire delle *partnerships* proficue in ottica di rinnovamento del sistema.

particolare, nel Regno Unito si è sviluppata un'ampia letteratura sull'importanza dell'implementazione del *management* nel Terzo settore e più in generale nei servizi sociali e alla persona quali quelli sportivi, I. O'BOYLE, D. HASSAN, *Performance management and measurement in national-level non-profit sport organisations*, in *Eur. sport. manag. quar.*, 2014, 14 (3), pp. 299-314; L. KELLY, *'Social inclusion' through sports-based interventions?*, in *Crit. soc. pol.*, 2011, 31 (1) pp. 126-150; J.A. KENYON, C. MASON, J. ROOKWOOD, *Emerging third-sector sports organisations and navigating uncertainty in an 'era of austerity': A single ethnographic case study from Liverpool*, in *Int. jou. sport polic.*, 2018, 10 (1), pp. 25-42. Di rilievo sono anche gli studi sul coinvolgimento delle società sportive per i giovani in età primaria, tra i più recenti si v. D. PARNELL, E. COPE, R. BAILEY et al., *Sport policy and English primary physical education: the role of professional football clubs in outsourcing*, in *Sport soc.*, 2017, 20 (2), pp. 292-302.

CAPITOLO IV

WORK-LIFE BALANCE E PIANIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ MOTORIA. UNA PROSPETTIVA INTEGRATA PER IL RILANCIO DEL BENESSERE COLLETTIVO.

1. Il concetto di *welfare* e lo stato sociale. - 2. La crisi del sistema assistenziale e la necessità di un intervento delle imprese verso strategie di conciliazione e *work-life balance* per sostenere il benessere. - 3. Dalle origini del *welfare* aziendale e all'attuale ruolo centrale della contrattazione collettiva aziendale. - 4. Uno sguardo sulle tipologie assistenziali e le insidie dello *smart working*. - 5. *Policy* aziendali ed attività motorie: tra produttività e benessere. - 6. Gli ostacoli alla transizione e la necessità di un incentivo. - 7. Responsabilità sociale e contabilizzazione dei servizi sportivi. - 8. Verso una sinergia tra imprese, enti sportivi e territorio per il rilancio dell'attività motoria in funzione del concetto di *work-life balance*.

1. Il concetto di *welfare* e lo stato sociale.

Al fine di poter esprimere le potenzialità dell'attuazione delle ingenti innovazioni legislative intervenute negli ultimi anni per favorire la valorizzazione dello sport come strumento di pianificazione del benessere, è necessario descrivere quali potrebbero essere gli ulteriori vantaggi, oltre a quelli fin qui descritti, che un'impresa privata può ottenere dall'investimento nell'impiantistica e più generale nel mondo sportivo. La transizione degli enti sportivi verso la creazione di centri educativi e motori presso gli impianti pubblici, seppure rappresenti una prospettiva innovativa, potrebbe non essere sufficiente di per sé ad attirare l'attenzione degli investitori imprenditoriali, che senza un ulteriore stimolo di "profitto", potrebbero non ritenere proficuo il ritorno del loro impegno economico se questo è utilizzato per attività ed iniziative, che seppur meritevoli, non convertibili in utilità per l'impresa al di là del puro ritorno di immagine. Per offrire una prospettiva di definitiva attrattività per le imprese, pare utile volgere l'attenzione a quel settore in, cui secondo la letteratura di settore, le imprese stanno dedicando sempre maggiori investimenti, vale a dire di quel complesso di servizi definiti di "*welfare*

aziendale” che, come verrà dimostrato, può rappresentare la giusta sintesi degli interessi aziendali, con quelli della realtà sportiva e sociale.

Prima di iniziare il percorso che porterà a mettere in luce la teoria alla base dell’ultima sezione della trattazione, è però opportuno precisare che al momento non si rinvengono studi sul parallelismo tra *welfare* aziendale e organizzazione delle attività motorie e che le poche ricerche presenti contengono per lo più l’analisi di realtà straniere, illustrate da un punto di vista sociologico. L’assenza di dottrina giuridica sul tema è probabilmente dovuta al fatto che le esigue disposizioni in materia di *welfare* aziendale sono piuttosto recenti e comunque di portata estremamente limitata se si considera che, tendenzialmente, la disciplina del tema è rimessa alla contrattazione collettiva aziendale; inoltre, le normative che contengono una reale spinta innovativa per la promozione dell’attività motorie sono state introdotte da poco tempo ed alcune sono ancora in attesa di divenire efficaci, sicché questa sezione della tesi si baserà su un’impostazione per lo più teoretica, anche se alla conclusione del lavoro verrà offerta una sintesi che metterà in luce i risvolti operativi di questo argomento di ricerca.

Per meglio comprendere quali sono quindi i passaggi che permettono, favoriscono, o comunque rendono ora maturi i tempi per un intervento aziendale a sostegno della transizione nella nuova dimensione di sport, al fine di non incorrere in *impasse* concettuali, è allora fondamentale offrire preliminarmente un breve *excursus* del contesto in cui è nato il concetto generale di *welfare* e in che modo lo stesso è venuto a attestarsi anche in capo al sistema produttivo. Solo successivamente si potrà passare all’analisi più dettagliata del tema, offrendo un nuovo punto di vista ed una nuova prospettiva a beneficio della collettività che vertà sul parallelismo con le attività motorie.

Per “stato sociale” o “*welfare State*” si intende un complesso di politiche pubbliche poste in essere da uno Stato al fine di promuovere la sicurezza, l’assistenza e il benessere sociale ed economico dei cittadini, con l’obiettivo di implementarne la qualità della vita. Caratteristica peculiare dello stato sociale è

una presenza pubblica rilevante in settori come assistenza e previdenza sociale, istruzione, edilizia popolare e assistenza sanitaria¹.

In chiave ricognitiva si osserva come in Italia, lo stato sociale è stato originariamente fondato sulla protezione dell'impiego del capofamiglia e sul ruolo della famiglia come ammortizzatore sociale ed ha avuto un'evoluzione non dissimile rispetto al resto d'Europa. Il concetto si è poi evoluto, trovando il proprio fondamento nel principio di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3 Cost. ed è stato esplicitato mediante numerosi interventi legislativi volti ad assicurare a tutti i cittadini un livello minimo di benessere e a istituire un sistema di sicurezza sociale con l'obiettivo di sostituire quello previgente, basato sulla beneficenza e sull'assistenza². In parallelo alla promozione pratica del principio dell'eguaglianza sostanziale, la legislazione sul *welfare* è stata inoltre strutturata sulla valorizzazione del diritto al lavoro in base al dettato dell'art. 4 Cost. sui cui si fondano le politiche per favorire l'occupazione³. La Carta costituzionale riprende, poi, il tema di stato sociale nella parte prima del Titolo II, dove vengono enunciati più specificamente i diritti sociali che determinano l'erogazione di prestazioni assistenziali da parte dello Stato; in particolare nell'art. 31 vengono tutelati la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo e nell'art. 32 il diritto alla salute, quale diritto inviolabile dell'uomo. L'art. 34, invece, riconosce e garantisce il diritto allo studio, ponendo in capo alla Repubblica l'onere di favorire

¹ Le prime iniziative di *welfare* in Europa hanno avuto origine nel Regno Unito durante il XVI secolo attraverso le c.d. "*poor laws*", leggi a tutela dei nullatenenti e delle famiglie che avevano perso il capofamiglia in guerra e non erano quindi in grado di mantenersi. Lo stato si impegnava nei loro confronti a fornire supporto e sussidi. In seguito, il *welfare* è divenuto una risposta ai problemi sociali causati dalla prima industrializzazione e ha gradualmente ricoperto il ruolo fino ad allora appartenuto esclusivamente alla Chiesa, assistendo la massa di poveri generata dallo spopolamento delle campagne e dallo sfruttamento di lavoro nelle fabbriche. Si v. F. CONTI, G. SILEI, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005.

² Per un approfondimento della portata del principio di uguaglianza si v. *ex plurimis*, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale: un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984. Sulla costruzione di un sistema di sicurezza sociale fondato sull'eguaglianza, si rinvia tra i tanti a Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 11-94; M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1999, 1, pp. 25-52.

³ Sul tema completa ed autorevole è la trattazione di C. PETTINARI, *L'art. 4, primo comma, della Costituzione, oggi: saggio sull'evoluzione delle forme di tutela del diritto al lavoro nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2012, alla quale si rinvia per una ricostruzione anche in chiave storica dell'applicazione dell'art. 4 della Costituzione.

un'istruzione obbligatoria e gratuita, nonché di apprestare i dovuti strumenti finalizzati al raggiungimento dei gradi più alti degli studi da parte degli studenti più meritevoli, anche se sprovvisti dei mezzi necessari.

L'art. 38 Cost., infine, cristallizza il principio di sicurezza sociale, a mente del quale ogni cittadino ha diritto al mantenimento ed all'assistenza, imponendo allo Stato l'onere di prevedere ed assicurare mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia e disoccupazione involontaria⁴.

Il richiamo al dettato costituzionale è utile a porre in evidenza la differenziazione tra “servizi sociali” e “servizi pubblici” in generale, tenendo presente che solo i primi sono finalizzati a rimuovere, ovvero alleviare una situazione di svantaggio in capo al cittadino⁵. Ne consegue che le prestazioni erogate in termini mutualistici debbano essere apprestate in modo differenziato, a seconda delle esigenze che di volta in volta rilevano in capo al singolo e da ciò discende la difficile categorizzazione di tali prestazioni⁶.

⁴ Occorre rilevare l'importanza dell'art. 38, co. 4, secondo cui “*l'assistenza privata è libera*”. Sulla base della Costituzione la solidarietà e l'assistenza divengono un onere dell'ordinamento complessivamente inteso, prevedendo la facoltà dei soggetti privati di istituire enti di assistenza ed escludendo un ruolo monopolistico dello Stato in tale ambito. Per l'analisi del contenuto dell'art. 38 Cost. si rinvia a C. TRIPODINA, *Articolo 38*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, Cedam, 2008, p. 370.

⁵ Sulla definizione di servizio pubblico *supra* Cap. II, par. 2. Diversamente i servizi sociali, invece, si caratterizzano per la loro finalità di tutela e promozione del benessere della persona, rilevando quali “*particolari servizi pubblici, la cui peculiarità sta nell'inerenza alla persona e al disagio o alla difficoltà che essa incontra nel divenire parte attiva della comunità e della Repubblica*”, così M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Dir. amm.*, 2018, 3, p. 588. A livello legislativo, la materia è regolata dalla l. 328/2000 che, all'art. 1, co. 2, precisa che per “*interventi e servizi sociali*” si intendono le attività previste dall'art. 128 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ossia “*tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia*”. In proposito si v., altresì, C. Cost. 28 luglio 2004, n. 287, che sottolineò la rilevanza del “*nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona*”. Cfr. M. GERARDO, *I pubblici servizi*, in *Rass. avv. St.*, 2020, 3, pp. 220-230; per una visione generale si v. E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, 2, pp. 201-235.

⁶ “*Proprio tale profilo conduce a privilegiare modelli organizzativi flessibili, in grado di assicurare un confronto più agevole con le problematiche dei territori e di risolvere in maniera più efficace le personali difficoltà dell'individuo. La personalizzazione della prestazione contribuisce a rendere corresponsabile della sua erogazione lo stesso soggetto che ne beneficia, il quale è ‘attivamente’ coinvolto in sede di individuazione degli interventi idonei a*

A livello dell'Unione Europea, il Trattato di Maastricht del 1992 ha determinato una svolta ideologica ed un sostanziale cambio di rotta nell'organizzazione dei piani di *welfare*⁷ nell'ottica del c.d. principio di prossimità⁸, ossia mediante l'attribuzione di funzioni e responsabilità in capo agli organi più vicini agli interessi da tutelare, con l'obiettivo di consentire alle istituzioni locali l'esercizio ottimale dei poteri necessari per la cura dei compiti attinenti alle rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative⁹.

Il principale modello organizzativo di cooperazione tra “centro” e “periferia” è stato, per lungo tempo, identificato nel decentramento, come formula di equa distribuzione delle competenze tra gli assetti organizzativi esistenti all'interno dello Stato. La programmazione e l'indirizzo di natura regionale rappresentano i segni più evidenti dello sviluppo attuativo del nuovo sistema generale, all'interno del quale porre le basi per “*la nascita di un sistema amministrativo decentrato che vede nello Stato il ruolo di garante unitario delle istituzioni e del rispetto delle regole costituzionali in tema di azione amministrativa e nelle Regioni l'ente pubblico di programmazione e di coordinamento degli interessi emergenti a livello locale*”¹⁰.

soddisfare il suo bisogno, o in sede di scelta dell'operatore”. A. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 1, p. 97.

⁷ In una prima fase, infatti, la Comunità europea ha mantenuto un atteggiamento di indifferenza rispetto alle politiche sociali, in virtù della riserva statale in materia delineata dai trattati istitutivi, fondata sullo scarso interesse delle istituzioni comunitarie alla creazione di uno spazio comune a tutela di diritti dei singoli differenti da quelli strettamente concernenti le libertà economiche. Sul punto, si v. M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato merc.*, 2007, 3, p. 349, che rileva come “*i Padri fondatori concepivano l'integrazione europea come un progetto in grado di creare e sorreggere un circolo virtuoso tra economie aperte e politiche economiche orientate all'esterno, da un lato, e welfare state chiusi e politiche sociali orientate all'interno, dall'altro*”.

⁸ Partendo dalla definizione di cui all'art. 10, par. 3, TUE. “*Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*” per una sintesi esplicativa della sua applicazione si v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, vol. 1, a cura di P. DE PASQUALE, F. FERRARO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 64-71.

⁹ Per un approfondimento circa il crescente interesse del diritto dell'Unione Europea verso il settore dei servizi sociali si v. U. NEERGAARD, E. SZYSZCZAK, J. W. VAN DE GRONDEN, M. KRAJEWSKI, *Social Services of General Interest in the EU*, L'Aja, T.M.C. Asser Press, 2013; M. DELSIGNORE, *I servizi sociali nella crisi economica*, cit., p. 594-599.

¹⁰ Rinviando ad altre sedi l'approfondimento si v. su tutti S. CASSESE, *Il maggiore fallimento dello stato unitario*, in *Gior. dir. amm.*, 2017, 1, pp. 37-39. Tra gli altri illustra in maniera sintetica, ma efficace il processo avvenuto alla fine degli anni 90 G. SORICELLI, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Regioni*, 2000, 6, p. 1050.

In tale contesto ha trovato terreno fertile la legge 8 novembre 2000, n. 328, rubricata “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, avente ad oggetto la promozione di interventi sociali, assistenziali e sociosanitari per garantire un aiuto alle persone e alle famiglie in difficoltà. Questa legge mira, dunque, alla realizzazione di servizi sociali in modo unitario e integrato, attribuendo in capo tanto agli enti territoriali quanto allo Stato, ognuno nell’ambito delle proprie competenze, l’onere di provvedere alla programmazione degli interventi e delle risorse, coinvolgendo anche il Terzo settore. Nello specifico, la l. 328/2000 assegna ai comuni la titolarità delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale (art. 6), attribuendo in capo alle Regioni funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi, nonché di verifica della loro attuazione a livello territoriale, potendo altresì disciplinarne l’eventuale integrazione (art. 8). Allo Stato, infine, sono attribuiti poteri di indirizzo e coordinamento (art. 9), che si esplicano, in particolare, nella determinazione dei principi e degli obiettivi da perseguire e nell’individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, potendo inoltre esercitare poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle Regioni¹¹.

Rinviando ad altre sedi l’analisi sulla metamorfosi del modello delineato all’inizio degli anni 2000, anche in seguito all’intervento della riforma costituzionale del 2001, è opportuno evidenziare come la legge 328/2000, pur rappresentando un passaggio epocale nel processo di riconoscimento del ruolo del Terzo settore e dell’azione dei soggetti privati di prossimità nella costruzione dei piani di *welfare*, tuttavia, non è pienamente riuscita nell’intento di costruire un sistema integrato. Una delle cause si rinviene nelle difficoltà di superamento di un modello tipicamente fondato su un approccio particolaristico¹², frutto del complesso contemperamento tra la costruzione di

¹¹ A tutt’oggi la definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale non può dirsi pienamente realizzata, anche a causa della formulazione della norma, ritenuta generica e concepita prima della riforma costituzionale, così D. DONATI, *Il ruolo delle Regioni nell’attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Ist. fed.*, 2021, 1, pp. 226-231.

¹² Sul punto, si v. R. FINOCCHI GHERSI, *Servizi Sociali* (ad vocem), in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. CASSESE, vol. 6, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 5536 ss.

un quadro adeguato di tutele comune su tutto il territorio nazionale e le contrapposte esigenze di prossimità rispetto ai beneficiari dei servizi¹³.

2. La crisi del sistema assistenziale e la necessità di un intervento delle imprese verso strategie di conciliazione e *work-life balance* per sostenere il benessere.

Al di là dell'efficacia delle legislazioni succedutesi in argomento, per comprendere il passaggio sopra delineato tra intervento statale e coinvolgimento dei privati, risulta importante inquadrare brevemente il contesto economico-sociale in cui si sono sviluppate le nuove politiche di *welfare*, considerando che a partire dalla prima metà degli anni Settanta la crisi finanziaria che ha interessato le economie occidentali ha influito in maniera determinante nel processo di superamento del tradizionale modello di *welfare*, improntato sul ruolo predominante svolto dallo Stato¹⁴. Come evidenziato da diversi autori¹⁵, il passaggio da un'economia industriale ad un'economia post-industriale ha cagionato uno sconvolgimento del modello occupazionale, concretizzando un progressivo superamento del modello c.d. fordista di occupazione, per direzionarsi verso la diffusione di forme di lavoro esternalizzate, o automatizzate rispetto alla canonica vita aziendale¹⁶. Ne è

¹³ Come rilevato da I. MADAMA, *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 138, l'entrata in vigore della legge quadro non ha comportato significativi incrementi della spesa sociale in favore di servizi assistenziali che in Italia rimane sotto alla media europea.

¹⁴ A ciò deve aggiungersi come la progressiva creazione di un mercato unico europeo abbia implicato un ripensamento delle politiche economiche, ora volte alla convergenza e integrazione tra stati, portando però a "*l'erosione della sovranità dello stato ha messo in discussione uno dei tratti che maggiormente contraddistinguono il contemporaneo welfare state: il carattere marcatamente nazionale dei suoi schemi e delle sue programmazioni*". S. CAPONETTI, *Mercato economico e "welfare state"*, in *Dir. econ.*, 2018, 2, p. 379.

¹⁵ Sul punto, si v. M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, cit., pp. 353-355; P. PIERSON, *Post-industrial pressures on the mature Welfare States*, in *The new politics of Welfare State*, edited by P. PIERSON, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 80-104; G. PROSPERETTI, *Nuove politiche per il Welfare State*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 15-22; A.M. BATTISTI, *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 3-8; G. MORO, G. BERTIN, *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, a cura di I. COLOZZI, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 37-50.

¹⁶ Il modello di lavoro fordista era essenzialmente fondato sulla parcellizzazione delle funzioni, sulla stabilità dell'occupazione e sulla totale deresponsabilizzazione del lavoro esecutivo. Tale sistema di organizzazione del mondo del lavoro entrò progressivamente in crisi con l'avvento delle nuove tecnologie e con la globalizzazione dei mercati. Per un approfondimento si v. B. TRENTIN, *La città del lavoro. Sinistra e crisi del Fordismo*, Milano, Feltrinelli, 1997; R. JESSOP, *La transizione al postfordismo ed il welfare state postkeynesiano*, in *Stato sociale e*

conseguita una discesa verso il basso della realtà lavorativa¹⁷, che neppure i nuovi diritti riconosciuti e concessi ai lavoratori dagli interventi legislativi degli anni '70 sembrerebbero essere stati in grado di arrestare¹⁸.

I mutamenti del mondo del lavoro hanno interessato parallelamente il modello tradizionale di famiglia e di relazioni sociali mediante la nascita e lo sviluppo di inedite tipologie di nuclei familiari, così da superare il tradizionale modello improntato sulla figura del *pater familias* quale unico percettore di reddito, in favore di modelli familiari più variegati, come famiglie con entrambi i coniugi lavoratori, famiglie monogenitoriali e unioni di fatto,

mercato mondiale: il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?, a cura di M. FERRERA, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993, pp. 76-80.

¹⁷ Esplicativo è lo studio di M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, cit., p. 355, il quale descrive come questa tendenza avrebbe progressivamente eroso le possibilità occupazionali, aumentando la domanda di lavoro e conseguentemente abbassato le potenzialità della classe lavorativa, creando una nuova categoria di persone c.d. "working poors" che traggono dalla propria prestazione il solo compenso sufficiente alla sopravvivenza, venendo esposti al rischio delle fluttuazioni di mercato e soprattutto esclusi dalla vita sociale non avendo reddito da impiegare in attività o servizi esterni a quella lavorativa. In proposito occorre evidenziare come il termine "esclusione sociale" non necessariamente coincide con il concetto di "povertà", ma è strettamente collegato al concetto di diritti sociali come diritti relazionali e fondati su qualche tipo di reciprocità, così N. NEGRI, C. SARACENO, *Povertà, disoccupazione ed esclusione sociale*, in *Stato merc.*, 2000, 59, p. 184. Per un approfondimento circa il progressivo superamento del modello tradizionale di lavoro subordinato e del passaggio storico "dalla catena di montaggio all'economia dei lavoretti", con particolare riferimento al lavoro in piattaforme di *food service*, si v. A. SOMMA, *Lavoro alla spina e welfare à la carte*, in *Lavoro alla spina, welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, a cura di A. SOMMA, Milano, Meltemi, 2019, pp. 1-17, il quale partendo dall'analisi del cambio di paradigma datore-lavoratore verso l'assoluta flessibilità, evidenzia come l'esclusione dalla vita aziendale di quest'ultimo (ormai fornitore di servizi esternalizzato), lo sottrae anche dai "benefici" delle *policy* di *welfare* aziendale, che a sua volta rappresenta un problema perché alimenta il moto verso lo smantellamento del *welfare* universale.

¹⁸ Il riferimento è in modo particolare alla disciplina introdotta dallo Statuto dei lavoratori di cui alla l. 20 maggio 1970, n. 300, che, come evidenziato dalla dottrina coeva alla sua promulgazione, ha rappresentato l'"ingresso della Costituzione in fabbrica", con l'obiettivo di "ricostituire l'esercizio dei poteri direttivo e disciplinare nel loro giusto alveo, modificando le condizioni collettive e individuali di presenza dei lavoratori nei luoghi di lavoro". T. TREU, *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 3, pp. 1027-1061. Sui rapporti tra i mutamenti del mondo del lavoro degli ultimi decenni e l'assetto normativo delineato dallo Statuto si v. F. CARINCI, *Cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori (1970-2020)*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2020, 2, pp. 1-14; M. FAIOLI, *Unità produttiva digitale. Perché riformare lo Statuto dei lavoratori*, in *Econ. e lav.*, 2021, 1, pp. 41-53; M. REVELLI, *Lavoro, trasformazioni sociali e scelte di vita*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 1, pp. 3-19; A. ALLAMPRESE, *Tempi, luoghi di lavoro e potere di controllo datoriale nella gig economy. Cosa ha a dire ancora lo Statuto?*, in *La dignità del lavoro. Nel cinquantenario dello Statuto*, a cura di P. PASSANITI, Milano, FrancoAngeli, 2021, pp. 159-174.

contribuendo alla nascita di nuove esigenze e quindi di una nuova richiesta di prestazioni sociali ritenute fino a quel momento non strategiche¹⁹.

Si tratta di una trasformazione concomitante con il dato demografico dell'invecchiamento della popolazione, fenomeno che consegue tanto al calo della natalità, quanto all'allungamento dell'aspettativa di vita e che ha causato un'espansione della domanda di prestazioni in campo previdenziale, sanitario e dei servizi sociali²⁰. Tale fenomeno, sommandosi alla contemporanea diminuzione del numero di soggetti attivi sul mercato del lavoro, ha portato all'accrescimento della pressione finanziaria sui sistemi pensionistici e sanitari²¹. Questi mutamenti hanno portato ad un progressivo arretramento

¹⁹ Si v. M. FERRERA, *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, cit., p. 355, che in proposito parla di “*precarizzazione delle relazioni sociali nelle società europee*”, quale risultato della diminuzione della dimensione media del nucleo familiare della riduzione dei tassi di fertilità e del parallelo aumento di separazioni e divorzi. La trasformazione del tradizionale modello familiare non va letta esclusivamente nell'ottica della percezione del reddito, riguardando anche una nuova suddivisione dei compiti di cura della famiglia, storicamente appannaggio delle donne, che ha condotto ad una decostruzione dei ruoli tradizionali di genere in nome di una nuova tipologia di “*gender arrangement*”, comportando un maggiore ricorso a prestazioni quali asili-nido, attività dopo scuola ecc. In proposito, si rinvia a V. PASQUARELLA, *Work-life balance: esiste un modello italiano di “conciliazione condivisa” dopo il Jobs Act?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, 1, pp. 44-47.

²⁰ Il tema, con specifico riguardo alla situazione italiana, è stato approfondito all'interno del Libro Bianco sul futuro del modello sociale, ove si legge che “*La demografia è il fattore di cambiamento più importante dei prossimi decenni. Saranno gli andamenti della natalità, il mutare della aspettativa di vita e i flussi migratori a determinare nuovi equilibri politici ed economici e a riorientare le caratteristiche del Welfare del futuro. I già precari equilibri del sistema previdenziale e della assicurazione sanitaria obbligatoria saranno sempre più messi in discussione dall'invecchiamento della popolazione e dalla conseguente rivoluzione epidemiologica in ambito sanitario. Diventeranno prioritarie le malattie cardiovascolari (prima causa di morte), i tumori (prima causa di anni di vita attiva persi), le patologie dell'invecchiamento e della infanzia, il diabete e le malattie metaboliche, gli incidenti e le violenze. Emergeranno fattori di rischio nuovi come pandemie, bioterrorismo, incidenti fisici e biologici. L'aumento della popolazione e gli squilibri territoriali produrranno anche nei prossimi anni un aumento della pressione migratoria e un progressivo inurbamento. Il calo delle nascite resterà un problema centrale, in Italia più che altrove. Una popolazione che invecchia tende a privilegiare la rendita e la sicurezza e vuol dire meno lavoro, meno consumi e meno investimenti. La questione demografica non può essere affrontata solo sul piano dei numeri, confidando unicamente nel contributo dei flussi migratori*”. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, 2009, p. 10 in www.salute.gov.it.

²¹ In proposito estremamente chiara è la sintesi di R. PESSI, *Ripensando il welfare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, 3, p. 477, il quale afferma che “*Una popolazione anziana non rende solo problematico l'equilibrio di un sistema pensionistico comunque a ripartizione, tanto più in presenza di una endemica disoccupazione giovanile e di un'incerta collocazione temporale offerta dal lavoro migrante, ma pone soprattutto in sofferenza tutto il sistema sanitario, laddove evidenzia, oltre ad una crescente esigenza di cure, necessità di contrasto alla non autosufficienza, ormai riferibile ad una significativa percentuale della cittadinanza*”. Sul punto, si v., altresì, M. CINELLI, *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia:*

dello Stato nella gestione del *welfare*, contribuendo alla diffusione di nuovi modelli²², in cui i soggetti privati intervengono nell'erogazione di servizi.

A ben vedere, quella dell'affidamento dei servizi di *welfare* a soggetti terzi rispetto alle istituzioni pubbliche risulta una scelta che non si pone in contrasto con il dettato della Carta Costituzionale, in quanto viene riconosciuta dagli artt. 2 e 18 la libertà dei privati di organizzarsi per finalità legittime e di comune interesse, quali quelle assistenziali, previdenziali e culturali, sia in regime completamente privatistico, sia in attuazione del principio di sussidiarietà prevista dall'art. 118²³. Si tratta di una logica in cui viene certificata la rilevanza pubblica di alcuni servizi legittimando il *welfare* privato a contribuire all'integrazione del *welfare* pubblico, così da ampliare la capacità di risposta dell'intero sistema alla domanda di servizi ed alle esigenze di benessere sociale.

È in tale contesto che è possibile rinvenire la genesi del c.d. "secondo *welfare*", locuzione che identifica il complesso di nuove politiche sociali poste in atto in assenza di intervento pubblico, ad opera di soggetti privati, quali imprese, fondazioni, enti bilaterali, organizzazioni del Terzo settore²⁴.

le problematiche, in *Riv. it., dir. lav.*, 2019, 3, pp. 295-300; M. PERSIANI, *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2013, 4, pp. 649-657. Per un'analisi comparata dei mutamenti demografici e del loro impatto sui sistemi economici si v. F. SPEROTTI, *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *Dir. rel. ind.*, 2011, 1, pp. 106-118.

²² Per un'analisi dei vari modelli tra cui quello aziendale, si v. W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI, *Trasformazioni dello Stato sociale ed ascesa del welfare aziendale. L'esperienza italiana*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 7-48; S. CAPONETTI, *Mercato economico e "welfare state"*, cit., pp. 385-402; A. ARDIGÒ, *È possibile andare oltre il welfare state senza rinunciare ai diritti sociali di cittadinanza?*, in *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato assistenziale*, a cura di P. DONATI, I. COLOZZI, Roma, Edizioni Lavoro, 1994, pp. 51-68.

²³ *Supra* Cap. I, par. 4.

²⁴ T. TREU, *Welfare e benefit: esperienze aziendali e territoriali*, in *Welfare aziendale: migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, a cura di T. TREU, Milano, IPSOA, 2013, pp. 4-7. La definizione è utilizzata in quanto si si innesta sulla base del "primo *welfare*" statale, mediante interventi aggiuntivi e complementari, atti a colmare le lacune dell'intervento pubblico. La sostanziale differenza tra i due modelli risiede, evidentemente, negli attori economici chiamati a mobilitare le relative risorse economiche. Come rilevato da P. SANTINI, *Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale*, in *Argomenti dir. lav.*, 2018, 6, p. 1479, secondo tale prospettiva l'evoluzione del welfare aziendale, almeno nella sua fase di gestazione, è stata tradizionalmente descritta in termini negativi, come risposta alla crisi del modello tradizionale e ad una generica nuova domanda di prestazioni di welfare, maggiormente sofisticata e non soddisfatta dall'intervento pubblico.

La chiave di lettura che contraddistingue i modelli di *welfare* privato risiede nell'idea di conciliazione tra sfera personale del cittadino e tutti gli aspetti che caratterizzano la proiezione sociale della persona, *in primis* la vita lavorativa²⁵ ed in quest'ottica diviene, dunque, fondamentale spostare l'attenzione sugli strumenti atti a garantire anche un sistema di c.d. “*work-life balance*”, da intendersi non tanto come mero bilanciamento tra sfera privata e sfera lavorativa, ma da concepire come ridefinizione dei tempi e degli spazi che ineriscono alle due sfere, nell'ottica di una gestione inter-funzionale delle stesse, a beneficio non solo del singolo lavoratore, ma di tutta la società.

Le politiche per la conciliazione rappresentano, dunque, un importante fattore di innovazione dei modelli sociali, economici e culturali e si propongono di fornire strumenti che, rendendo compatibili sfera lavorativa e sfera familiare, consentono a ciascun individuo di vivere al meglio i molteplici ruoli che costui gioca all'interno di società complesse, aumentando così il benessere individuale quanto quello collettivo secondo diversi punti di vista²⁶.

Occorre, tuttavia, prendere atto di come, stante l'invecchiamento demografico che ha interessato l'Europa negli ultimi decenni, buona parte degli

²⁵ “Il tema della conciliazione dei tempi di vita, familiari e lavorativi, rappresenta una delle grandi sfide sociali contemporanee. Conciliare famiglia e lavoro corrisponde infatti al bisogno essenziale di ogni persona di realizzarsi compiutamente attraverso la piena espressione della propria personalità e della propria relazionalità sociale, partecipando alle diverse esperienze che la vita consente ed assumendo responsabilità nelle componenti che la sostanziano, vale a dire la partecipazione sociale, il lavoro, la procreazione e la cura dei familiari”. C. DE MARCO, *Work-life balance: lo stato dell'arte e la sua applicazione nell'emergenza epidemiologica*, in *Dir. merc. lav.*, 2020, 3, p. 619. Sul punto si v. C. ALESSI, *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *Dir. rel. ind.*, 2018, 3, pp. 804-821; M. BETTONI, R. TIDOLI, *Il welfare aziendale*, in *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, a cura di C. GORI, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 101-122; L. BORZÌ, L. REBUZZINI, *La conciliazione vita/lavoro tra diritto esigibile e strumento strategico per nuove politiche di sviluppo*, in *Conciliare vita e lavoro: verso un welfare plurale*, a cura di M. FAIOLI, L. REBUZZINI, Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2010, pp. 11-23;

²⁶ Si v. A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2019, 1, pp. 66-87, il quale focalizza il tema della conciliazione sulla figura dei “*working carers*”, lavoratori, specialmente in età matura, su cui gravano compiti di cura ed assistenza verso figli, genitori anziani o malati. Per tale categoria, in vertiginoso aumento negli ultimi decenni, occorre una programmazione diretta a soddisfare un bisogno di assistenza *tout court*, dovuto alla mancanza di autonomia nelle attività quotidiane e ben diverso dai bisogni specifici prima affidati a interventi di tradizionale competenza pubblicistica, quali sanità e previdenza.

stati membri, Italia compresa, si trovino oggi a scontare la precarietà e l'insufficienza delle proprie strutture di assistenza a lungo termine²⁷.

A fronte della eterogeneità delle misure esistenti nei vari Paesi membri²⁸, nell'ultimo decennio l'attività delle istituzioni europee è stata caratterizzata dalla ricerca di una chiave di lettura comune ed unitaria, finalizzata a rispondere alle esigenze delle famiglie e degli individui in Europa²⁹.

In tale ottica risulta di particolare interesse la Risoluzione emanata dal Parlamento europeo il 13 settembre 2016, sulla "Creazione di condizioni favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale", all'interno della quale viene affermato come le politiche di conciliazione, per essere efficaci debbano costituire il risultato di un'analisi ad ampio spettro delle esigenze dei cittadini, dovendo coprire le esigenze delle famiglie lungo il ciclo di vita, dalla nascita dei figli all'assistenza ai genitori anziani, con un'attenzione alla qualità e alla sostenibilità economica delle forniture di servizi di cura e di supporto per bambini, anziani e persone con disabilità.

Nello specifico, la risoluzione sottolinea come la conciliazione tra vita professionale, privata e familiare debba essere garantita quale diritto fondamentale di tutti, nello spirito della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea³⁰, mediante misure accessibili a ogni individuo, riconoscendo, altresì, l'importanza di integrare un approccio basato sul ciclo di

²⁷ Nella Risoluzione del 13 settembre 2016 il Parlamento europeo rileva che l'80% delle esigenze di assistenza nell'UE sono soddisfatte da operatori informali, mentre circa 3,3 milioni di europei di età tra 15 e 34 anni hanno dovuto lasciare il lavoro a tempo pieno poiché non dispongono delle strutture per i figli o familiari anziani a carico. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016 "*Sulla creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale*" in www.eurparl.europa.eu, p. 8.

²⁸ Per un'analisi comparata delle diverse politiche di conciliazione promosse dai Paesi europei, si rinvia a A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, cit., pp. 67-70 e, con specifico riferimento al modello scandinavo, si v. C. JOHANSSON, *Il welfare aziendale nella prospettiva svedese*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI, cit., pp. 150-151.

²⁹ Queste esigenze devono comunque confrontarsi con le esigenze di contenimento della spesa pubblica imposta dai vincoli di bilancio dell'Unione Europea, per la cui analisi dell'incidenza nello sviluppo del welfare state si rimanda a D. CALDIROLA, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, 2014, 2, pp. 22-34.

³⁰ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea cristallizza il diritto alla conciliazione tra vita familiare e vita professionale nell'art. 33, a mente del quale "*È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni persona ha il diritto di essere tutelata contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio*".

vita nelle politiche in materia di equilibrio tra vita professionale e vita privata e nelle pertinenti strategie aziendali, al fine di garantire che ogni persona riceva sostegno nelle diverse fasi della vita e possa partecipare attivamente al mercato del lavoro, senza particolari rinunce nella propria sfera personale.

Nel solco dei principi delineati dalla citata risoluzione, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione Europea nel 2019 hanno emanato la direttiva del 20 giugno 2019, n. 1158, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, che stabilisce una serie di standard minimi nuovi, o più elevati per il congedo di paternità, il congedo parentale e il congedo per i prestatori di assistenza, prevedendo, altresì, l'onere in capo agli Stati membri di adottare misure necessarie all'accesso a modalità di lavoro flessibili per motivi di assistenza³¹.

L'intervento del legislatore europeo non è, comunque, riuscito ad incidere in maniera significativa nell'obiettivo di arrestare il ritiro dello Stato dall'intervento diretto nell'investimento su alcune tipologie di servizio, e, pertanto, nel contesto così delineatosi, un ruolo strategico nell'intraprendere azioni ed iniziative finalizzate alla realizzazione di una concreta armonizzazione vita-lavoro spetta certamente alle imprese, trovandosi queste indiscutibilmente in posizione preminente nella regolazione del mercato del lavoro, potendo così avviare un processo condiviso di individuazione e scelta delle soluzioni meglio adattabili alle esigenze delle figure professionali³².

3. Dalle origini del *welfare* aziendale all'attuale ruolo centrale della contrattazione collettiva aziendale.

Seppure la concezione del tema della conciliazione vita-lavoro si sia sviluppata nella sua accezione moderna negli ultimi 15/20 anni, in Italia le

³¹ Per approfondimenti sulle prospettive della direttiva si v. E. CHIEREGATO, *Conciliazione vita-lavoro: la nuova direttiva UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*, in *Lav. giur.*, 2020, 2, pp. 125-133; C. DE MARCO, *Work-life balance: lo stato dell'arte e la sua applicazione nell'emergenza epidemiologica*, cit., pp. 621-625; D. IZZI, *Il "work-life balance" al maschile: a proposito di congedi dei padri*, in *Lav. dir.*, 2020, 2, pp. 333-353.

³² Come evidenziato da A. MORABITO, M. PASQUINO, *In crisi di bilancio. Come si conciliano vita e lavoro in tempi di crisi?*, in *L'Università e il work-life balance. Aspetti culturali, normativi e diversity management*, a cura di E. BACHIDDU, M. PASQUINO, Roma, Scosse, 2015, p. 31, i caratteri idonei ad una migliore riuscita degli interventi di *work-life balance* sono la semplicità, l'elasticità, la convenienza economica, la facile riproducibilità, la facilità nell'avvio e nella comprensione.

prime forme conciliative si registrano già nel periodo monarchico, ove a fianco del sistema assistenzialistico tipico delle fondazioni religiose e delle società di mutuo soccorso, le grandi imprese cominciarono a sviluppare forme di previdenza pensionistica, assistenza sanitaria, asili e scuole, costruendo addirittura interi villaggi operai, al fine di ridurre gli spostamenti dei lavoratori - che si recavano a piedi, o al massimo in bicicletta dagli abitati vicino alla fabbrica - convogliando l'intera vita lavorativa in un unico centro abitato³³.

Una particolare evoluzione di queste primordiali forme di protezione sociale aziendale fu presentata dalla Olivetti, che nel 1909 diede vita alla prima mutua aziendale. Si tratta di un'esperienza ritenuta una pietra miliare negli studi di settore in quanto per la prima volta veniva ribaltato il concetto di assistenza - tradizionalmente fondato sulla benevolenza del fondatore dell'impresa - costituendo, invece, un progetto di coinvolgimento della comunità dei lavoratori nello sviluppo della realtà imprenditoriale³⁴.

A seguito del passaggio, già descritto, da un sistema di *welfare* pubblico ad uno privato si è avuto un aumento esponenziale del novero dei servizi che possono essere offerti ai lavoratori e alle loro famiglie, comportando l'opportunità di diversificare le prestazioni assistenziali sulla base di quelle che, in concreto, sono le necessità di un territorio o di un'azienda. Si tratta di

³³ La prima esperienza significativa fu quella della colonia operaia di San Leucio dove nel 1789 la filanda iniziò a trasformarsi in vero villaggio operaio e successivamente quelle sviluppate a Schio o portate avanti da Cristoforo Benigni Crespi a Crespi d'Adda, da Napoleone Leumann a Collegno e da Gaetano Marzotto a Valdagno. Per una ricostruzione storica approfondita si v. a F. OLIVELLI, *L'inquadramento sistematico del welfare aziendale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2020, 1, pp. 107-111; R. ROMEO, *Breve storia della grande industria in Italia (1861-1961)*, Milano, Il Saggiatore, 1995; A. BAGNATO, *San Leucio: una colonia borbonica tra utopia e assolutismo*, Roma, Agra, 1998; E. BENENATI, *Cento anni di paternalismo aziendale*, in *Tra fabbrica e società: mondi operai nell'Italia del Novecento*, a cura di S. MUSSO, Milano, Feltrinelli, 1999, pp. 43-82.; A. CIUFFETTI, *Casa e lavoro. Dal paternalismo aziendale alle «comunità globali»: villaggi e quartieri operai in Italia tra Otto e Novecento*, Perugia, Crace, 2004; D. GRANDI, *Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai fringe benefits*, in *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, a cura di E. MASSAGLI, Adapt University Press, 2014, pp. 6-11.

³⁴ Per un approfondimento, si rinvia a M.P. DI NONNO, *Una democrazia a misura d'uomo: la Comunità Olivettiana come luogo di risanamento politico, socio-economico e morale*, Roma, Olivetti, 2014. In senso contrario si pone però L. GUIOTTO, *La fabbrica totale. Paternalismo industriale e città sociali in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1979, pp. 135, il quale nel criticare il sistema dell'assistenzialismo aziendale rileva come i benefici ottenuti dall'imprenditore con la creazione dei villaggi operai fossero molteplici e determinanti per lo sviluppo dell'azienda, mentre i relativi costi irrilevanti. Gli oneri delle iniziative imprenditoriali, infatti, erano quasi completamente addossati ai lavoratori, i quali erano "costretti ad assistersi da soli, ma nelle forme volute dal padrone".

una dinamica modernizzatrice che, a ben vedere, si è sviluppata a partire da logiche di necessità dettate dalla scarsità delle risorse statali e che, se da un lato non ha comportato la estensione *erga omnes* dei benefici, potendone usufruire solo i lavoratori in ragione della loro condizione occupazionale e inquadramento, dall'altro ha almeno avuto il pregio di creare l'occasione per una svolta progressista nell'intero sistema delle prestazioni socialmente utili fornite ai cittadini³⁵.

Nello specifico, il passaggio storico da un modello di *welfare* di fabbrica improntato sulla benevolenza del datore di lavoro, al moderno sistema di valutazione condivisa dei bisogni e delle prestazioni da erogare ha comportato l'ingresso in scena delle organizzazioni sindacali, quale logica conseguenza della vocazione collettiva assunta dal *welfare* aziendale negli ultimi decenni.

Si è dunque venuta a definire una nuova tipologia di *welfare* tendenzialmente inquadrata su un "nuovo" modello contrattuale, che si configura su diversi livelli³⁶: nazionale, se disciplinato dal CCNL di

³⁵ Sul punto si v. D. GRANDI, *Redistribuzione e retribuzione: le diverse funzioni del welfare aziendale*, in *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, a cura di E. MASSAGLI, cit., pp. 12-15, secondo il quale "mentre il welfare state interviene tipicamente sul versante quantitativo, ovvero quello dell'insufficienza delle risorse e della loro redistribuzione, il welfare aziendale, secondo una prospettiva politologica, interviene sul versante qualitativo per subsidiare (in chiave integrativa o addirittura sostitutiva) il welfare state affetto da crisi fiscale, ovvero per erogare beni che né il reddito da lavoro, né il welfare state riescono ad assicurare ai lavoratori. Da qui, il fatto che la relazione di lavoro debba includere anche il soddisfacimento di tali esigenze non efficacemente soddisfatte dal compenso monetario diventa presupposto implicito all'idea di welfare aziendale". In una prospettiva differente si colloca l'idea della diffusione del welfare aziendale quale processo spontaneo di risposta degli attori del sistema di relazioni industriali rispetto alle trasformazioni del mondo del lavoro nel sistema post-fordista, indipendente dall'arretramento del welfare pubblico. Esponenti di quest'ultima posizione sono B. CARUSO, «*The bright side of the moon*»: politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, 1, pp. 177-207 e M. TIRABOSCHI, *Il welfare aziendale ed occupazionale in Italia: una prospettiva di relazioni industriali*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 1, pp. 86-103, in particolare quest'ultimo sostiene come i rapporti tra welfare pubblico e privato "non possono essere più intesi in chiave di mera integrazione e complementarità e tanto meno in termini di gerarchia, posto che non si tratta di colmare con un secondo welfare le lacune e le inefficienze del primo, ma semmai di interpretare e ricostruire un nuovo paradigma economico e sociale coerente con le dinamiche della Quarta rivoluzione industriale e che incide tanto sullo Stato quanto sul mercato. Il welfare erogato in azienda diventa così un elemento essenziale nelle grandi trasformazioni economiche e sociali in grado di rispondere alle insicurezze e al conflitto sociale intrinseco a tali trasformazioni (oggi, come durante la Prima rivoluzione industriale) e unire in un quadro unitario le ragioni della produttività con quelle della redistribuzione del valore creato e del benessere dei lavoratori".

³⁶ Per un approfondimento circa la rilevanza della fonte collettiva nella disciplina degli istituti della conciliazione si v. E. PIETANZA, *Il contributo della contrattazione collettiva alle istanze*

riferimento (primo livello); territoriale, qualora attuato mediante l'azione di rappresentanze sindacali geograficamente circoscritte (secondo livello); aziendale, quando è originato origina da accordi stipulati, o regolamenti emanati a livello di singole imprese o gruppi di imprese (terzo livello)³⁷.

Di particolare rilievo per la diffusione del modello di *welfare* aziendale sono stati i benefici di carattere fiscale riconosciuti dal legislatore per la promozione di iniziative a contenuto sociale.

La disciplina iniziale era contenuta nel d.P.R. 22 dicembre 1986, ma le vere innovazioni sono state realizzate dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208. Il legislatore del testo unico, infatti, si era occupato di disciplinare gli strumenti di *welfare* attraverso le disposizioni inerenti alle erogazioni collaterali alla retribuzione, ossia i c.d. *fringe benefits*, prevedendone la concessione unicamente su iniziativa dell'impresa, sotto forma di servizi e prestazioni³⁸.

di conciliazione vita/lavoro, in *Tempo comune. Conciliazione di vita e lavoro e armonizzazione dei tempi delle città*, a cura di V. BAVARO, U. CARABELLI, G. SFORZA et al., Milano, FrancoAngeli, 2009, pp. 129-172. Per un'analisi comparata del ruolo della contrattazione collettiva in tema di *work life balance* si v. S. BELLOMO, *Trasformazione del lavoro e tendenze attuali della contrattazione collettiva: l'esempio dei nuovi accordi sull'orario di lavoro*, in *Dir. merc. lav.*, 2018, 3, pp. 703-712.

³⁷ In virtù dei recenti interventi legislativi, di cui si dirà a breve, la sede privilegiata per la diffusione di nuovi modelli di *welfare* di tipo contrattuale risulta la contrattazione a livello aziendale. Sul punto si v. L. CALAFÀ, *Contrattare incentivi per la conciliazione tra vita professionale e vita privata*, in *Lav. giur.*, 2018, 1, pp. 33-38; M. VINCIERI, *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *Dir. lav. merc.*, 2016, 3, pp. 631-649; F. SANTINI, *Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale*, in *Argomenti di Dir. lav.*, 2018, 6, pp. 1476-1500, il quale evidenzia come il livello aziendale di contrattazione risulti maggiormente adatto per la predisposizione dei *benefits* correlati alla quotidianità dei lavoratori e delle loro famiglie, fungendo da "catalizzatore", in quanto diviene "la fonte di regolazione principale delle modalità di finanziamento e di erogazione delle prestazioni di welfare, eventualmente provvedendo alla redistribuzione in tale forma degli incrementi di redditività conseguiti dalle aziende interessate".

³⁸ "L'attività di promozione della contrattazione di secondo livello si connota per gli interessanti risvolti correlati alla menzionata facoltà di conversione totale o parziale della componente monetaria in beni di utilità sociale: con il c.d. «credito welfare» i lavoratori vedono accrescere il proprio potere di acquisto, grazie alla detassazione e decontribuzione, ma anche a fronte di promozioni e convenzioni aziendali che consentono di reperire beni e servizi che, acquistati presso terze parti, costerebbero di più". C. MURENA, *Il welfare aziendale e la recente normativa sui flexible benefits*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, 4, p. 1245. In proposito chiarificatore è l'intervento della dottrina in materia fiscale, nella quale emerge in maniera sintetica, ma esaustiva l'opera di F. GHISELLI, I. CAMPANER PASIANOTTO, *Fringe benefits e piani di welfare*, Milano, Wolters Kluwer, 2017, pp. 12-26, in cui viene illustrato come tra i *fringe benefits* rientra l'erogazione di benefici aggiuntivi rispetto alla normale retribuzione, con finalità incentivanti o di fidelizzazione. Tra i *benefits* maggiormente comuni vi sono le erogazioni liberali e per spese sanitarie, i servizi di trasporto, i buoni pasto, la cessione di beni o servizi dell'azienda, i viaggi aziendali, le spese per le trasferte, le borse di studio, la messa a disposizione di alloggi, l'utilizzo dell'auto aziendale, eventuali prestiti,

La legge 208/2015, con il chiaro intento di favorire un approccio di tipo partecipativo e negoziale alle politiche di *welfare* aziendale, di fatto ha eliminato la condizione di unilateralità delle prestazioni³⁹, prevedendo un trattamento fiscale privilegiato per le misure di *welfare* contrattate⁴⁰, legittimando l'utilizzo delle risorse dedicate ai premi di produttività per finanziare le misure di assistenza e favorendo la diffusione di strumenti che facilitino la fruizione di *benefits* in forma non monetaria⁴¹.

Unitamente alle novità normative, nel 2016 le tre Confederazioni sindacali e Confindustria hanno predisposto un modello di accordo quadro territoriale finalizzato a consentire anche alle imprese di piccole dimensioni, prive di rappresentanza sindacale, di fruire dei benefici fiscali e contributivi della l. 208/2015, prevedendo la possibilità per tali imprese, aderendo a Confindustria, di stipulare singoli accordi aziendali con Cgil, Cisl o Uil⁴².

dispositivi elettronici, l'attribuzione delle azioni sociali, la previdenza e l'assistenza integrativa, i premi per polizze assicurative.

³⁹ Ai sensi della riformata lett. f) dell'art. 51, comma 2, del TUIR, non concorre alla formazione del reddito da lavoro dipendente e quindi non è soggetta ad imposizione e contribuzione *“l'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari indicati nell'articolo 12 per le finalità di cui al comma 1 dell'articolo 100”*.

⁴⁰ Il paniere dei *benefits* erogabili è stato notevolmente ampliato anche dalle successive l. 11 dicembre 2016, n. 232 e 27 dicembre 2017, n. 205, sino a ricomprendere: le somministrazioni di vitto da parte del datore di lavoro nonché quelle in mense organizzate direttamente dal datore di lavoro o gestite da terzi; le prestazioni di servizi di trasporto collettivo alla generalità o a categorie di dipendenti; anche se affidate a terzi ivi compresi gli esercenti servizi pubblici; le somme erogate o rimborsate alla generalità o a categorie di dipendenti dal datore di lavoro o le spese da quest'ultimo direttamente sostenute, volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto, di accordo o di regolamento aziendale, per l'acquisto degli abbonamenti per il trasporto pubblico locale, regionale e interregionale del dipendente e dei familiari; le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari; le somme e le prestazioni erogate dal datore di lavoro per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti.

⁴¹ Ai sensi del nuovo art. 51, comma 3-bis, infatti, *“l'erogazione di beni, prestazioni, opere e servizi da parte del datore di lavoro può avvenire mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale”*.

⁴² L'interesse delle grandi organizzazioni sindacali nei confronti del *welfare* aziendale risulta confermato anche dal contenuto del c.d. *“Patto per l'industria”* siglato nel 2018, in cui si legge come *“Confindustria, Cgil, Cisl, Uil ritengono che lo sviluppo del welfare contrattuale, che deve mantenere la sua natura integrativa ai diversi livelli, possa rappresentare un terreno di crescita del benessere organizzativo e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nel quadro di un miglioramento complessivo della produttività e delle condizioni di lavoro”*. *Contenuti e*

I commi 2, 3 e 4 dell'articolo 51 del TUIR, come integrati dai citati interventi di riforma, elencano nel dettaglio le somme, i beni, le prestazioni, le opere e i servizi che possono essere ricomprese in un piano di *welfare*, con i relativi vantaggi, ponendo vincoli ben precisi per identificare iniziative di *welfare* aziendale deducibili dal reddito da lavoro. Infatti, queste devono necessariamente rispondere a tre requisiti: in primo luogo, l'iniziativa dev'essere indirizzata a tutti i lavoratori, ovvero a una categoria omogenea e definita. La locuzione "categorie di dipendenti" non va intesa soltanto con riferimento alle categorie previste nel Codice civile, bensì a tutti i dipendenti di un certo tipo, ad esempio gli operai del turno di notte, le impiegate dell'ufficio acquisti o similari. Le caratteristiche della categoria devono essere sufficienti ad impedire che siano concesse erogazioni *ad personam*, in esenzione totale o parziale da imposte. In secondo luogo, l'iniziativa deve avere una necessaria finalità sociale, con ciò differenziandosi nettamente dalla natura dell'ordinaria retribuzione. Infine, la misura di *welfare* non può sostituire le somme dovute, stante l'infungibilità tra retribuzione monetaria e *fringe benefits*. Infatti, non può aversi la sostituzione di somme erogate a titolo di stipendio con benefici forniti alla generalità dei dipendenti. In altre parole, non è possibile trasformare la retribuzione dovuta al lavoratore in beni, prestazioni, o servizi corrisposti in natura, o sotto forma di rimborso aventi finalità di rilevanza sociale, e quindi esclusi dal reddito da lavoro dipendente. Negli stessi anni, il tema della conciliazione è stato, altresì, oggetto della riforma del diritto del lavoro attuata dal c.d. "*Jobs Act*". Nello specifico, il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80, recante "Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro", attuativo dell'art. 1, co. 8 e 9 della l. delega 10 dicembre 2014, n. 183, ha modificato la disciplina dei congedi parentali spettanti a ciascun genitore, ampliandone l'arco di fruizione temporale dagli otto ai dodici anni del minore⁴³. Un'alternativa introdotta dal suddetto decreto ha avuto ad oggetto il

indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva di Confindustria, CGIL, CISL, UIL, in www.confindustria.it, p. 9.

⁴³ La nuova disciplina dei congedi ha riscosso scarso interesse a causa dell'esiguità del trattamento economico, che induce a scegliere, per il congedo, le donne, avendo un reddito minore, con ciò contravvenendo all'obiettivo di riequilibrare i ruoli familiari e sfavorendo di

diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro, da tempo pieno a tempo parziale, in luogo del congedo parentale ed entro i limiti del congedo spettante, purché la riduzione oraria non superi il 50%⁴⁴.

L'intervento normativo appena citato conferma come tra gli elementi di conciliazione vita-lavoro rientrino a pieno titolo anche gli strumenti di gestione flessibile dell'orario di lavoro; in tal senso, il menzionato d.lgs. n. 80/2015, all'art. 25 prevede che una quota del fondo di finanziamento degli sgravi contributivi, finalizzato a incentivare la contrattazione di secondo livello, venga destinata agli accordi di promozione della conciliazione tra vita professionale e vita privata. Il meccanismo risulta, tuttavia, complesso, in quanto richiede l'emanazione di un decreto ministeriale per la fissazione di criteri e modalità di accesso alle risorse⁴⁵, nonché la costituzione di una cabina di regia per la predisposizione delle linee guida e del monitoraggio degli interventi⁴⁶.

Ad ogni modo, il panorama "negoziato" così delineatosi, ha dato luogo ad un sistema in grado di accontentare in linea teorica tutti gli attori coinvolti⁴⁷. Lo Stato, tradizionalmente chiamato a farsi carico della gestione ed erogazione delle prestazioni sociali, oggi è in grado di coinvolgere in tale processo soggetti privati qualificati e responsabili, intervenendo esclusivamente attraverso

più chi usufruisce del beneficio. In tal senso, si v. R. SANTUCCI, *La conciliazione tra cura, vita e lavoro "(il work life balance)"*, in *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, a cura di F. SANTONI, M. RICCI, R. SANTUCCI, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, p. 201; A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, cit., pp. 73-74.

⁴⁴ L'art. 8 del d.lgs. n. 81/2015, inoltre, riconosce la priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale in caso di gravi patologie riguardanti coniuge, figli o genitori, nonché nel caso in cui il lavoratore assista una persona convivente con totale e permanente inabilità lavorativa, la quale abbia necessità di assistenza continua.

⁴⁵ Per il biennio 2017-2018, il d.m. è stato emanato in ritardo il 12 settembre 2017, subordinando la concessione dello sgravio alla sottoscrizione di un contratto collettivo aziendale contenente misure di conciliazione innovative e migliorative rispetto a quanto già fissato dalla contrattazione nazionale di riferimento o da disposizioni normative, avente ad oggetto le aree di intervento fissate dal decreto medesimo. Lo sgravio, nonostante la sottoscrizione di numerosi accordi aziendali siglati sotto la vigenza del d.m., non risulta, tuttavia, confermato per gli anni successivi. Sul punto si v. C. DE MARCO, *Work-life balance: lo stato dell'arte e la sua applicazione nell'emergenza epidemiologica*, cit., pp. 628-629.

⁴⁶ Per tale motivo, l'intervento normativo è stato considerato come un'occasione perduta. Sul punto, si v. A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, cit., pp. 74-75; T. VETTOR, *Conciliare vita e lavoro. La prospettiva del diritto del lavoro dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2018; R. NUNIN, "Game over" o rilancio? *La contrattazione della flessibilità dopo il "Jobs act"*, in *Riv. giur. lav.*, 2016, 2, pp. 373-392.

⁴⁷ B. CARUSO, *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2018, 3, pp. 373-375.

deduzioni fiscali, raccomandazioni e chiarimenti regolativi⁴⁸. I sindacati arricchiscono di contenuti e rendono maggiormente partecipativo il metodo negoziale, con la concreta possibilità di estendere sul territorio la propria attività. Notevoli risultano, altresì, i vantaggi per le imprese coinvolte, in grado di alleggerire il costo del lavoro approfittando dei vantaggi fiscali nella predisposizione di piattaforme di *welfare* aziendale e di migliorare il benessere all'interno del contesto lavorativo. Infine, la responsabilizzazione dei singoli lavoratori che ne deriva rende costoro in grado di partecipare alla costruzione del proprio pacchetto di reddito, potendo ottenere un paniere di *benefits* che lambisce ogni aspetto della sfera personale e familiare.

Risulta però opportuno evidenziare come il sistema resti basato sulla realtà della contrattazione aziendale e che quindi, al di là del puro dato normativo, al momento attuale le attuazioni pratiche e il successo della “riforma” in ottica della conciliazione tra vita lavorativa e vita privata dipendono dalla presenza e dalla forza delle realtà sindacali all'interno di un particolare contesto territoriale. Una considerazione che non può prescindere dalla strutturazione del tessuto imprenditoriale italiano, per lo più basato sul sistema delle piccole-medie imprese - enti maggiormente impermeabili alle iniziative sindacali - e che dunque necessita di stimoli ulteriori, che non si arrestino a quelli derivanti dall'azione delle organizzazioni a tutela dei lavoratori, ma che ben potrebbero essere ricercati nella sinergia con le strutture a vocazione sociale, quindi anche quelle sportive, del territorio in cui si inseriscono gli insediamenti produttivi.

4. Uno sguardo sulle tipologie assistenziali e le insidie dello *smart working*.

Volgendo lo sguardo alla realtà odierna, occorre rilevare come negli ultimi decenni - anche per mezzo della legislazione fiscale e contributiva che

⁴⁸ Tuttavia, occorre rilevare come tale condizione non debba configurare una “deresponsabilizzazione dell'attore pubblico, che in qualche modo pretenda di arretrare dinanzi alla – presunta – fattività delle imprese, poiché l'intervento privato non può surrogare la rete di prestazioni universalistiche che il sistema pubblico deve garantire. Un valido supporto all'implementazione del *welfare* aziendale sarebbe di certo lo sviluppo progressivo di una rete condivisa, a livello nazionale, di esperienze e buone prassi, che faccia anche emergere, per ogni singola realtà, i risultati raggiunti in termini di produttività”. C. MURENA, *Il welfare aziendale e la recente normativa sui flexible benefits*, cit., p. 1245.

favorisce le misure adottate dalle imprese - il *welfare* aziendale abbia iniziato a rivestire un ruolo decisivo nelle dinamiche sociali ed economiche, grazie anche ad un ampliamento del paniere di beni e servizi offerti al lavoratore ed ai suoi familiari, con la conseguenza che è divenuto necessario suddividere i vari provvedimenti di *welfare* aziendale in macro-aree, i cui confini risiedono anche nelle diverse fonti normative che tali categorie regolamentano⁴⁹.

Una prima categoria è costituita dagli strumenti tradizionali di *welfare*, quali prestazioni di sostegno al reddito familiare, alla genitorialità e cura dei figli (es. i congedi familiari)⁵⁰, nonché prestazioni di previdenza complementare, tutela della salute, coperture assicurative e formazione del personale che si caratterizzano per la loro natura integrativa rispetto al *welfare* pubblico, dal momento che le risorse delle singole aziende vengono convogliate verso finalità sociali. Un'altra tipologia di provvedimenti è rappresentata dal gruppo di beni e servizi non aventi necessariamente finalità sociali, ma attinenti in via quasi esclusiva alla sfera culturale e di gestione del tempo libero (*fringe* o *flexible benefit*), all'interno del quale è possibile annoverare abbonamenti a prodotti e servizi ricreativi (es. teatro, cinema, riviste), convenzioni con centri sportivi e benessere, viaggi aziendali e formazione extra-professionale. Vi sono, poi, delle prestazioni di *welfare* che l'impresa non destina esclusivamente in favore dei lavoratori, ma a beneficio dell'intera comunità locale in cui l'impresa stessa opera. Tale tipologia di *welfare*, per lo più applicata mediante eventi benefici, culturali o donazioni, contribuisce a cementare il rapporto dell'impresa con il territorio, rendendola un punto di riferimento per la comunità⁵¹.

⁴⁹ V. PAGAN, C. PEITI, *Il welfare aziendale come comunità d'impresa*, in *Econ. pubbl.*, 3, 2020, pp. 105-107.

⁵⁰ I congedi genitoriali sono considerati tra i più funzionali provvedimenti di conciliazione condivisa, in quanto mirano a favorire il contemperamento di due interessi contrapposti: l'utilizzazione massimamente proficua del lavoro da un lato, la realizzazione delle esigenze private del lavoratore dall'altro. Sul punto, si v., *ex multis*, V. PASQUARELLA, *Work-life balance: esiste un modello italiano di "conciliazione condivisa" dopo il Jobs Act?*, cit., pp. 47-50; M.V. BALLESTRERO, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive*, in *Lav. dir.*, 2009, 2 pp. 163-170.

⁵¹ Secondo tale profilo, è stata accolta con favore da più parti la diffusione del modello di "*società benefit*", che si fa carico del perseguimento di finalità di "beneficio comune", consistenti in un materiale e positivo impatto sulla comunità e sull'ambiente, pur senza tralasciare il tradizionale obiettivo del profitto. Per un approfondimento sull'evoluzione del

Tra le pratiche di *welfare* aziendale di più recente introduzione si annoverano forme di flessibilità oraria, o più in generale forme di armonizzazione dei tempi vita-lavoro, aventi lo scopo di bilanciare carichi ed esigenze personali e lavorative⁵². In particolare, risulta identificabile in tale categoria il lavoro agile o *smart working*: modalità di esecuzione del rapporto subordinato disciplinata per la prima volta in Italia dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 e salita in auge nel recente periodo di pandemia da Covid-19⁵³.

Ai sensi della definizione offerta dall'art. 18 della l. 81/2017, il lavoro agile risulta caratterizzato da forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario, o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa⁵⁴. Sulla base

concetto di *welfare community* come modello di partenariato pubblico e privato per l'inclusione sociale, si v. L. D'ARCANGELO, *Welfare di comunità e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, 1, pp. 25-57. Come rileva M. SQUEGLIA, *Le società benefit e il welfare aziendale. Verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle imprese*, in *Dir. rel. ind.*, 2020, 1, p. 66, "lo *ius novum* risiede nel parziale abbandono dei tradizionali concetti economici e su una apprezzabile apertura a misurazioni di valori diversi rispetto a quello classico di carattere monetario: la ricchezza prodotta dall'impresa non è solo quella misurabile in moneta, ma anche quella che si concreta in buone pratiche di responsabilità sociale". L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha posto in luce l'importanza dell'impatto delle imprese in termini di prossimità territoriale e di riferimento per la comunità esterna. Sul punto, il Rapporto WI-PMI 2020 redatto da Generali Italia ha evidenziato il ruolo del *welfare* aziendale quale presidio per la salute e la sicurezza dei lavoratori, a sostegno delle istituzioni nazionali e territoriali. Durante l'emergenza, infatti, molte imprese hanno fornito materiali di protezione (mascherine, gel disinfettanti ecc.) anche per uso extra-lavorativo, sono divenute un punto di riferimento offrendo informazioni ai propri dipendenti e diramando misure e protocolli aggiuntivi. Talune imprese hanno sviluppato nuovi servizi: canali di contatto con l'azienda per offrire assistenza, nuove polizze sanitarie, servizi di consulto medico e di assistenza sanitaria a distanza, servizi di assistenza psicologica. L'impegno verso la comunità esterna è avvenuto durante l'emergenza mediante donazioni monetarie e di beni essenziali, erogazione pubblica di servizi, iniziative di sostegno al sistema sanitario o della ricerca, formazione e informazione alla comunità locale. Per un approfondimento sul punto, si rinvia a V. PAGAN, C. PEITI, *Il welfare aziendale come comunità d'impresa*, cit., pp. 111-115.

⁵² Tra le forme di flessibilità oraria idonee a favorire la conciliazione vita-lavoro è annoverabile il contratto di lavoro part-time, tradizionalmente ricondotto tra "gli strumenti che avrebbero potuto avvicinare al lavoro chi fino ad allora era rimasto inattivo in quanto gravato da responsabilità familiari". Tuttavia, stante gli ampi margini di variabilità della prestazione in capo al datore e la scarsa appetibilità dei livelli retributivi, nel tempo è stata sconfessata la contiguità del part-time con il tema del *work-life balance*. Cfr. G. CALVELLINI, *Flessibilità e work-life balance: un percorso tra realtà e retorica*, in *Labor*, 2021, 4, pp. 413-429.

⁵³ Per un'analisi degli interventi normativi in tema di *smart working* nel periodo pandemico, si v. C. DE MARCO, *Work-life balance: lo stato dell'arte e la sua applicazione nell'emergenza epidemiologica*, cit., pp. 631-635; S. LEONE, *L'emergenza sanitaria e l'impatto sul (già) difficile equilibrio tra sfera lavorativa e sfera privata*, in *BioLaw Journal*, 2020, 3, pp. 67-76.

⁵⁴ A livello terminologico, va richiamato il filone dottrinario che contesta l'equivalenza anche contenutistica tra "lavoro agile" e "smart working", i cui autori sostengono che "Lavorare smart, come è smart un telefono mobile di ultima generazione, significa essere versatili, essere efficienti, essere aggiornati, essere creativi, oltre che essere sempre connessi. Nel caso di

dell'accordo delle parti⁵⁵, pertanto, la prestazione lavorativa può essere eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno, senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva⁵⁶.

*“lavoro agile” ci troviamo invece di fronte a una metafora che richiama una prestazione ginnica, esercitata con elasticità e rapidità. La locuzione italiana sembra infatti essere una traduzione letterale dell'inglese “agile working”, che definisce una modalità lavorativa dove la priorità viene data al risultato della prestazione del lavoratore (performance) piuttosto che alla presenza fisica di questi sul posto di lavoro (presenteeism). Le due locuzioni evocano quindi scenari differenti [...] Il loro utilizzo si presta a sottolineare aspetti diversi di un modello di lavoro del futuro. Nel caso di “lavoro agile” si sottolinea un'indipendenza attiva, ma parziale, legata ai tempi di vita e di lavoro, nel caso di “smart working” si esprime invece un lavoro più caratterizzato dalle competenze della persona. Una scelta dell'uno o dell'altro termine può quindi dare luogo a riflessioni relativamente alla modalità lavorativa che emerge dalla legge e dai contratti”. P. MANZELLA, F. NESPOLI, *Le parole del lavoro: agile o smart?*, in *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, a cura di E. DAGNINO, M. TIRABOSCHI, Adapt University Press, 2016, pp. 23-25.*

⁵⁵ Il successivo art. 19 stabilisce, infatti, che *“L'accordo relativo alla modalità di lavoro agile è stipulato per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova, e disciplina l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore. L'accordo individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro”*.

⁵⁶ La contrattazione collettiva ha rivestito un ruolo fondamentale nella definizione del lavoro agile e nell'individuazione dell'esatto contenuto della fattispecie rispetto ad altre modalità di svolgimento della prestazione da remoto, contribuendo alla determinazione del campo di applicazione della disciplina apprestata dalla l. 81/2017. Sul punto il vigente CCNL Industria alimentare del 31 luglio 2020 che, all'art. 21-ter definisce il lavoro agile *“una prestazione di lavoro subordinato che può svolgersi anche al di fuori dei locali aziendali attraverso il supporto di strumenti telematici adeguati, senza l'obbligo di utilizzare una postazione fissa durante il periodo di lavoro svolto fuori dall'azienda, pur nel rispetto tassativo dell'idoneità del luogo quanto agli aspetti relativi alla sicurezza e alla riservatezza dei dati trattati”* (www.faicisl.it, p. 37). La questione più controversa è la distinzione con il telelavoro. Numerosi CCNL, nel silenzio del legislatore, hanno individuato l'elemento distintivo tra le fattispecie nell'esistenza di una postazione di lavoro fissa. Tuttavia, attenta dottrina ha evidenziato come anche nel telelavoro non sussista alcun obbligo di una postazione fissa, in quanto l'Accordo interconfederale del 9 giugno 2004 per il recepimento dell'Accordo quadro europeo sul telelavoro concluso il 16 luglio 2002 tra UNICE/UEAPME, CEEP e CES stabilisce quale unico tratto distintivo la regolarità dello svolgimento dell'attività al di fuori dei locali dell'impresa. Dunque, l'elemento distintivo tra lavoro agile e telelavoro è rappresentato non dalla presenza o meno di una postazione fissa, bensì dalla regolarità e continuità della prestazione resa con strumenti informatici al di fuori dei locali aziendali. Sui dettagli della distinzione tra le fattispecie, si v. M. TIRABOSCHI, *Smart working e digitalizzazione del lavoro (I). Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 4, pp. 921-978. Cfr. M. VERZARO, *Fattispecie della prestazione agile e limite dell'autonomia individuale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, 2, p. 254, che sottolinea come *“il lavoro agile rappresenta una diversa modalità di esecuzione della prestazione di lavoro subordinato, che conferisce al lavoratore la facoltà di organizzare il tempo e/o il luogo di svolgimento di una parte dell'obbligazione lavorativa. Questa flessibilità può essere composta da due fattori (tempo e luogo) ovvero da un fattore singolo (tempo o luogo) a seconda di quali elementi compongano la fattispecie del lavoro agile”*.

Il tema dello *smart working* si inserisce, dunque, a pieno titolo nel dibattito relativo ai mutamenti del mondo del lavoro, con tutti i vantaggi e le problematiche che ne scaturiscono⁵⁷. La diffusione del lavoro agile, infatti, sebbene astrattamente permetta di conciliare meglio esigenze di vita ed esigenze di lavoro, tuttavia contribuisce ad affievolire i tradizionali limiti tra attività lavorativa intesa, *stricto sensu*, come tempo fisicamente speso sul posto di lavoro e tempo libero del dipendente, vale a dire i periodi di riposo imposti dalla legge e dai CCNL, oggi superabili lavorando a distanza⁵⁸.

Nello specifico, sono stati evidenziati due ordini di problemi. In *primis*, l'imprescindibile necessità per il lavoratore "smart" di dotarsi di strumenti di lavoro adeguati dal costo non indifferente, come postazioni ergonomiche, dispositivi informatici e strumenti atti a garantire periodi di riposo adeguati a recuperare le energie psicofisiche e dedicarsi alla propria vita privata, al riparo da sollecitazioni, anche soltanto potenziali, provenienti dal datore di lavoro.

Delicato risulta, poi, il tema della tutela della salute e del benessere del dipendente, in quanto dal massivo ricorso alle nuove tecnologie a fini lavorativi possono derivare fenomeni di disagio e di isolamento, oltre che patologie vere e proprie, come quelle collegate a stress, sindromi di *burn-out* o di "infobesità" e casi di autosfruttamento, riassunti nel termine inglese di *workaholism*⁵⁹.

Per tali motivi, diviene di primaria importanza porre l'accento sul diritto di disconnessione del lavoratore agile⁶⁰, che il citato art. 19 della l. 81/2017 rimette all'accordo individuale delle parti, pur non escludendo esplicitamente l'intervento integrativo della contrattazione collettiva e i vantaggi che da tale intervento sicuramente scaturiscono: dal lato dell'impresa l'applicazione di un

⁵⁷ Per un'analisi del rapporto tra lavoro agile e conciliazione si v. L. CASANO, *Lavoro agile e conciliazione: una prima verifica alla luce delle soluzioni contrattuali nelle aziende di credito e assicurative*, in *Lav. giur.*, 2021, 7, pp. 700-711.

⁵⁸ Sul punto, si v. A. ROTA, *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in *Web e lavoro. Profili evolutivi di tutela*, a cura di P. TULLINI, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 172-178.

⁵⁹ A. ALLAMPRESE, F. PASCUCCI, *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore "agile"*, in *Riv. giur. lav.*, 2017, 2, p. 311.

⁶⁰ Per un approfondimento sul piano internazionale, si v. L. MOREL, *Le droit à la déconnexion en droit français. La question de l'effectivité du droit au repos à l'ère du numérique*, in *Lab. & Law Iss.*, 2017, 3 (2), pp. 1-16, che distingue tra diritto di disconnessione "dal lavoro", volto a tutelare salute e tempo libero e diritto di disconnessione "sul lavoro", funzionale alla prevenzione di disturbi dovuti all'eccessivo utilizzo di dispositivi informatici.

unico accordo collettivo semplifica i processi regolativi in aziende di medio-grandi dimensioni, dove numerosi accordi individuali personalizzati rappresenterebbero un costo eccessivo; dal lato del lavoratore, invece, l'intervento delle organizzazioni sindacali comporta, almeno sulla carta, il rafforzamento del potere negoziale.

5. Policy aziendali ed attività motorie: tra produttività e benessere.

Come si è avuto modo di evidenziare, la conciliazione tra lavoro e vita privata-familiare si configura come un concetto ampio, che abbraccia una molteplicità di aspetti politici e giuridici, ma il cui tratto distintivo è rappresentato dall'obiettivo di offrire il maggior grado possibile di benessere nella vita lavorativa e relazionale dell'individuo⁶¹.

Risulta a tal proposito necessario ricordare che la dimensione temporale dell'attività umana è scandita dall'attività lavorativa, sia dal punto di vista fattuale, che normativo, risentendo questa impostazione dell'influenza del portato di cui all'art. 1 Cost.⁶², in base al quale viene riconosciuto un ruolo preminente al lavoro e un carattere residuale al diritto al riposo lavorativo, comunque prescritto all'art. 36, co. 3 Cost.; un'impostazione che non ha comunque impedito al concetto di riposo di svilupparsi, prima sovrapponendosi con l'idea di tempo libero - da intendersi come uno spazio che ogni individuo può organizzare per sé secondo l'espressione della propria

⁶¹ In merito, si v. C. DE MARCO, *Work-life balance: lo stato dell'arte e la sua applicazione nell'emergenza epidemiologica*, cit., pp. 625-626, che suggerisce come gli strumenti di conciliazione siano analizzabili tanto in una prospettiva giuslavorista in senso stretto quanto sotto il profilo della sicurezza sociale, approcci entrambi mirati a realizzare il giusto equilibrio tra gli interessi in conflitto. Secondo l'autrice, *“nel diritto del lavoro il contemperamento avviene attraverso norme che impongono al datore di lavoro di sacrificare il proprio interesse riconoscendo al lavoratore tutta una serie di diritti (congedi, permessi, flessibilità dell'orario e dell'organizzazione del lavoro) il cui esercizio permette al lavoratore di sottrarre al lavoro tempo e risorse da destinare alle cure familiari. Nel diritto della sicurezza sociale, invece, il contemperamento prende corpo nelle norme che offrono al lavoratore, a carico della fiscalità generale, tutta una serie di servizi (asili nido, erogazione di assegni o voucher per la cura dei figli, creazione di servizi di assistenza domiciliare, politiche family friendly, ecc.) finalizzati ad alleggerire lo stesso da responsabilità familiari, consentendogli in questo modo una maggiore e più libera partecipazione nel mercato del lavoro”*.

⁶² In questi termini F. GOISIS, *Sport e tempo libero* (ad vocem), in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 1154; per un approfondimento generale sulla concezione del tempo libero nella società post-industriale si v. G. RICCI, *Tempi di lavoro e tempo sociali. Profili di regolazione giuridica nel diritto interno e dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2005.

personalità ai sensi dell'art. 2 Cost. - fino ad assumere una stretta correlazione con il concetto di benessere⁶³.

Data la complessità intrinseca della questione della conciliazione tra vita privata e vita lavorativa, nonché la sua sovrapposizione con il concetto di *welfare*, questa non è risolvibile esclusivamente mediante interventi normativi, ma necessita di una sperimentazione continua, attraverso studi e monitoraggi e l'adozione di una serie di azioni positive e *best practices* da parte di tutti gli attori coinvolti e su cui la contrattazione collettiva ha avuto forte influenza.

In tale scenario, un ruolo primario spetta però ovviamente alle imprese, che restano il soggetto sovrano della scelta e dell'organizzazione sia dei tempi di lavoro, che dei servizi, in quanto non sono previsti obblighi normativi dell'attuazione di piani di *welfare* aziendale.

È però riconosciuto dagli studi di settore come le opere intraprese a livello imprenditoriale e datoriale devono, necessariamente, essere protese a porre la figura del lavoratore al centro nella scelta dei servizi da erogare, così da adottare misure *ad hoc* finalizzate a migliorare le performance lavorative tanto individuali quanto collettive. Diversamente una mera proposta di servizi standardizzati, o difficilmente fruibili dai lavoratori, rischierebbe di non essere percepita come una potenzialità e quindi non avere alcun effetto promozionale per il benessere dei lavoratori e di conseguenza sulla produttività.

Tanto premesso, è utile tentare di individuare possibili linee operative comuni ai processi di erogazione di servizi di *welfare* da parte delle imprese, che le supportino ad inquadrare le linee di intervento più idonee per la propria struttura e per i propri collaboratori⁶⁴. In primo luogo, risulta imprescindibile una disamina preliminare dei bisogni dei lavoratori, sui quali innestare le

⁶³ Così V.M.C. BELLONI, *Tempo libero*, in *Enc. sci. soc.*, vol. VIII, Roma, Treccani, 1998, pp. 557 ss. In particolare, il tempo libero non dovrebbe essere garantito semplicemente come "tempo di non lavoro", ma deve essere oggetto di concreti interventi delle autorità amministrative finalizzati allo sviluppo e alla promozione delle attività ricreative. B. MARCHETTI, *Il tempo libero* (ad vocem), in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 966.

⁶⁴ In questo senso, nel 2017 Confindustria Bergamo ha avviato un'analisi sistematica delle problematiche emergenti in tema di welfare aziendale, giungendo ad elaborare un quadro di Linee guida operative finalizzate a favorire gli operatori d'impresa nell'identificare, in differenti contesti, le soluzioni aziendali più efficaci in tema di offerta di servizi di welfare al personale dipendente. Cfr. S. MALANDRINI, *Le linee guida di Confindustria Bergamo per il "welfare" aziendale*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 3, pp. 891-905.

offerte di *welfare*, tentando di incrementare l'effetto incentivante delle soluzioni proposte, tenendo a mente il necessario temperamento delle stesse con le esigenze aziendali e con l'obiettivo di non circoscrivere i vantaggi alla sola fidelizzazione del personale.

Una volta individuate le soluzioni più consone rispetto alle esigenze del personale, occorre vagliare i costi e i benefici, così da stabilire preventivamente il valore economico da destinare al *welfare* aziendale, considerando gli eventuali sgravi fiscali e contributivi che favoriscono lo sviluppo di piani di *welfare* aziendale rispetto all'attivazione di soluzioni economiche tradizionali.

Al fine di implementare l'efficacia delle iniziative intraprese e stimolare la produttività dei lavoratori coinvolti, è necessario, inoltre, mirare ad un ampliamento dei beni e servizi offerti, cercando di abbracciare tutti i vari bisogni differenziati dei singoli, purché tutte le iniziative risultino proporzionate rispetto alle dimensioni dell'impresa, scongiurando scelte dispersive ed eccessivamente dispendiose. Da ultimo, un piano di *welfare* realmente adeguato e stimolante rispetto ai bisogni della popolazione aziendale richiede la valutazione di possibili forme di sinergia con altre iniziative di valorizzazione delle risorse umane; tale operazione, che richiede un grado elevato di competenze gestionali, spesso difficile da conseguire nelle imprese di dimensioni ridotte, può essere anche affidata alla consulenza di esperti, o operatori economici esterni. Ebbene, secondo la letteratura di riferimento all'interno della scelta e della predisposizione dei servizi più idonei, ha assunto un ruolo centrale il tema della tutela della salute del lavoratore che nel contesto del *welfare* aziendale viene definito come "stato di benessere" declinato quale condizione di equilibrio della persona, fondata sulla capacità del soggetto di interagire positivamente con la realtà lavorativa e personale⁶⁵. In questo senso limitare il concetto di benessere del lavoratore alla "tradizionale" definizione di

⁶⁵ In tema di benessere del lavoratore si v. B. CAPONETTI, *Strumenti giuridici per il benessere psico-fisico dei lavoratori*, in *Welf. erg.*, 2019, 2, pp. 47-55; E. ALES, *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *Dir. lav. merc.*, 2021, 1, pp. 43-57; A. MORTARA, R. SCRAMAGLIA, *Welfare aziendale verso il benessere del lavoratore: un'indagine esplorativa*, in *Soc. lav.*, 2018, 2, pp. 139-158 e, con specifico riferimento al Terzo Settore, A. DI STASI, M. AGLIATA, *Il "terzo settore" e il benessere aziendale*, in *Var. dir. lav.*, 2020, 1, pp. 221-242

fruizione di un luogo di lavoro salubre⁶⁶ risulta un processo limitativo delle possibilità su cui le norme del *Jobs Act* volevano porre l'attenzione dopo aver raccolto i portati dei recenti studi sociologici e psicologici sul tema. Infatti, la simmetria tra benessere e salubrità dell'ambiente lavorativo è fortemente connotata da un'attinenza al luogo dove fisicamente viene svolta la prestazione lavorativa e tutt'al più assume una rilevanza esterna solo in ottica preventiva di alcune malattie elencate secondo il metodo tabellare previsto dal testo unico sulla sicurezza sul lavoro.

In via esemplificativa, si pensi alla necessità di una postazione ergonomica in cui effettuare i lavori sedentari. In questo senso il concetto di benessere ha una portata limitata perché tende a risolversi nella prevenzione di problemi posturali, ma di fatto non abbraccia le nuove tendenze che riempiono di significato il concetto di benessere dell'individuo tra cui il ricorso all'attività fisica, che sta progressivamente acquisendo centralità nella quotidianità⁶⁷.

Senza voler ripercorrere gli studi già citati⁶⁸, i benefici del movimento, in particolare nell'età adulta e quindi nell'età lavorativa, infatti, sono svariati⁶⁹. Tra questi, quelli significativi per il tema trattato in questa sezione sono: la riduzione della frequenza di malattie croniche come quelle cardiovascolari, il diabete, l'ipertensione arteriosa; la prevenzione di forme di tumore (es. al seno, alla prostata, al colon), o di malattie ossee e articolari (es. osteoporosi e osteoartrosi), nonché l'incidenza sull'aumento del dispendio energetico essenziale ai fini del controllo del peso corporeo. La pratica sportiva risulta, inoltre, fondamentale per il miglioramento della salute mentale, contribuendo

⁶⁶ A livello normativo, il tema della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è disciplinato dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 "Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul lavoro", che nell'Allegato IV prescrive i requisiti dei luoghi di lavoro, definiti dall'art. 62 come "i luoghi destinati a ospitare posti di lavoro, ubicati all'interno dell'azienda o dell'unità produttiva, nonché ogni altro luogo di pertinenza dell'azienda o dell'unità produttiva accessibile al lavoratore nell'ambito del proprio lavoro".

⁶⁷ Per uno studio su una nuova accezione di luogo di lavoro rivolto al benessere del lavoratore, si v. I. FINCKE, A. HIEB, V. HARTH et al., *Activity-based working: Qualitative analysis of working conditions and health-related outcomes*, in *Work*, 2020, 3 (67), pp. 625-639.

⁶⁸ *Supra* Cap. I, par. 5 e 6.

⁶⁹ Sull'importanza della prevenzione, si v. F. BULL, T. ARMSTRONG, T. DIXON et al., *Physical inactivity*, in *Comparative quantification of health risks. Global and regional burden of disease attributable to selected major risk factors*, vol. 1, edited by M. EZZATI, A. LOPEZ, A. RODGERS, C. MURRAY, Geneva, World Health Organization, 2004, pp. 729-881.

al mantenimento delle funzioni cognitive e alla riduzione del rischio di malattie mentali e depressione⁷⁰. Inoltre, specie in contesti aziendali caratterizzati da grande carico di lavoro e scarso *turnover*, la pratica sportiva risulta determinante nella riduzione di fenomeni di stress ed ansia⁷¹, oltre che nel miglioramento della qualità del sonno e dell'autostima⁷².

È di immediata comprensione, dunque, come un lavoratore che riesca a mantenersi in salute rappresenta una risorsa che sarà meno soggetta a periodi di malattia più, o meno lunghi e che sarà in grado di porsi in maniera più propositiva e quindi anche produttiva all'interno del contesto lavorativo, trovando soddisfazione nell'attività motoria e nella socialità ad essa collegata⁷³.

Ad avvallare questa impostazione, che promuove l'attività preventiva per combattere i rischi della sedentarietà, si pongono inoltre diversi studi che hanno dimostrato l'importanza dell'attività fisica anche durante lo svolgimento stesso della prestazione lavorativa⁷⁴.

Secondo quanto già affermato, allora, l'attività fisica non può non iniziare a rivestire un ruolo di primo piano all'interno del complesso di *benefits*

⁷⁰ Cfr. V. VAUGHAN DICKSON, J. JUN, G. D'ERAMO MELKUS, *A mixed methods study describing the self-care practices in an older working population with cardiovascular disease (CVD): Balancing work, life and health*, in *Heart & Lung*, 2021, 50 (3), pp. 447-454; M. KIVIMÄKI, S.T. NYBERG, G.D. BATTY et al., *Long working hours as a risk factor for atrial fibrillation: a multi-cohort study*, in *Eur. heart jou.*, 2017, 38 (34), pp. 2621-2628. A. E. BAUMAN, *Updating the evidence that physical activity is good for health: An epidemiological review 2000–2003*, in *Jou. of sc. and med. in sp.*, 2004, 1 (7), pp. 6-19. D.E. WARBURTON, *Health benefits of physical activity: The evidence*, in *Can. med. ass. jou.*, 2006, 6, pp. 801-809. J. RAGLIN, *Psychological factors in sport performance: the mental health model revisited*, in *Sports med.*, 2001, 12 (31), pp. 875-890.

⁷¹ C.D. RETHORST, *Effects of exercise on anxiety and stress-sensitive psychopathology*, in *APA handbook of sport and exercise psychology. Exercise psychology*, vol. 2, edited by M.H. ANSHEL, Washington DC, American Psychological Association, 2019, pp. 345-363; R. LECCHI, S. ORTENSI, *Rischio stress lavoro correlato nelle organizzazioni e Sport Outdoor Training: un approccio innovativo*, Tricase, YoucanPrint, 2017.

⁷² M. TOMCZAK, M. NOWAK, *Self-esteem of people who practice sport in relation to their experiencing the flow state and their style of coping with stress*, in *Cen. eur. jou. of sp. sc. and med.*, 2019, 3 (27), pp. 83-92.

⁷³ Ministero della Salute, *Linee di indirizzo sull'attività fisica per le differenti fasce d'età e con riferimento a situazioni fisiologiche e fisiopatologiche e a sottogruppi specifici di popolazione*, 2019, in www.salute.gov.it, p. 32; M. SHARIFZADEH, *Does fitness and exercises increase productivity? Assessing health, fitness and productivity relationship*, in *Amer. jou. of manag.*, 2013, 1 (13), pp. 32-52.

⁷⁴ Ad es. con ausili che permettano attività con dispendio energetico durante il lavoro, come la *cyclette* sotto scrivania. Cfr. A. HOLTERMANN, V. SCHELLEWALD, S.E. MATHIASSEN et al., *A practical guidance for assessments of sedentary behavior at work: a PEROSH initiative*, in *App. erg.*, 2017, 63, pp. 41-52; G. PAOLANTONIO, *Sedentarietà e lavoro: un binomio scindibile*, in *Ig. sic. lav.*, 2019, 8-9, pp. 6-16.

offerti dalle imprese. La presenza di servizi e iniziative legate al movimento, all'interno dei pacchetti di *welfare* aziendale, è, non a caso, in forte crescita tanto da iniziare a rappresentare nel panorama internazionale una misura sempre maggiore, nonché un fattore dirimente nella scelta dell'occupazione da parte del lavoratore⁷⁵.

6. Gli ostacoli alla transizione e la necessità di un incentivo.

In base alle considerazioni fin qui svolte dovrebbe essere fisiologico ritrovare all'interno della realtà aziendale una forte proposta di servizi di *welfare* improntata all'attività fisica, ma osservando i dati nel contesto nazionale, le poche indagini in materia rivelano una situazione differente⁷⁶.

Solo la parte di minore di iniziative fruibili nei contesti aziendali è dedicata a programmi, o incentivi per l'attività sportiva. La maggior parte delle attenzioni è, invero, dedicata al c.d. *welfare* di comunità (es. sovvenzioni per il *management* familiare), all'assistenza in cure sanitarie di carattere non preventivo, o più in generale a politiche di sostegno economico ai lavoratori.

Solitamente l'offerta di servizi sportivi è contestualizzata all'elargizione di abbonamenti presso palestre e centri *fitness*, la cui fruizione viene offerta al lavoratore in maniera non incentivante, lasciandogli la possibilità di recarsi a svolgere attività in contesti vincolati, sia per gli orari (dopo il canonico orario di lavoro), sia nelle modalità di erogazione del servizio. In via esemplificativa, si pensi come all'interno della stessa azienda vi sia solitamente un'unica offerta di abbonamento in una palestra prevalentemente frequentata da persone di una determinata età, o con un determinato approccio al *fitness*, verso cui i potenziali frequentatori con caratteristiche e aspirazioni diverse potrebbero sentirsi non attratti, comportando una perdita di interesse nel *benefit*.

⁷⁵ Per uno studio sui fattori preferiti dai lavoratori nella scelta delle aziende, si v. R. BALOGH, E. BACSNE BABA, *The role of sports and well-being programmes in choosing workplaces in the future*, in *Int. rev. of app. sc. and eng.*, 2020, 3 (11), pp. 280-286.

⁷⁶ Secondo il Rapporto Welfare Index PMI 2021 (in *welfarindexpmi.it*), la quota di PMI con un livello alto o molto alto di proposte di *welfare* nell'area salute-assistenza è cresciuto negli ultimi anni, dal 14,8% nel 2017 al 16,5% nel 2019 fino al 22,6% nel 2021. Tuttavia, sono bassi i dati sulle iniziative per educazione-cultura e sull'attività fisica, solo il 2,8% delle imprese adotta misure per lo sport dei lavoratori, quali convenzioni con palestre o centri sportivi.

Oltretutto, la reale strutturazione dell'offerta non tiene conto di un'altra serie di variabili, estremamente rilevanti per questo tipologia di servizio, prima su tutte la localizzazione degli impianti sportivi. Spesso nei grandi centri urbani, la distanza della sede di lavoro dal luogo dove fare attività diventa determinante nella scelta di non usufruire del servizio; è infatti fisiologico che un lavoratore che termina la propria giornata in un orario compreso tra le 18 e 19 di sera, al pensiero di dover attraversare la città per recarsi anche solo un'ora in palestra, potrebbe perdere motivazione a fare attività⁷⁷. Da non trascurare è poi la gestione del *ménage* familiare, considerando che in presenza di genitori anziani da assistere, o anche semplicemente di figli da assecondare nelle attività ludiche ed educative quotidiane e, quindi nei relativi spostamenti, viene naturale dare prevalenza a queste, con la conseguenza che il lavoratore potrebbe tendere a trascurare la cura del proprio benessere psicofisico⁷⁸.

Viene così a concretizzarsi una situazione in cui, nonostante l'offerta di un *benefit*, questo non venga concretamente sfruttato e anziché un servizio "ritagliato" sul lavoratore, come auspicato dagli studi sul punto, lo stesso si tramuti in un'effimera concessione da parte del datore di lavoro, che a fronte di un costo trascurabile nel bilancio aziendale, non è a quel punto in grado di raccogliere i benefici derivanti dal proprio investimento nelle risorse umane⁷⁹.

Alla luce di queste considerazioni è dunque necessario che le imprese si propongano di sviluppare delle strategie integrate con altri enti, in considerazione del fatto che le persone trascorrono la maggior parte della loro giornata sul posto di lavoro e per tale motivo possono essere più facilmente raggiunte e coinvolte ad esempio diffondendo informazioni e conoscenze

⁷⁷ Cfr. C. CALDERWOOD, A. GABRIEL, L. BRUMMELHUIS et al., *Understanding the relationship between prior to end-of-workday physical activity and work-life balance: a within-person approach*, in *Jou. app. psy.*, 2021, 106 (8), pp. 1239-1249.

⁷⁸ M. MAGNANI, *La famiglia nel diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, 4-5, pp. 844-855; S. LEWIS, C. COOPER, *Work Life Integration, Case Studies of Organisational Change*, Chichester, John Wiley & Sons, 2005.

⁷⁹ Si osserva come le iniziative di mero stampo economico non riscuotano particolare successo. In Spagna, ad esempio, le misure di sostegno alla famiglia risultano inadeguate, in quanto si sostanziano nella sola erogazione di denaro, non prevedendo servizi per la promozione del benessere sociale dei lavoratori e delle loro famiglie come asili aziendali. Sul punto si v. M.A. ALMENDROS-GONZALEZ, *La accion social nell'impresa: il caso spagnolo*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di W. CHIAROMONTE, M.L. VALLAURI, cit., pp. 86-128; A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, cit., p. 6.

sull'importanza di uno stile di vita salutare e attivo ed illustrando concrete opportunità per svolgere attività fisica (es. spostamenti casa-lavoro attivi⁸⁰, esercizi di flessibilità durante le pause, gruppi di cammino, ecc.), nonché offrendo loro dei poli accessibili in cui questa può essere praticata.

Per contrastare efficacemente la sedentarietà è, quindi, necessario sviluppare programmi di promozione dell'attività fisica aventi almeno i seguenti scopi: incentivare ad uno stile di vita attivo, che prevedano il coinvolgimento del medico competente; riorganizzare l'ambiente lavorativo e delle modalità di lavoro così da facilitare l'attività fisica e contrastare la sedentarietà; supportare il cambiamento dei comportamenti non salutari da parte del singolo e del gruppo⁸¹. Un simile approccio deve essere sospinto anche dopo la forte diffusione dello strumento dello *smart working*, avvenuto soprattutto durante la pandemia da Covid-19, che seppur da un lato permette alle persone di acquistare spazi di tempo prima impensabili, come quelli dedicati agli spostamenti casa-lavoro, nonché consente una rimodulazione *ad hoc* di alcune tempistiche dello svolgimento del lavoro abitualmente dettate in via esclusiva dagli orari aziendali, dall'altro lato può celare diverse insidie nell'adattamento all'autogestione di tempi, spazi e modalità di lavoro, con il concreto rischio di un isolamento psico-fisico del lavoratore, che seppur con più tempo libero e flessibilità, di fatto non troverebbe incentivi alla fruizione dei servizi sportivi offerti⁸². L'attuazione di efficaci *policy* aziendali per il *welfare* e la conciliazione delle esigenze dei lavoratori risulta inoltre un tema centrale per lo sviluppo del processo produttivo, in quanto è stato evidenziato

⁸⁰ K.M. HERMAN, R. LAROUCHE, *Active commuting to work or school: Associations with subjective well-being and work-life balance*, in *Jou. of tran. & heal.*, 2021, 22, pp. 1-8.

⁸¹ G. PAOLANTONIO, *Sedentarietà e lavoro: un binomio scindibile*, cit., pp. 3-16; L.P. WHITSEL, R.P. PATE, *Editor's Desk: Promoting Physical Activity in the Workplace*, in *Amer. jou. of heal. prom.*, 2019, 2 (33), pp. 312-326; M. PEREIRA, B. COOMBES, T. COMANS et al., *The impact of onsite workplace health-enhancing physical activity interventions on worker productivity: a systematic review*, in *Occup. and envir. med.*, 2015, 72 (6), pp. 401-412; C. BRAUNER, A.M. WÖHRMANN, K. FRANK et al., *Health and work-life balance across types of work schedules: A latent class analysis*, in *App. erg.*, 2019, 81, pp. 1-10.

⁸² Per un approfondimento completo sui i rischi derivanti da tali forme di lavoro, anche in termini psicologici, si rinvia a G. PAOLANTONIO, *L'attenzione alla salute nel lavoro smart e digitale*, in *Ig. sic. lav.*, 2020, 1, pp. 6-19. In chiave critica, si pone., altresì, U. ROMAGNOLI, *Verso la normalizzazione del lavoro a distanza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 2, pp. 413-422. Per una proposta sul lavoro agile post-pandemia si rimanda a B. CARUSO, *Tra lasciati e rovine della pandemia: più o meno smart working*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, 2, pp. 215-249.

come l'acquisizione di una condizione di benessere da parte del singolo lavoratore comporta che quest'ultimo riversi il proprio carico motivazionale ed il proprio investimento emotivo in ambito professionale, contribuendo ad aumentare la qualità lavorativa della realtà in cui è inserito e a migliorare il clima organizzativo, innescando un sistema virtuoso dei cui benefici potrà godere tutta la società⁸³.

7. Responsabilità sociale e contabilizzazione dei servizi sportivi.

Proseguendo sul tema dell'effettività delle misure di *welfare* aziendale, gli studi e le linee guida in tema di *work-life balance* e, più in specifico, di importanza dello sport per il benessere dei lavoratori, sono caratterizzati da un denominatore comune, rappresentato dalla considerazione che i servizi offerti dalle imprese devono essere il più possibile misurati sulle esigenze dei lavoratori al fine di massimizzare le possibilità di ritorno in termini di *wellness* dei dipendenti e conseguentemente di aumento di produttività dell'azienda. A ben vedere, una strutturazione dei piani di *welfare* adeguata sulle necessità dei lavoratori, comporta altri vantaggi per l'impresa, in quanto servizi di questo genere possono trovare spazio nella rendicontazione sociale dell'attività dell'impresa, contribuendo a valorizzare la sua immagine, sia verso nuovi investitori, sia verso i clienti, nonché verso futuri lavoratori. Per quanto riguarda la valutazione di questi peculiari aspetti occorre volgere lo sguardo verso gli studi relativi alla responsabilità sociale delle imprese, le cui attività e iniziative coinvolgono su diversi portatori di interessi, quali singoli dipendenti, o, come verrà di seguito illustrato, anche sulle comunità presenti sul territorio in cui è collocata l'azienda.

Senza alcuna pretesa di esaustività è quindi opportuno offrire brevi cenni a queste fondamentali tematiche⁸⁴, così da apprezzare maggiormente il

⁸³ Sul punto, con specifico riferimento alla conciliazione vita-lavoro per le lavoratrici donne, si v. A. MORABITO, M. PASQUINO, *In crisi di bilancio. Come si conciliano vita e lavoro in tempi di crisi?*, cit., pp. 28-44; S. POGGESI, M. MARI, L. DE VITA, *Family and Work-life Balance Mechanisms. What is their Impact on the Performance of Italian Female Service Firms?*, in *Entr. and inn.*, 2015, 16 (1), 2015, pp. 43-53.

⁸⁴ Per una ricostruzione generale si v. C. ANGELICI, *Responsabilità sociale dell'impresa, codici etici e autodisciplina*, in *Giur. comm.*, 2011, 2, pp. 159-176; M. SQUEGLIA, *Le società benefit e il welfare aziendale. Verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle*

legame che viene a costituirsi tra il tema dell'attività motoria e le realtà aziendali in un'accezione moderna.

In via di definizione generale, all'interno della cornice della responsabilità sociale dell'impresa è possibile ricondurre tutto il complesso di interazioni tra la *governance* imprenditoriale e la comunità di riferimento, mediante il coinvolgimento di numerosi attori e lo sviluppo di molteplici iniziative, in un'ottica di interpolazione di esigenze di natura etica all'interno della visione strategica dell'impresa.

Negli ultimi decenni, il tema è stato oggetto di una crescente attenzione, in particolar modo a livello europeo⁸⁵: la prima definizione istituzionale è infatti contenuta nel Libro verde adottato dalla Commissione europea nel 2001, in cui la responsabilità sociale dell'impresa viene intesa come “*l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate*”⁸⁶. Alla base di tale definizione vi è, dunque, la volontà di focalizzare l'attenzione sulla convergenza tra etica e ricerca dell'utile economico⁸⁷, in una logica di socializzazione dell'impresa⁸⁸, che si traduce

imprese, cit., pp. 61-85; G. BOSI, *Impresa etica, etica d'impresa e diritto societario*, in *Giur. comm.*, 2011, 1, pp. 124-147; M. SPIOTTA, *Impresa ed etica: un ossimoro o un connubio indispensabile per uscire dalla crisi?*, in *Nuovo dir. soc.*, 2014, 18, pp. 19-41.

⁸⁵ Sull'evoluzione del concetto di *Corporate Social Responsibility* in ambito comunitario si v. A. DI PASCALE, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2011; A. TURSI, *La responsabilità sociale delle imprese e la Comunità europea*, in *La responsabilità sociale delle imprese*, a cura di M. NAPOLI, Milano, Vita e Pensiero, 2005, pp. 3-22; A.B. WHITFORD, C. PROVOST, *Government promotion of Corporate Social Responsibility: evidence from the EU eco-management and audit scheme*, in *Rev. of pol. res.*, 2019, 36 (1), pp. 28-50.

⁸⁶ Nel Libro Verde viene, inoltre, evidenziato come “*essere socialmente responsabili significa non solo soddisfare pienamente gli obblighi giuridici applicabili, ma anche andare al di là investendo “di più” nel capitale umano, nell'ambiente e nei rapporti con le altre parti interessate. L'esperienza acquisita con gli investimenti in tecnologie e prassi commerciali ecologicamente responsabili suggerisce che, andando oltre gli obblighi previsti dalla legislazione, le imprese potevano aumentare la propria competitività. L'applicazione di norme sociali che superano gli obblighi giuridici fondamentali, ad esempio nel settore della formazione, delle condizioni di lavoro o dei rapporti tra la direzione e il personale, può avere dal canto suo un impatto diretto sulla produttività. Si apre in tal modo una strada che consente di gestire il cambiamento e di conciliare lo sviluppo sociale e una maggiore competitività*”. Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”*, in www.europarl.europa.eu, p. 10.

⁸⁷ Per un approfondimento sulla distinzione tra responsabilità sociale d'impresa e attività filantropica (c.d. *corporate philanthropy*) si v. U. COMITE, *Responsabilità sociale e gestione etica dell'impresa tra profitto e primato della persona umana*, in *E-Theologos*, 2010, 1, pp. 22-23. In tema è stato, altresì, evidenziato, come “*una concezione di RSI ridotta a filantropia,*

nella volontaria fissazione di vincoli alle attività dell'impresa stessa, nell'ottica del perseguimento di determinati valori, concernenti lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente, il rispetto dei diritti fondamentali e la tutela della salute dei lavoratori⁸⁹.

Il Libro verde sancisce, altresì, l'importanza della dimensione esterna della responsabilità sociale dell'impresa, intendendo con essa tutte le attività che vanno oltre il perimetro aziendale, coinvolgendo, oltre ai dipendenti e agli azionisti, un ampio ventaglio di attori, quali fornitori, *partners* commerciali, poteri pubblici e, in generale, la comunità locale. A tal proposito, la Commissione europea menziona esplicitamente l'impegno delle imprese nella vita locale, con specifico riferimento al sostegno nei settori della cultura, del rispetto dell'ambiente e delle manifestazioni sportive⁹⁰.

attuata destinando a fini sociali una quota –di norma assai ridotta– delle risorse generate, sostanzialmente sganciata dai processi di produzione, può addirittura risultare controproducente: può infatti spostare l'attenzione dei vertici aziendali dai propri compiti fondamentali; può tacitare le coscienze, eludendo le vere responsabilità sociali; può danneggiare la reputazione aziendale, ricevendo l'accusa di costituire una mera operazione di facciata, attenta a cavalcare la moda del momento, alla quale non è estraneo un intento manipolatorio". M. MOLTENI, *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, Milano, Vita e Pensiero, 2004, p. 15.

⁸⁸ Così M. SQUEGLIA, *Le società benefit e il welfare aziendale. Verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle imprese*, cit., p. 63: "le imprese che intendono assumere «volontariamente» una condotta socialmente responsabile si sforzano di elevare le norme collegate allo sviluppo sociale, alla tutela dell'ambiente e al rispetto dei diritti fondamentali, adottando un sistema di governo aperto in grado di conciliare gli interessi delle varie parti interessate nell'ambito di un approccio globale della qualità e dello sviluppo sostenibile".

⁸⁹ Il concetto di sostenibilità dell'attività aziendale è stato introdotto sin dagli anni Ottanta in numerosi studi in materia ambientale. In particolare, la prima definizione si deve al c.d. *Rapporto Brundtland*, documento redatto nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development* (WCED), ove si legge che "Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs". United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, in *un-documents.net*, p. 15. Tale documento ha, dunque, rappresentato l'ingresso di un nuovo attore nelle dinamiche imprenditoriali, le future generazioni, vale a dire i soggetti maggiormente segnati nei propri diritti fondamentali dalle problematiche ambientali e dal degrado del sistema ecologico. Sul punto si v. M. MOLTENI, *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, cit., pp. 7-8; J. ELKINGTON, *The triple bottom line: sustainability's accountants*, in *Environmental management: readings and cases*, edited by M.V. RUSSO, Los Angeles, Sage, 2008, pp. 49-66.

⁹⁰ Cfr. Libro Verde "Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese", cit., p. 12. È dimostrata la positiva incidenza della spendita del nome dell'impresa rispetto al c.d. "fan attachment", ossia la fidelizzazione e l'approvazione degli utenti coinvolti. A. CLOSE SCHEINBAUM, R. LACEY, *Event social responsibility: A note to improve outcomes for sponsors and events*, in *Jou. of bus. res.*, 2015, 68 (9), pp. 1982-1986. Sul coinvolgimento attivo dell'impresa in ambito di promozione di attività sportive si v. P. C.

Nello specifico, l'attività imprenditoriale finalizzata alla promozione della pratica sportiva comporta indubbi vantaggi, oltre che per i lavoratori beneficiari, anche per l'impresa stessa. A ben vedere, la promozione di comportamenti correlati alla salute ed al benessere, associata alla visibilità dell'impresa, genera un miglioramento dell'immagine di quest'ultima, della propria credibilità e reputazione, nonché della fidelizzazione dei consumatori⁹¹. La diffusione di tali iniziative, infatti, è strettamente correlata ad un progressivo mutamento dei connotati del consumatore/fruttore dei servizi da mero ricettore a consumatore critico⁹² animato dalla consapevolezza di contribuire alla costruzione del pacchetto di beni o servizi offerti. In tal senso risulta essenziale l'impegno delle imprese ad una comunicazione più efficace e trasparente verso i propri interlocutori⁹³. Sulla base della ricostruzione proposta, la linea comune delle politiche che in vario modo caratterizzano la responsabilità risulta, dunque, la "socializzazione" dell'impresa da attuare, in primo luogo, mediante l'adozione di misure di *welfare*, il cui sviluppo è rilevante soprattutto in contesti caratterizzati dall'arretramento dello Stato rispetto a compiti di protezione sociale⁹⁴.

GODFREY, *Corporate social responsibility in sport: An overview and key issues*, in *Jou. of sp. manag.*, 2009, 23 (6), pp. 698-716.

⁹¹ Sul punto si v. S. HILLS, M. WALKER, A. E. BARRY, *Sport as a vehicle for health promotion: a shared value example of corporate social responsibility*, in *Sport manag. rev.*, 2019, 22 (1), pp. 126-141.

⁹² "Il giudizio del consumatore, oggi, infatti, va ben oltre il rapporto costi – benefici orientando le scelte verso quelle imprese di cui condivide valori e principi e che sul piano concreto realizzano prodotti e processi rispettosi dell'ambiente e dell'elevata qualità; non discriminano i dipendenti in base al sesso, razza, religione e appartenenza politica; non testano i prodotti sugli animali; hanno a cuore diritti umani e l'equa distribuzione della ricchezza nel mondo; si impegnano nella riduzione di problemi sociali, quali la criminalità, l'analfabetismo, la povertà. I consumatori, infatti, tendono a premiare le imprese che si manifestano particolarmente attente a fattori quali il commercio equo e solidale, la razionalizzazione delle risorse primarie, il rispetto dell'ambiente e della persona". U. COMITE, *Responsabilità sociale e gestione etica dell'impresa tra profitto e primato della persona umana*, cit., p. 28.

⁹³ Gli studi dimostrano l'*appeal* dell'impresa socialmente responsabile e i benefici che questo comporta sia per il consumatore sia per l'impresa. Cfr. S. DU, C.B. BHATTACHARYA, S. SEN, *Maximizing business returns to corporate social responsibility (social responsibility): The role of social responsibility communication*, in *Int. jou. of manag. rev.*, 2010, 12 (1), pp. 8–19; Y. INOUE, A. KENT, *A conceptual framework for understanding the effects of corporate social marketing on consumer behaviour*, in *Jou. of bus. eth.*, 2014, 121 (4), pp. 621–633; D. S. SIEGEL, D. F. VITALIANO, *An empirical analysis of the strategic use of corporate social responsibility*, in *Jou. of econ. & manag. strat.*, 2007, 16 (3), pp. 773-792.

⁹⁴ In tal senso è opportuno citare la nuova definizione di responsabilità sociale dell'impresa proposta dalla Commissione europea nel 2011, vale a dire la "responsabilità delle imprese per

La predisposizione di politiche di responsabilità comporta, inoltre, l'adozione di iniziative atte ad assicurare la vincolatività degli impegni assunti dall'impresa. Gli strumenti maggiormente diffusi in tal senso sono i c.d. codici etici, fonte di autoregolamentazione dell'impresa, che mostrano un primo riscontro dell'attenzione delle organizzazioni verso le istanze di creazione di una dimensione più responsabile ed etica delle proprie attività, dimensione che rappresenta il passaggio iniziale per la definizione di strategie operative improntate al valore della funzione sociale dell'impresa. I codici etici rappresentano, inoltre, degli strumenti visibili e largamente fruibili e dunque idonei a sviluppare una comunicazione diretta, diffusa e trasparente con i propri *stakeholders*, in grado di accrescere la legittimazione e dunque il consenso di cui gode l'azienda stessa.

In buona sostanza, i codici etici costituiscono la trasposizione documentale dei doveri morali dell'impresa, nonché dei diritti ad essi connessi, con il fine di offrire una definizione chiara e puntuale della *policy* che l'azienda intenderà perseguire per il raggiungimento dei propri obiettivi, descrivendo i margini della responsabilità etico-sociale di tutti i soggetti coinvolti nella realtà produttiva.

Essendo documenti prodotti dalle imprese stesse, in riferimento alle proprie attività ed organizzazioni, il contenuto dei codici etici risulta essere eterogeneo e variegato, potendo contemplare tanto norme che consacrano impegni di responsabilità sociale, in particolar modo in capo a soggetti dotati di potere discrezionale all'interno dell'organizzazione, quanto regole con funzione collaterale, o propedeutica rispetto alla legge, poste a carico di tutti coloro i quali operano in vario modo all'interno dell'organizzazione, ovvero hanno rapporti con questa.

Tuttavia, la portata e l'efficacia delle disposizioni contenute all'interno di tali documenti non vanno sopravvalutate, in quanto le regole di condotta

il loro impatto sulla società”, definizione tesa ad abbracciare tutti gli ambiti di operatività dell'impresa, superando l'originaria definizione ancorata al concetto di sostenibilità. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, in www.europarl.europa.eu, p. 7.

non sono, secondo l'interpretazione maggioritaria⁹⁵, assimilabili agli obblighi derivanti da legge o da contratto, essendo esclusivamente regole operanti in una sfera morale o culturale⁹⁶. Questa considerazione apre lo spazio al tema dell'effettività degli impegni sociali che vengono assunti dalle imprese e alla conseguente rendicontazione corretta degli stessi, sia che gli stessi vengano solamente proposti nei codici etici, o in altri strumenti, sia che gli stessi si traducano in una proposta verso gli *stakeholders*.

Ponendo a titolo esemplificativo proprio il tema del benessere dei lavoratori, di fatto, nessun valore aggiunto significativo sarebbe apportato dall'inserimento in codici etici di disposizioni aziendali in cui le imprese si impegnano a curare il benessere psicofisico dei propri lavoratori - da attuare anche con la predisposizione di pacchetti di *welfare* - se di fatto non viene incentivata la fruizione di servizi attraverso misure come la flessibilità dell'orario di lavoro, o servizi di supporto dedicati alle altre esigenze familiari già descritte. È, allora, logico comprendere come non sia sufficiente per l'impresa offrire un determinato servizio, quando il concreto sfruttamento di esso non è incentivato dal datore di lavoro, se non addirittura ostacolato dalla stessa strutturazione dell'organizzazione aziendale.

Senza avere la pretesa di risolvere in maniera esaustiva la questione e rinviando agli opportuni studi l'approfondimento del tema dell'effettività degli impegni e della conseguente rendicontazione⁹⁷, in questa sede si

⁹⁵ Per una ricostruzione esaustiva dei problemi di effettività e di legittimità dei Codici etici si rinvia a S. ROSSI, *Luci e ombre dei codici etici d'impresa*, in *Riv. dir. soc.*, 2008, 1, pp. 23-41.

⁹⁶ Taluni autori si sono, tuttavia interrogati circa l'eventuale assimilabilità dei Codici etici ai regolamenti aziendali. In tal senso si v. A. PERULLI, *Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, Padova, Cedam, 1999, pp. 304-305; R. SALOMONE, *La responsabilità sociale dell'impresa: riflessioni a margine di una strategia europea sullo sviluppo sostenibile*, in *Dir. rel. ind.*, 2004, 2, pp. 388-390. Secondo R. DEL PUNTA, *Responsabilità sociale dell'impresa e diritto del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2006, 1, pp. 50-52, la mancata osservanza delle disposizioni contenute all'interno dei Codici potrebbe, comunque, comportare profili di responsabilità disciplinare.

⁹⁷ Sul punto si v. S. ROSSI, *Luci e ombre dei codici etici d'impresa*, cit., p. 11, che evidenzia come prima che sul piano formale, il problema della formulazione degli impegni si pone sui contenuti, considerando che l'affidamento alla stessa impresa della traduzione degli strumenti operativi, potrebbe effettivamente non coincidere con gli obiettivi etici, in quanto l'interesse e la logica primaria dell'azienda è sempre rappresentata dal profitto. In generale sui metodi di rendicontazione si v. *ex multis*, F. INDELICATO, L. GHERARDI, L. CANOVA et al., *Dossier: l'impresa crea valore. Nuovi strumenti di rendicontazione*, in *Riv. svil. sost.*, 2014, 1, pp. 3-173; L. HINNA, F. MONTEDURO, *Responsabilità sociale, accountability e strumenti di*

evidenzia come ad oggi non vi sia un riscontro sull'effettività delle misure ideate dalle aziende, soprattutto in ambito di pratica fisica e motoria. In questo senso pare allora opportuno individuare una nuova sinergia tra imprese, enti sportivi e territorio che possa effettivamente permettere di riempire di contenuto, o implementare in termini di effettività le norme e gli strumenti di carattere programmatico che sono tipici del tema della responsabilità sociale. Si tratta di un'operazione che non risolverebbe soltanto i problemi legati al tema della rendicontazione sociale, ma come finora auspicato, permetterebbe di far progredire l'intero sistema delle attività motorie e sportive verso una nuova dimensione, comportando gli ingenti benefici per i singoli e per la collettività fino ad ora descritti.

8. Verso una sinergia tra imprese, enti sportivi e territorio per il rilancio dell'attività motoria in funzione del concetto di *work-life balance*.

Dall'analisi della recente evoluzione del rapporto tra lavoratori e imprese avvenuto negli ultimi anni, nonché dal rilievo delle modalità di rendicontazione di eventuali misure di *welfare* attuate dalle imprese, sono emerse alcune considerazioni che si ritiene importante puntualizzare prima di offrire una sintesi delle idee proposte nell'intero svolgimento della trattazione.

La transizione che ha contraddistinto negli anni il sistema di *welfare* ha portato progressivamente in rilievo l'offerta di servizi promossi dalle aziende per il benessere dei propri lavoratori, soprattutto in ottica di conciliazione tra lavoro e vita privata.

Questi servizi permettono di sopperire alle carenze riscontrabili nell'intervento statale, che a causa delle periodiche esigenze di natura finanziaria ha sostanzialmente delegato la strutturazione di parte di tali servizi ad attori sociali diversi, tra cui le organizzazioni del Terzo settore.

rendicontazione sociale. La responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia, in *La responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, a cura di G. CONTE, Bari, Laterza, 2008; K. YU, S. DU, *Do Corporate Social Responsibility Reports Convey Value Relevant Information? Evidence from Report Readability and Tone*, in *Jou. bus. eth.*, 172 (2), pp. 253-274. In particolare, per quanto riguarda il ruolo della *governance* aziendale nella rendicontazione: I.M GARCÍA-SÁNCHEZ, N. HUSSAIN, S.A. KHAN, *Assurance of corporate social responsibility reports: Examining the role of internal and external corporate governance mechanisms*, in *Corp. soc. resp. env. mang.*, 2022, 29 (1), pp. 89-106.

In questo contesto, inoltre, grazie allo sviluppo della ricerca di altre discipline sul tema, ha assunto negli anni una progressiva centralità l'esigenza di promuovere iniziative volte ad incentivare le persone e anche i lavoratori a prendersi cura del proprio corpo e della propria mente attraverso l'esercizio fisico in un'ottica preventiva, sia per motivi di benessere dell'individuo, sia per evitare il ricorso a quei servizi assistenziali che richiedono un'ingente disponibilità finanziaria, prevalentemente statale, per la loro erogazione, come cure mediche e riabilitative. La legislazione in materia lavoristica non offre, però, alcun riferimento per guidare la strutturazione di servizi di *welfare* in ambito sportivo e preventivo, sostanzialmente delegando alla contrattazione collettiva il compito di definire quali potrebbero essere gli strumenti più idonei per ogni realtà aziendale, con la controindicazione di non avere una diffusione omogenea delle moderne *policy* in termini di *work-life balance* su tutto il territorio e soprattutto nelle diverse realtà lavorative. A ciò si aggiunge che dagli studi di settore emerge una realtà in cui gli incentivi all'attività fisica, nonostante rappresentino una delle principali richieste dei lavoratori, non sono particolarmente diffusi e soprattutto vengono spesso erogati in maniera non efficace, sussistendo ostacoli di tipo logistico, anche imposti dallo stesso datore di lavoro, che non ne permettono a pieno la fruizione. Questo aspetto, oltre a costituire un limite all'aumento del benessere dei lavoratori, con un conseguente mancato aumento della produttività, si traduce anche in una mancata occasione di profitto sociale in capo all'impresa, che senza una strategia efficace non può godere di quel ritorno di immagine e attrattività, che potrebbe essere invero conseguente alla strutturazione di adeguate politiche definibili di "*welfare sportivo aziendale*". Si è dunque in presenza di una situazione in cui è necessario un ripensamento del ruolo del tessuto produttivo nei confronti della realtà delle attività motorie e sportive che, come illustrato in precedenza⁹⁸, sembra non essere più informato esclusivamente a quel parallelismo caratteristico delle sponsorizzazioni, oggi prevalentemente riservate allo sport professionistico, o di grande ritorno mediatico.

⁹⁸ *Supra* Cap. 3, par. 1 e 11.

Lo sviluppo della trattazione svolta ha però permesso di dimostrare come il legislatore abbia sostanzialmente preparato il terreno per questo cambio di concezione⁹⁹, creando un alveo in cui ascrivere una nuova modalità di intervento delle imprese nel contesto delle attività motorie e sportive, grazie alla valorizzazione di nuove figure professionali, nonché sostenendo - anche economicamente - un nuovo concetto di sport, da intendersi come presidio di salute e valorizzazione sociale, sia attraverso sovvenzioni per gli enti che si occupano di questi aspetti, sia agevolando la gestione di impianti sportivi che fino a qualche anno fa non avevano alcuna attrattiva per potenziali investitori.

Si tratta di una serie di novità che per essere sfruttate nel loro più ampio potenziale necessitano del sostegno dell'intervento del mondo imprenditoriale, in quanto unico vero attore in grado di investire adeguati capitali economici e allo stesso tempo di condizionare in maniera determinante la quotidianità delle persone, regolandone appunto i ritmi di vita in funzione dell'attività lavorativa.

Si può quindi ipotizzare che le imprese commerciali vadano ad affiancare gli enti sportivi nello sviluppo di promozione delle attività motorie, sostenendole non più semplicemente a livello finanziario, ma proponendosi quali loro *partners* negli investimenti per l'affidamento di impianti sportivi che, come illustrato, rappresentano uno degli *assets* più importanti per lo svolgimento della maggior parte delle attività legate al benessere.

Questo rapporto permetterebbe una strutturazione concreta dei servizi di *welfare* proposti dall'impresa ai propri lavoratori che potrebbero a quel punto essere erogati dagli enti sportivi che si configurino non più come meri organizzatori di competizioni ed eventi diretti solo a determinate categorie di sportivi, ma andrebbero a completare le proprie offerte con attività dirette a diverse tipologie di fruitori, a partire dai figli dei lavoratori, fino a coinvolgere

⁹⁹ Questo intervento si pone in linea con gli auspici ormai consolidati nella dottrina di riferimento, che vedono centrale il ruolo del legislatore nel favorire il passaggio all'auspicato modello di *welfare society* al fine di superare il paradigma dello sviluppo economico senza benessere con l'obiettivo di addivenire ad una modalità di partecipazione alla vita sociale capace di garantire libertà di scelta e, soprattutto, di rispondere ai cambiamenti in corso ed alle mutate esigenze della collettività. Tra i maggiori esponenti del concetto si v. S. GATTI, *Il ruolo del legislatore per la ridefinizione del modello del welfare*, in *federalismi.it*, 2009, 4, pp. 1-10 e E. EMMANUELE, *Il terzo pilastro : il non profit motore del nuovo welfare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

il personale più anziano di un'azienda, attraverso attività sia sportive, sia motorie adattate in base al soggetto frequentatore del centro sportivo.

Oltre a queste attività, potranno essere affiancati nuovi servizi di carattere educativo come la formazione ai corretti stili di vita, alla nutrizione, nonché attività didattiche dopo scuola, oltre che culturali. In questo modo è possibile creare un'offerta sostanzialmente completa di servizi che permette anche degli spazi di tempo libero dei genitori, che con questa nuova tipologia di centro sportivo possono così concentrare la maggior parte delle attività dei propri figli in un unico polo, eliminando gli spostamenti che oggi sottraggono tempo alle diverse attività e che disincentivano, non solo l'attività dei genitori, ma anche la differenziazione delle attività per i figli. Inoltre, catalizzando le attività di quest'ultimi in un centro adeguatamente attrezzato, anche gli stessi genitori potranno trovare stimolo per svolgere a loro volta attività motorie, sia per la cura del proprio corpo, sia contraddistinte da un approccio ludico, oltre che trovare professionisti in grado di erogare servizi terapeutici, come la fisioterapia, consulenze nutrizionali, attività di rieducazione motoria. Questi spazi possono poi essere affiancati da luoghi con postazioni lavorative in cui le persone possono recarsi direttamente per svolgere le proprie attività da effettuare in *smart working*, così da poter ridurre gli spostamenti nell'attesa di svolgere la propria attività, o attendendo il termine di quella dei figli, potendo al contempo socializzare con altre persone. Dei centri così strutturati saranno poi in grado di rispondere a quell'esigenza di aggregazione, se non addirittura di appartenenza, per i componenti di un'organizzazione che, a causa del massivo ricorso allo *smart working*, o a causa dell'assenza di valide alternative si trovavano in una condizione di isolamento, spesso con riflessi negativi sulla loro quotidianità sia dal punto fisico, che mentale.

È intuitivo comprendere che per un progetto di simile portata - in grado di coinvolgere non solo diversi sport, ma anche diversi sportivi - diventa centrale poter fruire di un impianto sportivo adeguato e attrezzato con diversi

spazi non più delegati alla sola pura attività sportiva, ma dotato di aree multifunzionali e possibilmente riqualificate anche a livello tecnologico¹⁰⁰.

È altrettanto evidente come gli enti sportivi difficilmente possono avere la disponibilità di capitali così ingenti per riuscire a sostenere ristrutturazioni e ammodernamenti così rilevanti. Allo stesso tempo le imprese, pur avendo maggiori possibilità dal punto di vista finanziario, non posseggono il *know how* sufficiente per la strutturazione di attività sportive ed educative e soprattutto, essendo enti di tipo commerciale, non potrebbero avere *tout court* quella serie di agevolazioni nell'assegnazione degli impianti sportivi pubblici che sono, invece, riservati dalla legge agli enti e alle realtà aventi una vocazione prevalentemente sociale.

Rimandando alla sezione conclusiva i risultati e le suggestioni operative a cui approda lo studio effettuato nella trattazione, una sintesi efficace delle istanze delle due sfere, quella imprenditoriale e quella sportiva, potrebbe allora essere rappresentata da un'operazione *partnership* strutturale tra i due enti che ne potrebbero trarre benefici diversi e di natura consistente.

Da un lato l'ente sportivo potrà beneficiare di una struttura economico-gestionale consona a tradurre concretamente le sue idee e attività, senza doversi preoccupare direttamente degli aspetti di carattere finanziario per la sua sopravvivenza, che ad oggi rappresentano un vero e proprio ostacolo allo sviluppo anche delle iniziative più basilari. Le eventuali quote associative delle organizzazioni sportive potrebbero essere sostenute per i propri lavoratori con un costo risibile da parte dell'impresa *partner*, o comunque computate nel finanziamento globale, creando così una base finanziaria solida e stabile per gli enti sportivi, che saranno in grado di investire ulteriormente in progetti di sviluppo di benessere e *welfare* adattati, essendo liberi da costi gestionali. Lo sviluppo di nuovi servizi potrebbe essere poi essere finanziato grazie alle

¹⁰⁰ Si pensi in proposito all'importanza della presenza di sale dotate delle adeguate connessioni a Internet per ospitare il servizio di *eSport* per i ragazzi, nonché spazi di *co-working* per i genitori che volessero attendere che i figli terminino le loro attività, oppure per i lavoratori che prima o dopo un'attività sportiva avessero necessità di svolgere la loro attività lavorativa in uno spazio comodo da raggiungere - così da ovviare a problemi logistici, quali il traffico nell'orario di uscita dal lavoro - o perché idoneo ad incontrare altre persone, così incentivando la frequentazione di luoghi di aggregazione nei quali in parallelo si svolge attività sportiva.

nuove risorse stanziare dai progetti della società Sport e Salute S.p.a che dopo la sua istituzione sta attivando una linea di intervento per la realizzazione di progetti che siano in grado di garantire il diritto allo sport di base per tutti e di offrire supporto alle famiglie che non possono sostenere i costi dell'attività sportiva extrascolastica, promuovendo stili di vita corretti e salutari, insieme ai valori educativi dello sport come l'integrazione sociale, un tempo perseguiti negli oratori parrocchiali.

Dall'altro lato, l'impresa beneficerebbe dell'affiancamento nei suoi progetti di *welfare* di un soggetto in grado di declinare in concreto le diverse esigenze dei suoi lavoratori, o più in generale delle persone che intendono fare attività di tipo motorio. Questa dinamica virtuosa rappresenterebbe, poi, il corretto approdo per un'alta valorizzazione della promozione del benessere da parte dell'impresa agli occhi dei propri *stakeholders* - siano essi i lavoratori, o eventuali *partners* e potenziali investitori - secondo i principi di rendicontazione sociale, traducendo su un piano effettivo quelle istanze che fino a questo momento sono state sostanzialmente solo accennate, ma che non hanno trovato un valido riscontro attuativo nel settore dello sport.

Un terzo soggetto, rappresentato dalla collettività in cui si sostanzierà la *partnership*, potrebbe poi godere di queste innovativa e virtuose dinamica, che incentiverebbero un maggior numero di persone che praticano attività motoria e sportiva, comportando significativi riflessi sul piano della salute pubblica. Questa modalità di investimento di risorse in servizi sportivi-educativi rappresenta, infatti, un importante intervento in ottica di redistribuzione sociale della ricchezza, non più concepita solo come elargizione economica, ma ripensata in chiave di benessere degli individui appartenenti ad una determinata comunità, non solo lavorativa, ma anche territoriale, il cui sostegno pubblico diretto si riscontra sostanzialmente inefficace soprattutto per l'inconsistenza delle dotazioni finanziarie disponibili. In tale contesto l'azione svolta di pari passo dalle realtà imprenditoriali e quelle dilettantistiche, sotto la guida e con il supporto finanziario delle istituzioni pubbliche, potrebbe rappresentare una concreta attuazione delle politiche di *welfare*, avvertite così necessarie anche dalla legislazione dell'Unione Europea e che, grazie all'intervento nel settore

sportivo dello Stato negli ultimi anni, possono finalmente trovare una struttura legislativa in grado di incentivare un'effettiva sinergia per il loro sviluppo anche in un'ottica di intervento sussidiario. Seguendo questa direzione, la diffusione della pratica motoria potrebbe finalmente manifestare concretamente i propri benefici soprattutto in determinati contesti in cui alcune realtà aziendali hanno ancora un forte radicamento, rappresentando degli importanti attori nella strutturazione sociale del territorio.

CONCLUSIONI

La spinta propulsiva del legislatore verso nuove forme di intervento della P.A., tra sostegni finanziari e nuove procedure per gli impianti.

All'esito dell'indagine svolta è possibile affermare come il legislatore sia stato l'attore principale del percorso di cambiamento che vede oggi possibile la teorizzazione di modelli collaborativi basati su un nuovo approccio, che vede integrate le attività motorie con le realtà lavorative, in un'azione sinergica volta alla promozione del benessere e della qualità della vita.

Il ruolo propulsivo del legislatore è rinvenibile sullo sfondo di diverse normative, talvolta del tutto innovative, altre volte ricognitive di studi e prassi esistenti, finora non adeguatamente valorizzate, ma che con la loro emersione costituiscono punti fondamentali dell'ammodernamento del settore.

Proprio l'idea di una riforma dell'ordinamento sportivo - come avviata dalla l. 8 agosto 2019, n. 86 - rappresenta il parametro di riscontro dell'intenzione di un rinnovamento generale del mondo delle attività motorie e sportive. Tre dei cinque decreti attuativi della riforma contengono, infatti, norme dall'indubbia portata innovativa, che vanno a completare il substrato legislativo in cui far germogliare le iniziative di rinascita dello sport quale mezzo di valorizzazione sociale, nonché quale strumento di pianificazione del benessere grazie ad una spinta implementativa verso i corretti stili di vita.

A bene vedere, prima l'emanazione dei suddetti decreti legislativi, il legislatore aveva già tentato progressivamente di superare dal 2018 il centro di potere rappresentato dal binomio CONI-federazioni, che per decenni ha portato soprattutto quest'ultime ad occuparsi prevalentemente di questioni istituzionali, come l'organizzazione delle competizioni, sostanzialmente rinunciando ad una delle missioni che erano state affidate dallo Stato al Comitato Olimpico, ossia la promozione dell'attività sportiva globalmente intesa, facendo venire meno il necessario sostentamento economico.

In questo senso la *longa manus* dell'esecutivo, rappresentata dalla società Sport e Salute S.p.a., è stata provvidenziale nel gestire sia il momento di crisi

dovuto alla pandemia da Covid-19, sia nell'implementare nuove strategie focalizzate sulla valorizzazione degli operatori sportivi. Ciò è stato possibile grazie all'intuizione che ha visto la creazione di autonomo Dipartimento per lo sport in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri e previsto il richiamo ad una gestione diretta da parte dello Stato dei fondi destinati allo sport, spostando gli equilibri consolidati da decenni, non senza contraccolpi altisonanti.

Questa nuova prospettiva si traduce nello sviluppo di studi e nella concessione di finanziamenti agli operatori sportivi, anche per progetti di formazione, in tematiche innovative per il settore, come attività educative dopo scuola, centri estivi, incontri con nutrizionisti e con professionisti sui corretti stili di vita, sul rispetto delle regole e sui valori positivi dello sport aperti alle famiglie e alla comunità, nonché attività specifiche finalizzate all'inclusione di giovani, la valorizzazione delle competenze necessarie per operare nel settore dello sport sociale, di comunità e di base, il miglioramento delle competenze gestionali dei relativi modelli sportivi, l'acquisizione di competenze necessarie per migliorare e implementare le capacità *tech-digital*; l'incentivazione di stili di vita sani attraverso la pratica sportiva mediante lo sviluppo di nuovi modelli tecnici, operativi e gestionali. Da ultimo, sono rientrate tra le azioni al centro del nuovo impianto istituzionale anche l'erogazione delle somme del Fondo Sport e Periferie - la cui gestione fino al 2018 era demandata al CONI - nonché delle ingenti risorse destinate all'impiantistica sportiva dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La consistenza degli investimenti di questi due strumenti mette in risalto il portato dell'opinione comune, finalmente raccolta dal legislatore - che sostiene la centralità dell'ammodernamento dell'impiantistica sportiva per il rilancio del sistema e per l'attuazione dei nuovi servizi, in un momento storico - come quello *post* pandemia - che rappresenta un'imperdibile e forse unica occasione di avviare una sinergia virtuosa che permetta la definitiva transizione dell'edilizia sportiva in una nuova dimensione rivolta alla qualità della vita.

Il rilancio dell'impiantistica sconta però ancora diverse difficoltà. La vetustà delle strutture, il vincolo funzionale *ex artt.* 826 e 828 c.c. che incombe sugli impianti di proprietà pubblici, nonché la complicatezza delle procedure di

aggiudicazione rappresentano i principali motivi che rendono oltremodo gravosa la gestione e quindi la “produttività” delle infrastrutture, così da scoraggiare potenziali investitori intenzionati a subentrare nella gestione.

Infatti, la materia dei rapporti tra P.A. e gli enti sportivi dilettantistici non è regolata da una disciplina *ad hoc* - come sarebbe auspicabile secondo il portato della giurisprudenza di settore - e quindi è quasi totalmente definita nel Codice dei contratti pubblici *ex d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, con la conseguenza che la maggior parte dei contratti di affidamento deve avvenire secondo il criterio dell’offerta più vantaggiosa in termini economico-patrimoniali, non lasciando spazio all’ingresso di altri parametri di valutazione, che meglio rappresenterebbero le nuove istanze del mondo sportivo e la sua importanza per il tessuto sociale e stimolerebbero l’ingresso nella gestione di quegli enti che abbiano inteso conformare la loro attività in una nuova visione dello sport.

È proprio in questa situazione di sostanziale stasi che si andrà ad innestare l’importante disposizione contenuta all’art. 4, co. 5, lett. a) del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 che per la prima volta apre in maniera esplicita le procedure amministrative, in particolare quella del *project financing*, alla contabilizzazione di voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale. Il riferimento è nello specifico ai vantaggi sociali diretti e indiretti derivanti dall’utilizzo dell’impianto sportivo da parte di enti che diffondono un rinnovato approccio alle attività e che abbiano un importante radicamento nel territorio in cui è collocato l’impianto, così permettendo l’inserimento di parametri, quali l’integrazione sociale, la riqualificazione urbanistica e l’efficienza energetica all’interno del calcolo costi-benefici su cui l’amministrazione deve basare le proprie valutazioni in termini di allocazione del rischio e di sostenibilità.

Si tratta di un’importante novità che, oltre alla semplificazione di alcune procedure, vede ora l’associazionismo dilettantistico riconosciuto sullo stesso piano degli enti del Terzo settore, ai quali erano già dedicate le procedure di co-programmazione e co-progettazione ai sensi degli artt. 55-57 del d.lgs. 3 aprile 2017, n. 117, nell’ottica di offrire alla collettività un intervento concertato tra enti e Pubblica Amministrazione e quindi in grado di essere

calato in singoli contesti territoriali e così misurato sulle esigenze delle singole realtà cittadine e regionali. Grazie a questi interventi viene ampliato il ventaglio delle opportunità per gli enti sportivi che, se volessero intraprendere la strada del ricorso alle procedure competitive, potrebbero ora contare su un nuovo *iter* volto a valorizzare gli aspetti legati alla tutela della salute e alla promozione sociale della loro attività.

La strutturazione di una procedura dedicata giustifica inoltre l'intervento, comunque non pervadente, di logiche imprenditoriali nel settore delle attività motorie, consentendo agli enti sportivi di attrarre nella propria dimensione eventuali investitori privati che volessero sostenere le attività motorie grazie ad interventi diretti nella riqualificazione dell'impiantistica sportiva, per avere un ritorno d'immagine, o per altri interessi, tra cui anche l'impiego degli spazi sportivi per eventi e altre iniziative, anche di carattere commerciale. È un dato di fatto inequivocabile come i capitali di soggetti imprenditoriali siano da sempre stati fondamentali nello sviluppo dell'impiantistica sportiva, tanto che è appunto necessario recuperare un nuovo paradigma di collaborazione tra enti sportivi e imprese, che abbandoni le vecchie logiche delle sponsorizzazioni o degli investimenti a fondo perduto.

Dal punto di vista strutturale, grazie all'innovazione di cui al d.lgs. 38/2021 è quindi ora possibile ipotizzare con maggiore compiutezza e margini di successo la creazione di una *partnership* tra un ente sportivo e un ente privato al fine di ottenere l'aggiudicazione di un impianto da riqualificare e poi gestire tramite una società di progetto da costituire tra i due enti, anche mediante lo schema dell'associazione in partecipazione *ex art. 2549 c.c.* In questo senso l'ente dilettantistico potrebbe avviare, o partecipare alla procedura di aggiudicazione in maniera autonoma, subentrando successivamente la società di progetto nella realizzazione e nella costruzione e nella gestione dell'opera da riqualificare. L'agevolazione, in termini di computo dei costi/benefici del progetto che si potrebbe trarre dalla partecipazione alla procedura dell'ente sportivo è, infatti, un volano considerevole per il privato che voglia partecipare ad un'iniziativa di riqualificazione, ritrovandosi così in una situazione altrimenti inattuabile, ossia

la presentazione di un piano di sostenibilità finanziaria non più caratterizzato da quella rigidità non ovviabile per gli enti diversi da quelli sportivi, potendo offrire in contropartita l'esperienza della struttura finanziaria e manageriale di una società commerciale, per vocazione più consistente rispetto a quella di un ente dilettantistico, che da solo supererebbe i parametri di economici per realizzare un progetto edile di dimensioni considerevoli.

Il nuovo approccio alle attività motorie e i servizi di “welfare sportivo”.

La trattazione svolta mette in evidenza, però, che per raccogliere la spinta profusa dai nuovi fondi statali e dalle novità normative, non è solo sufficiente agevolare la ristrutturazione e la gestione delle strutture pubbliche, in quanto è altresì necessario offrire una nuova prospettiva gestionale e di impiego sia agli organismi pubblici, sia agli investitori privati, pena la mancata erogazione delle risorse statali, nonché del mancato interesse e quindi del sostentamento dei soggetti imprenditoriali.

In buona sostanza, è necessario un ripensamento dell'impostazione dei servizi che vengono offerti dagli enti sportivi per trasporre, in iniziative di concreta attuabilità, l'idea di sport rivolto al benessere e alla tutela della salute.

Ebbene, è stato dimostrato che proprio ricercando nella normativa esistente si può intravedere quel concetto di tutela salute delle attività motorie e sportive - suggerito dalla legge 14 dicembre 2000, n. 376 - che può rappresentare un importante punto di partenza per coniugare il sistema di servizi con le iniziative di finanziamento pubblico così da creare nuovi servizi da affiancare a quelli canonici e a carattere competitivo. Lo sguardo multidisciplinare offerto dalla tesi permette di affermare come il tema della lotta al doping rappresenti, infatti, un fenomeno in grado di essere posto in un'accezione educativa, ben più ampia rispetto al binomio rappresentato da sport di “vertice” e assunzione di farmaci, in quanto il problema dell'abuso di sostanze coinvolge, soprattutto nei più giovani, fino a supportare una vera e propria cultura del superamento dei propri limiti ad ogni costo, anche al di là della pura dimensione prettamente farmacologica. Come dimostrato dalla

recente letteratura, l'idea del potenziamento artificiale della propria persona, si riverbera oggi in molteplici aspetti a partire dalla valutazione delle proprie attitudini fisiche e mentali, sino alla percezione globale della propria immagine, inducendo ad un massivo ricorso all'uso di sostanze, tra cui "semplici" integratori - non solo a scopi sportivi, ma anche estetici e più in generale, prestazionali - senza che gli assuntori siano adeguatamente informati delle conseguenze nocive per la loro salute. Queste dinamiche contribuiscono così a creare una spirale in cui vengono a perdersi altri importanti valori educativi, come quelli etici e di rispetto della propria condizione, oltre che di quella degli altri soggetti con cui ci si relaziona in generale e non più in riferimento ai semplici avversari.

Iniziare un percorso di ripensamento dei "servizi sportivi" basato sulla formazione dei giovani in diversi ambiti in cui gli stessi possano sviluppare la propria personalità e capacità relazionali, permetterebbe quindi di creare delle strutture in cui possano essere offerti ai più giovani dei percorsi di costruzione di quella consapevolezza e considerazione di sé, che offrano un'alternativa all'uso di sostanze e più in generale all'evasione passiva in altre dimensioni nocive o anche solo sedentarie, come quella di isolamento di fronte a *console* ed *Egames* praticati nella solitudine della propria abitazione.

Un'offerta di questo genere, in grado coniugare aspetti sportivi, motori, etici e comportamentali, rappresenterebbe dunque un'avanguardia nell'ambito della gestione degli impianti, ma impone di ripensare gli spazi e soprattutto i tempi dedicati alle attività pomeridiane da svolgersi nei centri sportivi. La potenzialità di sviluppo di questi servizi, oltre che incidere solo sul singolo soggetto - e quindi in via mediata sulle sue capacità relazionali - come i percorsi sull'educazione nutrizionale e altri funzionali alla percezione del proprio corpo e del proprio io, sono in grado di aggiungere un consistente valore nell'esperienza di socializzazione essendo ipotizzabile anche introdurre attività didattiche complementari a quelle sportive, come laboratori di teatro e attività artistiche in cui al centro dei programmi sono posti argomenti a sfondo sportivo, offrendo così nuovi spazi relazionali ai giovani.

Per cogliere queste opportunità il riconoscimento delle nuove figura del chinesologo e del *manager* dello sport ai sensi degli artt. 41 e 42 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 - invero già introdotta di recente da alcune normative regionali - rappresenta un'innovazione fondamentale per trasporre con la giusta sensibilità l'attenzione degli enti sportivi sulla rilevanza delle attività motorie e quelle a loro correlate quale strumento per insegnare in generale i corretti stili di vita, non solo dal punto di vista fisico, ma anche educativo, consentendo così di colmare le lacune che affliggono la scuola pubblica, nonché permettendo di rilanciare il mondo del "dilettantismo" sportivo quale veicolo di creazione di valore per le comunità, seguendo i nuovi percorsi descritti.

Riassumendo in estrema sintesi quanto emerso dalla trattazione, le azioni messe in campo dallo Stato a partire dal 2018, sia sul piano legislativo, che su quello amministrativo, hanno rappresentato un propulsore fondamentale per una nuova concezione del benessere e insieme al portato delle discipline legate alle Scienze delle attività motorie e sportive, hanno finalmente creato un contesto in cui diventa possibile investire in maniera proficua sia dal punto di vista economico, che da quello sociale. Un contesto creato grazie alle agevolazioni procedurali per la riqualificazione degli impianti sportivi per progetti di valore sociale, all'elargizione di fondi per contribuire al rinnovamento delle infrastrutture e grazie al riconoscimento di professionalità necessarie per lo sviluppo di servizi sportivi/educativi quali i chinesologi e i *manager* dello sport.

Come accennato, tutte queste azioni necessitano però di essere intraprese non solo grazie al connubio della volontà politica delle amministrazioni con all'impegno degli enti sportivi, che per quanto virtuosi, da soli rischiano di non avere il capitale sufficiente, nonché la struttura operativa, per intraprendere investimenti così consistenti come quelli necessari per la gestione di impianti polifunzionali in cui dovrebbero essere inseriti i servizi sin qui prospettati.

Dal punto di vista attuativo si rivela fondamentale, infatti, costituire delle *partnership* tra il mondo sportivo e l'universo delle attività produttive, offrendo da parte del primo l'implementazione di servizi che risponda alle effettive esigenze di investimento "sociale" delle imprese. Queste ultime - soprattutto

gli istituti di credito - hanno infatti da anni abbandonato la classica logica delle sponsorizzazioni e del mecenatismo per lo sport competitivo per indirizzare le proprie risorse verso l'universo di servizi e prestazioni denominate “*welfare aziendale*”, tra le quali spicca la centralità di quelle collegate al tema del *work-life balance*. Si riscontra, infatti, in forte ascesa la domanda di servizi rivolti alla cura del proprio benessere da parte dei lavoratori, con particolare riguardo ai *benefits* che permettano flessibilità nella giornata lavorativa e l'erogazione di prestazioni che consentano di svolgere attività fisica. Un interesse giustificato in particolare da due ragioni. In primo luogo, la letteratura in materia esprime, infatti, in maniera chiara come l'aumento dell'attività fisica dei lavoratori e più in generale l'equilibrio conciliativo tra vita privata e vita lavorativa costituisce un importante fattore per l'incremento del benessere dei singoli, ma anche della produttività aziendale. In secondo luogo, l'interesse imprenditoriale a delle efficaci *policy* di *welfare* è dettato, inoltre, dall'esigenza di poter realmente contabilizzare nei bilanci sociali le risorse finanziarie che vengono investite dalle imprese in questo senso, consentendo un'effettiva rendicontazione attrattiva sia per eventuali investitori esterni, sia per le comunità in cui insistono gli insediamenti produttivi.

Gli studi di settore dimostrano, però, una situazione in cui l'attività motoria dei lavoratori non è adeguatamente incentivata, o comunque insistono degli ostacoli strutturali - legislativi e culturali - che vedono l'attività lavorativa come rigido centro di riferimento, temporale, ma anche spaziale, della quotidianità degli individui, rendono vacua l'offerta di prestazioni per la cura della persona attraverso l'attività fisica. Le azioni minime che un'impresa dovrebbe attuare per contrastare efficacemente la sedentarietà e l'inattività dei propri lavoratori dovrebbero essere incentivare le persone ad uno stile di vita attivo anche tramite iniziative che prevedano il coinvolgimento del medico competente o altri professionisti sanitari, nonché riorganizzare le modalità e l'orario di lavoro così da facilitare il tempo libero da impiegare per attività fisica in cui coinvolgere anche i familiari; tutte attività che senza un adeguato supporto tecnico, ma soprattutto senza spazi dedicati diventano sostanzialmente inattuabili per molte imprese.

Ebbene, il percorso prospettato nella tesi ha dimostrato che le associazioni sportive possono rappresentare il *partner* in grado di tradurre in maniera effettiva gli obiettivi poc'anzi prospettati. In questo senso, l'offerta implementativa di nuovi servizi da parte degli operatori sportivi e le iniziative imprenditoriali possono trovare un *trait d'union* grazie al contributo economico e gestionale delle imprese nella creazione di presidi motori/educativi negli impianti pubblici, secondo gli intenti perseguiti da Sport e Salute S.p.a.

Questi presidi rappresentano, infatti, strutture in grado di catalizzare le professionalità già indicate, necessarie a svolgere assistenza e consulenza motoria per i lavoratori e per le loro famiglie, ossia servizi che in generale possono essere ricondotti alla sfera del *welfare* aziendale, ma che corrispondono proprio a quei nuovi servizi educativi rivolti alla formazione ai corretti stili di vita, alla nutrizione che ben possono essere coadiuvati da attività didattiche dopo scuola, oltre che quelle culturali.

In questo modo è possibile creare un'offerta più ampia completa di servizi che permette anche degli spazi di tempo libero dei genitori-lavoratori, i quali rivolgendosi a questa nuova tipologia di centro sportivo possono concentrare la maggior parte delle attività dei propri figli in un unico polo, eliminando gli spostamenti che oggi sottraggono e disincentivano, non solo l'attività degli adulti, ma anche la differenziazione delle attività per i figli. Inoltre, catalizzando i servizi dedicati a quest'ultimi in un centro adeguatamente attrezzato, si crea un circolo virtuoso in cui anche gli stessi genitori potranno trovare stimolo per svolgere a loro volta esperienze motorie, sia per la cura del proprio corpo, sia contraddistinte da un approccio ludico, oltre che trovare professionisti in grado di erogare servizi terapeutici, come la fisioterapia, attività di rieducazione motoria, consulenze nutrizionali, ecc. Questi spazi possono poi essere affiancati da luoghi con postazioni lavorative in cui le persone possono recarsi per lavorare in *smart working*, così da poter ridurre gli spostamenti nell'attesa di fare la loro attività fisica, o attendendo il termine di quella dei figli, potendo al contempo socializzare con altre persone.

Centri aggregativi e funzionali così impostati permettono, dunque, di dare una traduzione concreta al portato degli studi sul benessere dei lavoratori,

consentendo finalmente l'attuazione di quell'insieme di servizi in grado di implementare realmente la qualità della vita dei loro fruitori, oggi definibile “*welfare aziendale sportivo*” e conseguentemente rappresentano quell'offerta finora mancante, affinché le imprese abbiano la sicurezza che i loro investimenti trovino adeguato profitto in termini di rendicontazione sociale.

Suggerimenti operative.

Le idee prospettate nella trattazione hanno messo in luce i passaggi fondamentali per la teorizzazione di un nuovo modello di collaborazione tra diversi soggetti pubblici e privati, che possono essere riassunti sinteticamente in: partecipazione ai percorsi di aggiudicazione in ottica di cooperazione con la pubblica amministrazione; studio e predisposizione di nuovi piani di servizi e sistemi gestionali; strutturazione della *partnership* tra enti sportivi e imprese, trovano una sintesi secondo nel modello operativo di seguito delineato.

Partendo proprio dalle *partnership* tra operatori sportivi e soggetti imprenditoriali, gli accordi e la costituzione di un'associazione in partecipazione, o di un altro soggetto collettivo tra operatore sportivo ed impresa finanziatrice dovrà essere svolta in funzione della procedura di *project financing* regolata ai sensi del nuovo d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 e del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, mettendo al centro dell'operazione la futura attività di gestione dei nuovi servizi fin qui descritti. In questo senso l'ente sportivo si propone all'amministrazione pubblica di riferimento quale potenziale affidatario di un impianto sportivo, mentre parallelamente viene costituita una società di progetto tra l'ente sportivo e l'impresa *partner*, che sarà quindi il soggetto che interverrà nella strutturazione dei lavori e nella gestione degli spazi sportivi, subentrando all'ente affidatario. Questa società potrà così godere del valore aggiunto di un *management* di tipo imprenditoriale, sicuramente più idoneo a gestire l'avanzamento dei lavori, nonché l'organizzazione delle funzionalità dell'impianto sportivo. Allo stesso tempo la presenza di un *partner* sportivo permetterà di prestare l'attenzione più idonea alla strutturazione dei servizi di carattere sportivo/motorio/educativo, lasciando al di fuori

l'organizzazione imprenditoriale, la cui naturale proceduralizzazione dei processi e il distacco dalle esigenze degli utenti sportivi potrebbe rendere più gravose l'effettuazione di scelte sulla concreta struttura delle attività sportive, o l'affrontare alcune dinamiche strettamente collegate alla socialità quotidiana.

Dal punto di vista finanziario, le risorse dell'ente imprenditoriale potranno essere utilizzate per concorrere alla formazione del capitale necessario a sostenere i lavori di riqualificazione dell'impianto selezionato, aggiungendosi così alle quote di finanziamento eventualmente ricevute grazie all'ente sportivo *partner* o dall'amministrazione pubblica che hanno presentato domanda per i bandi attuativi del PNRR e del Fondo Sport e Periferie.

Parallelamente, l'operatore sportivo al centro del progetto, oltre che della progettazione dei classici servizi sportivi, sarà l'attore principale nella pianificazione dei servizi di nuova generazione e nella partecipazione ai bandi della società Sport e Salute S.p.a., rivolgendo particolare alla linea di intervento per la realizzazione di progetti di costituzione dei presidi motori/educativi volti: a) incrementare il numero delle valutazioni cliniche generali per monitorare costantemente lo stato di salute dei soggetti che praticano attività motoria e sportiva; b) effettuare un controllo sempre più capillare circa l'idoneità allo svolgimento dell'attività fisica tramite l'effettuazione di visite medico sportive agonistiche e non agonistiche; c) sostenere la prevenzione e la lotta alle dipendenze giovanili attraverso la promozione dei corretti stili di vita basati sul movimento ed un'alimentazione sana e bilanciata; d) sostenere il recupero e l'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili; e) effettuare attività di "Video consulto motorio/nutrizionale" erogando il servizio tramite l'intervento dell'Istituto di Medicina dello Sport; f) incrementare i piani di offerta di attività per i soggetti in età lavorativa, che non praticano sport tradizionali.

La puntuale definizione di questi servizi rappresenterà inoltre, uno degli aspetti principali su cui l'amministrazione effettuerà il calcolo dei benefici per la collettività descritti dall'art. 4, co. 5 del d.lgs. 38/2021, così svolgere le proprie valutazioni ai fini di giudicare sulla fattibilità e la sostenibilità del progetto presentato. Nella valutazione sull'equilibrio della proposta, verranno

quindi considerate le voci non suscettibili di valutazione economica, affiancate da eventuali risorse finanziarie private, nonché affiancate da eventuali capitali pubblici, sia provenienti da bandi statali/regionali, sia in dotazione alle amministrazioni locali; risorse che oltre che ad un supporto iniziale per intraprendere i lavori di riqualificazione, sarebbero per lo più funzionali all'avvio di progetti di gestione, essendo che i nuovi modelli di collaborazione pubblico-privato dovranno essere impostati sull'obiettivo dell'autosostentamento dei servizi, nonché di un guadagno che renda sostenibile nel lungo periodo gli investimenti.

Per quanto riguarda le linee di collaborazione con la P.A. è necessario ricordare che progetti di questo tipo comportano un coinvolgimento che, se anche non sempre pecuniario, è da ritenersi comunque particolarmente consistente per gli Enti locali, considerando la prevedibile durata a lungo termine della concessione di un impianto a fronte dell'importante investimento economico dei soggetti privati.

Proprio per questo, l'azione di una collaborazione finanziaria o comunque operativa tra enti sportivi, imprenditoriali e amministrazione locale, rappresenta senza meno un percorso ora sì possibile, ma comunque complicato da attuare, che oltre alla volontà - economica e gestionale - delle imprese e degli enti sportivi, necessita di inevitabili rassicurazioni per le amministrazioni pubbliche, ma anche per gli stessi investitori. Sono infatti note le difficoltà di far convergere le istanze di rinnovamento rappresentate nelle scelte politiche relative alle attività motorie, con le procedure e i vincoli di bilancio degli Enti locali, tanto che non è infrequente che si verifichi una situazione in cui i dirigenti comunali - ma anche gli investitori stessi - restino sostanzialmente immobili di fronte a nuove opportunità come quelle prospettate, perché intimoriti da discipline, o inquadramenti procedurali poco delineati, anche a fronte delle lacune nella preparazione tecnica di alcuni uffici, che contribuiscono a diffondere una percezione di subordinazione rispetto al soggetto promotore del progetto, che preclude pertanto di valutare adeguatamente la pubblica utilità di un'iniziativa.

Per agevolare, dunque, la concreta attuazione dei nuovi percorsi descritti in questa tesi, sia per gli operatori privati, ma anche per quelli pubblici, sarebbe allora opportuna la predisposizione di linee guida che supportino gli Enti locali - soprattutto quelli di minori dimensioni e non dotati di servizi specializzati - che vogliano aprirsi ai percorsi di *partnership* descritti nel riconoscere la validità dei progetti di riqualificazione dell'impiantistica per ospitare i nuovi servizi di *welfare sportivo*, o comunque quelli correlati all'attività motoria.

Si può dunque ipotizzare che le Regioni, proprio al fine di recuperare la loro funzione di creazione e attuazione di politiche per l'incentivo delle attività motorie, rappresentino i soggetti più idonei a creare dei modelli di indirizzo, che potranno essere funzionali ad offrire quelle assicurazioni operative che possono guidare la buona riuscita di progetti ambiziosi come quelli della riqualificazione dell'impiantistica tramite le collaborazioni pubblico-private.

Raccogliendo, dunque, i risultati dello studio e seguendo la scia degli studi sulle forme di collaborazione tra P.A. e privati, nonché sulla rendicontazione sociale esposti nella trattazione, le linee guida da predisporre dovrebbero rappresentare e descrivere almeno i seguenti aspetti:

- a) i *principi e finalità nella gestione* degli impianti sportivi pubblici, mettendo in evidenza gli obiettivi di sviluppo della cultura del benessere e della promozione sociale;
- b) le *modalità di affidamento*, proponendo tra le varie, la procedura e i punti di riferimento della *partnership* descritta e basata sulla nuova procedura di *project financing* di cui all'art. 4, del d.lgs. 38/2021, tra i quali le modalità della partecipazione di più enti al progetto, anche offrendo delle indicazioni sui modelli da utilizzare al fine di costituire un soggetto per la partecipazione al progetto per guidare le piccole imprese o gruppi di queste;
- c) i *criteri per l'individuazione dell'affidatario*, concentrando la valutazione delle offerte sul piano tecnico ed economico come segue.

Relativamente agli aspetti tecnici, rilievo deve essere dato alla descrizione:

- delle attività, degli eventi, della carta dei servizi e dei diritti degli utenti e della misurazione della soddisfazione degli stessi;

- delle attività collaterali di carattere sociale, culturale, ludico e ricreativo rivolte alla cittadinanza, delle modalità di informatizzazione delle procedure;
- di un programma di didattica sportiva-motoria, con indicazione di metodologia didattica proposta, principi pedagogici, programmazione dei livelli di attività e obiettivi;
- di progetti integrati multidisciplinari, attività per diverse fasce di età e livelli di apprendimento, progetti motori per inclusione sociale e fasce deboli (disabili, anziani ecc.);
- di attività innovative e implementazione di progetti sportivi estivi e dimostrazione dell'esperienza maturata in tali iniziative;
- delle modalità di selezione e organizzazione del personale funzionale alla più ampia efficacia ed efficienza dei settori (es. tecnico-sportivo, gestionale e amministrativo), con particolare riguardo all'organizzazione della didattica e degli eventi sportivi e mettendo tra le priorità il coinvolgimento di chinesologi e manager dello sport ai sensi degli artt. 41 e 42 del d.lgs. 36/2021;
- della valutazione delle referenze sportive e del radicamento territoriale dell'ente sportivo e dei suoi dirigenti/collaboratori;
- della formazione degli addetti da impiegare nella gestione dell'impianto sportivo con riferimento all'organizzazione delle attività da svolgere, alla didattica, alla conduzione ecc.;
- dell'impiego degli spazi dedicati ad attività commerciali, o comunque diverse da quella sportiva, tra cui la quota di ricavi da destinare al sostentamento della gestione;
- dei rapporti tra enti imprenditoriali finanziatori e territorio, nonché della rilevanza delle attività svolte per la popolazione lavorativa di questi e in generale per la cittadinanza.

Per quanto riguarda i criteri economici potrebbero concentrarsi:

- sui canonici parametri descritti dal d.lgs. 50/2016;

- sui requisiti di capitalizzazione della società di progetto che dovrà gestire l'immobile, da parametrarsi in base alla consistenza dell'investimento e all'eventuale fruizione di finanziamenti pubblici;
 - offrire dei modelli di contabilizzazione dei vantaggi sociali diretti e indiretti indicati dall'art. 4 del d.lgs. 38/2021.
- d) *modalità di rendicontazione* delle attività realizzate, delle forme di finanziamento ricevute, di valutazione di impatto delle attività, tramite report, mappature, bilanci sociali, ecc.

*

L'indagine nel suo complesso ha messo in luce quanto il cambiamento dell'indirizzo legislativo avvenuto dal 2018, e in attuazione negli ultimi anni, sia stato rilevante per innescare nuove prassi e politiche volte al benessere delle collettività in chiave preventiva e adattata, nonché quanto sia stato determinante per la teorizzazione di nuovi modelli di collaborazione tra imprese, operatori sportivi ed enti locali, finalmente basati su servizi di concreto e attuale interesse salutistico e non solo sportivo. Si tratta, infatti, di prestazioni in grado di valorizzare il benessere dei lavoratori, ma più in generale quello delle comunità territoriali, attraverso uno scambio di competenze e risorse in grado di sopperire a parte di quei servizi di *welfare* che lo Stato e gli Enti locali non sono più in grado di assicurare con continuità e di cui le imprese non hanno ancora saputo convertire in concreto le potenzialità, ma che ben potrebbero rappresentare una logica perequativa per la promozione della qualità della vita.

In questo senso, a quanti potrebbero obiettare che un'azione basata in maniera consistente sull'intervento finanziario delle istituzioni statali, come Sport e Salute S.p.a., si pone in contrasto con l'impostazione costituzionale basata sul principio di sussidiarietà, è possibile indicare come la tesi abbia evidenziato, invece, che con gli interventi descritti non si è in presenza di una rinuncia da parte dello Stato alla valorizzazione dell'attività delle istituzioni dei privati, quali le federazioni, ma anzi si è in presenza di una scelta meramente strategica, dettata dalla necessità di individuare nuovi destinatari dell'attuazione del disegno volto alla promozione sociale e alla tutela della

salute, posizionando l'intervento statale ad livello di contatto diretto con la collettività destinataria dei servizi, cercando di controvertere le dinamiche che avevano contribuito ad ingessare il sistema.

Le innovazioni, le strategie e l'approccio che sono stati suggeriti nel corso della trattazione trovano, infine, un'importante conferma nell'approvazione in seconda lettura dal Senato, alla fine del mese di giugno 2022, del d.d.l. costituzionale n. 2267. Con la modifica dell'art. 33 Cost., infatti la Repubblica, dichiarerà espressamente di riconoscere le diverse specificità che costituiscono le varie forme di attività fisica e sportiva, ponendosi l'obiettivo di farsi interprete della loro traduzione su un piano operativo e non più solamente teorico e sotteso ad altre tutele riconosciute agli individui. Qualora venisse riconfermato con la promulgazione della legge costituzionale, il comma aggiunto all'art. 33 rappresenterà, allora, il definitivo riconoscimento della dignità dello sport quale veicolo di benessere sociale, convalidando in maniera significativa i risultati a cui si è addivenuti attraverso la dimostrazione di un'applicazione teoretica della sinergia tra enti sportivi, realtà imprenditoriale e obiettivi pubblici di promozione sociale, grazie ad un nuovo coinvolgimento delle attività motorie.

In ogni caso, la portata delle riforme legislative analizzate non dovrà risolversi in una definizione esclusivamente teorica delle nuove possibilità illustrate¹. Lungi dalla pretesa di invadere gli spazi di competenza di altre discipline, la presente indagine porta con sé, infatti, l'auspicio di rappresentare uno strumento di discussione scientifica per la futura traduzione in chiave operativa delle istanze e delle nuove opportunità che si presentano grazie al rinnovato architrave legislativo. Senza lo studio del sistema giuridico-istituzionale, infatti, non si sarebbero potuti mettere in evidenza i complessi e

¹ L'assunto riprende l'impostazione di ricerca già descritta nella parte introduttiva della trattazione, che si pone in una dimensione più aperta all'esperienza della realtà sociale, partendo dal presupposto che *“Le regole sono concepite in modo articolato: sono principi generali, sono clausole generali, sono termini nuovi che consentono all'ordinamento di mettersi al passo con il mutamento sociale. È la stessa concezione di «fonte» del diritto che cambia, ricomprendendo i valori, il diritto vivente, la creatività della giurisprudenza, l'autonomia dei privati: un diverso, multiforme panorama di distribuzione del potere normativo sotto il tetto onusto della Costituzione repubblicana”*. G. ALPA, Stefano Rodotà, *innovatore del metodo giuridico*, in *Pol. dir.*, 2017, 3, pp. 494-498.

spesso astratti collegamenti del *framework* interdisciplinare sotteso alle scienze per la qualità della vita, grazie all'evidenza dei quali è stato, invece, possibile teorizzare i pilastri, quali le nuove procedure amministrative, ma soprattutto le sinergie rivolte al *welfare* sportivo, su cui si dovrebbe fondare la transizione del sistema sportivo, fino ad ora ancorato a logiche e dinamiche che lo stavano portando ad un definitivo collasso². L'augurio è, quindi, che questo studio possa costituire una piattaforma per la valutazione delle future evoluzioni giurisprudenziali che conseguiranno all'analisi delle diverse riforme in attesa di entrata in vigore, rappresentando al contempo una base per aprire la discussione verso il mondo dell'economia, della sociologia e delle scienze motorie, che sono i saperi più indicati per la traduzione concreta delle proposte di configurazione manageriali dei nuovi modelli di enti sportivi, nonché per la strutturazione delle linee guida a supporto degli enti pubblici suggerite nella trattazione, che permettano di riconoscere, descrivere ed indirizzare le future *partnerships* tra organizzazioni sportive, amministrazioni locali ed imprese del territorio.

² In proposito è illuminante il riferimento agli scritti di G. ROSSI, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 1, pp. 15-16 il quale descrive come “*La ricerca degli elementi essenziali consente di individuare le certezze, i livelli di obiettività possibili nel contesto dato [...] Il sistema si regge nella complessità perché individua le interrelazioni fra figure, vicende, accadimenti che per un profilo determinato ne fanno parte e per altri profili compongono altri sistemi con altre figure con le quali hanno specifiche interrelazioni, omogeneità; non deve necessariamente convergere verso un punto unificante ed è in grado di unire la complessità per quanto è possibile nel contesto dato. [...] Questo approccio consente inoltre di rilevare e sistematizzare la gradazione che è tipica di tutti gli istituti giuridici nei periodi di trasformazione, nei quali le tipologie-limite sussistono, e sarebbe quindi sbagliato negarle, ma sarebbe anche sbagliato negare che fra queste vi è una serie articolata di fattispecie che in vario modo combinano elementi di entrambe: così esistono le figure giuridiche «private» e quelle «pubbliche», ma sono numerosissime le figure che contengono elementi privatistici e pubblicistici, dosati in vario modo*”; relativamente al posizionamento di questo rinnovato approccio nella storia della ricerca giuridica l'autore, in maniera ottimistica, conclude affermando: “*Ora però il «secolo» per una nuova ricerca è quello giusto, nel senso che offre nuove problematiche e consente e richiede metodi nuovi, o riscoperti. La proposta di un metodo basato sugli ingredienti essenziali dei concetti giuridici può contribuire, almeno, a fornire stimoli nuovi di riflessione e di ricerca*”.

BIBLIOGRAFIA

La bibliografia è suddivisa per capitoli per una migliore consultazione.

INTRODUZIONE E CONCLUSIONI

- ALPA G., *Stefano Rodotà, innovatore del metodo giuridico*, in *Politica del diritto*, 2017, 3, pp. 494-499.
- ROSSI G. in *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Il Diritto pubblico*, 2004, 1, pp. 1-17.
- ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983 (rist.).
- SCARPELLI U., *Il metodo giuridico*, in *Rivista di diritto processuale*, 1971, 4, pp. 553-574.

CAPITOLO I - L'impostazione legislativa del sistema italiano delle attività sportive e motorie. Dal conflitto ad un nuovo valore attraverso il ritrovato paradigma "Sport e Salute".

- ADOBATI E., *Il Trattato di Roma si applica anche alle attività sportive: l'incidenza della sentenza Bosman sulla disciplina delle attività calcistiche*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1996, 2-3, pp. 663-671.
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Il Diritto Pubblico*, 2002, 1, pp. 51-84.
- ALPA G., *L'ordinamento sportivo*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1986, 2.
- ALVISI C., *Profili di autodisciplina nell'ordinamento dello sport e riordino del C.O.N.I.*, Bologna, Libreria Bonomo Editrice, 2000.

- AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2006, 3, pp. 41-56.
- AMODIO A., *Le società pubbliche: genesi di una riforma*, in *federalismi.it*, 2018, 6, pp. 2-34
- ANTONIOLI M., BELLAVISTA A., CORRADINO M. et. al., *Le società in house*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.
- BASSI G., *Le dimensioni del controllo nelle società a partecipazione pubblica: una breve analisi alla luce del testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Appalti & Contratti*, 2018, 3, pp. 58-77.
- BASTIANON S., *La FIGC non è un organismo di diritto pubblico. E Adesso?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport.*, 2021, 2, pp. 13-20.
- BASTIANON S., *La lex sportiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, pp. 349-366.
- BASTIANON S., *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione Europea*, in *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, a cura di BASTIANON S., Milano, Giuffrè, 2012.
- BETTINELI E., RIGANO F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2004.
- BIN R., *'Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcuni tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1, pp. 9-18.
- BIN R., *I decreti di attuazione della legge Bassanini e la sussidiarietà verticale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, a cura di RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R., Padova, Cedam, 1999.
- BIN R., *Quando la Corte costituzionale prende la motivazione «sportivamente»*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.
- BLANDO F., *Evoluzione e prospettive del rapporto tra stato, Regioni e C.O.N.I. in materia di sport*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, 1, pp. 22-76.
- BLANDO F., *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2009, 1, pp. 29-57.
- BLANDO F., *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e responsabilità*, 10, 2011, pp. 924-937.
- BONADONNA A.G., *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, Milano 1965.

- BONFRESCHI G., *Principio di sussidiarietà orizzontale e gestione dei servizi sanitari*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2012, 6, pp. 19-40.
- BONGIOVANNI G., *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato - H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998.
- BONURA H., FONDERICO G., *Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica. Commento a d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 6, pp. 722-732.
- BORRELLO R., *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2019, 5, pp. 2685-2701.
- BOTTARI C., *La tutela sanitaria delle attività sportive*, in *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, a cura di BOTTARI C., Rimini, Maggioli, 2002.
- BOTTARI C., *Attività motorie e sportive: profili di carattere costituzionale*, in *Ragiusan*, 2006, 263-264, pp. 6-10.
- BOTTARI C., NICOLAI R., PACIFICO G., *Sport e Sanità*, Bologna, Bononia University Press, 2008.
- BOTTARI C., ROSSI L.S. (a cura di), *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, Rimini, Maggioli, 2013.
- BOTTARI C., *I soggetti erogatori privati e l'attuazione del principio di sussidiarietà*, in *L'erogazione della prestazione medica e Diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di M. SESTA, Rimini, Maggioli, 2014.
- BOTTARI C., *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di testo unico sullo sport presentato dal dipartimento dello sport*, in *Diritto dello sport*, 2020, 2, pp. 1-18.
- BOTTARI C., *La tutela della salute: lavori in corso*, Torino, Giappichelli, 2020.
- BOTTARI C., D'ONOFRIO P., FRANCESCHETTI F. et al. (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021.
- BOTTARI C., *L'assetto costituzionale delle competenze in materia*, in *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, a cura di BOTTARI C., D'ONOFRIO P., FRANCESCHETTI F. et al., Bologna, Bononia University Press, 2021.

- BOTTARI C., *Ordinamento nazionale e ordinamento sportivo: profili giuridici*, in *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, a cura di BOTTARI C., D'ONOFRIO P., FRANCESCHETTI F. et al, Bologna, Bononia University Press, 2021.
- BUSACCA A., *A new set of rules for Italian sport system: does the government want the governance of sport?*, in *Olympialex review*, 2019, 2, pp. 89-99.
- BUSACCA A., *I soggetti*, in *Diritto dello sport*, a cura di G. CASSANO, A. CATRICALÀ Rimini, Maggioli, 2020, pp. 101-102.
- CALABRÒ C., *Competenza ed efficienza nella nuova governance del CONI*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2020, 1, pp. 231-233.
- CAMMELLI M., *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 2000, 3, pp. 447-455.
- CAPRIOLI R., *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *La Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2007, 6, pp. 283-289.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CARAVITA B., *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984, 1, pp. 21-60.
- CARAVITA B., *Articolo 32 (ad vocem)*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di CRISAFULLI V., PALADIN L., BARTOLE S., BIN R., Padova, Cedam, 1990.
- CARBONI G., *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 49-71.
- CARCATERRA G., *La teoria generale del diritto in Giannini*, in *Vita e opere di Massimo Severo Giannini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, 4, pp. 967-982.
- CARDI A., *L'“ordinamento” sportivo e la “disciplina” statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *federalismi.it*, 2020, 30, pp. 26-49.
- CARDONI C., CASTELLI L., DI LASCIO F. et al., *Rassegna della normativa regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 4 pp. 360-363.

- CARLI A., *Il Testo unico sulla riforma dello Sport della discordia*, in *Il Sole 24 Ore*, 6 agosto 2020.
- CARMINA R., *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, 3-4, pp. 773-805;
- CASINI L., *Il diritto globale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2010.
- CASSESE S., *Ipotesi sulla formazione de “L’ordinamento giuridico” di S. Romano*, oggi in *La formazione dello Stato amministrativo*, a cura di CASSESE S., Milano, Giuffrè, 1974.
- CASSESE S., *L’Aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Sussidiarietà e Pubbliche Amministrazioni*, a cura di ROVERSI MONACO F., Rimini, Maggioli, 1997.
- CERULLI IRELLI V., PINELLI C., *Verso il Federalismo: Normazione e amministrazione nella riforma del titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CERULLI IRELLI V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011.
- CESARINI SFORZA W., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Il Foro italiano*, 1933, 1, p. 1384.
- CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati*, Milano, Giuffrè, 1963 (vers. originale pubblicata nel 1929 in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*).
- CESARINI SFORZA W., *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1970, 1-2, pp. 35-45 (vers. originale pubblicata in *Il diritto del lavoro*, 1951, 7-8, pp. 264 ss.).
- CHELI E., *Per un bilanciamento sugli sviluppi di sistema delle autonomie in Italia*, in *Leggere il mutamento nella società di fine millennio*, a cura di ROVERSI MONACO F., VARNI A., BOTTARI C., Firenze, Vallecchi, 1996.
- CHERUBINI S., FRANCHINI C. (a cura di), *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, FrancoAngeli, 2004.
- COCCIA M., DE SILVESTRI A., FORLENZA O. et al., *Diritto dello sport*, Firenze, Le Monnier, 2008.
- COLANTUONI L., *Diritto sportivo*, ed. 2^a, a cura di IUDICA F., Torino, Giappichelli, 2020.

- COLANTUONI L., *Diritto sportivo*, Torino, Giappichelli, 2009.
- CORSARO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello stato*, nota a Cons. giust. amm. Sicilia, 8 novembre 2007, n. 1048, in *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2007, 11, pp. 3234-3240.
- D'ONOFRIO P., *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 12, pp. 2-17.
- D'ONOFRIO P., *Manuale operativo di diritto sportivo*, Rimini, Maggioli, 2007.
- DE JULIIS T., *Il Coni di Giulio Onesti. Da Montecitorio al Foro Italoico*, Roma, Società stampa sportiva, 2001.
- DE JULIIS T., *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma, CONI, 1974.
- DE NAPOLI R., *I poteri autoritativi delle federazioni sportive: la natura amministrativa della loro attività e la conseguente competenza del giudice amministrativo alla soluzione delle controversie*, in *Il Diritto dell'economia*, 2018, 2, pp. 469-498.
- DE SILVESTRI A., *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo* in *Giustiziasportiva.it*, 2009, 1.
- DE SILVESTRI A., *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1992, 2-3, pp. 283-302.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'unitarietà e sistematicità dell'ordinamento giuridico*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1999, 1, pp. 25-108.
- DI NELLA L., *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1998, 1-2, pp. 5-39.
- DI NELLA L., *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.
- DONATI D., *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 1, pp. 215-242.
- DONATI D., *La sussidiarietà orizzontale da principio a modello: dinamiche, limiti e ruolo della concorrenza*, in *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per*

la gestione dei beni comuni, a cura di DONATI D., PACI A., Bologna, Il Mulino, 2010.

– DUGATO M., *Le società a partecipazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 8-9, pp. 855-861.

– DURET P., *L'"amministrazione della società" e l'emersione del principio della sussidiarietà sociale*, in *Amministrare*, 2018, 2, pp. 219-233.

– FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Il Diritto pubblico*, 2007, 1, pp. 22-31.

– FISCHIONE G., *La non configurabilità delle federazioni sportive nazionali in termini di organismo di diritto pubblico*, in *Giustamm.it*, 2018, 5.

– FROSINI V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 1991.

– FROSINI T.E., *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2000, 1, pp. 15-34.

– FROSINI T.E., *Sussidiarietà (principio di - dir. cost.)* (ad vocem), in *Enciclopedia del diritto - Annali*, vol. 2., Milano, Giuffrè, 2008.

– FROSINI T.E., *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

– FROSINI T.E., *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 2017, 15, pp. 1-14.

– FROSINI T.E., *La dimensione costituzionale dello sport*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2021, 2, pp. 240-249.

– GAMBINO A., *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2018, 1, pp. 11-19.

– GIACOMARDO L., *Federazioni sportive e CONI: natura dei soggetti e dei relativi atti*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, p. 24.

– GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1949.

– GIORDANI L., *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e Spettacolo e i suoi effetti nel settore dello Sport*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1998, 2, pp. 282-292.

- GIUA M., *Sport dilettantistico: lavoro parasubordinato e prestazioni sportive tra fisco e previdenza*, in *Giustiziasportiva.it*, 2005, 3.
- GOISIS F., *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale C.O.N.I. nelle controversie che la l.280/2003 affida al giudice amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2005, 4, pp. 1018-1025.
- GOISIS F., *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2007, 1, pp. 261-270.
- GOISIS F., *Sport e tempo libero (ad vocem)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022.
- GOLA M., *Sport e Regioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di VACCA C., Milano, 2006.
- GRILLO R., *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2019, 2, pp. 21-50.
- GROSSI P., *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* in *Diritto amministrativo*, 2012, 1-2, pp. 3-20.
- GUASTAFERRO B., *Ordinamento sportivo*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di BIFULCO R., CELOTTO A., Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- HEINEMANN K., *Sport and the welfare state in Europe*, in *European journal of Sport science*, 2005, 5 (4), pp. 181-188.
- INDRACCOLO E., *Le certificazioni sanitarie di idoneità all'esercizio di attività sportive*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2015, 2, pp. 298-313.
- INGENITO C., *La corporate governance delle società pubbliche*, in *federalismi.it*, 2018, 6, pp. 2-23.
- KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966.
- LEO L., *Sport e costituzione: un legame da rivedere*, in *Cammino Diritto*, 2021, 2, pp. 111-132.
- LIBERTINI M., *I principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico (art. 6, d.lgs. 175/2016)*, in *federalismi.it*, 2016, 24, pp. 2-20.
- LIOTTA G., *La gratuità nello sport*, in *Il principio di gratuità*, a cura di GALASSO A., MAZZARESE S., Milano, Giuffrè, 2008.

- LUBRANO E., *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2005, 2, pp. 21-38.
- LUBRANO E., *La Corte Costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2011, 1, pp. 63-105.
- LUBRANO E., *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, 2, pp. 250-252.
- LUCARELLI A., *La Città Metropolitana. Ripensare la forma di stato e il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 2014, 13, pp. 1-9.
- LUISO F.P., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questione di giurisdizione*, in *Giustizia civile*, 1980, 11, pp. 2545-2547.
- M. COCCIA, A. DE SILVESTRI, O. FORLENZA et al., *Attività sportive “ufficiali”, intervento pubblico e sussidiarietà*, Milano, Cedam, 2012.
- MANCINI M., *Il riparto delle competenze relative allo ‘sport’ dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, 2010, 5, pp. 1049-1098.
- MANFREDI G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 3, 2012, pp. 299-327.
- MANFREDI G., *La giuridificazione dello sport*, in *Giurisprudenza italiana*, 2016, 2, pp. 484-494.
- B. MARCHETTI, *Il tempo libero (ad vocem)*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 956-975.
- MARANI TORO I., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977.
- MARANI TORO I., *Giulio Onesti ed il diritto sportivo*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1981, 1.
- MASSIANI J., GRANAGLIA R., *Le prime linee guida pubblicate per l’analisi costi-benefici degli eventi sportivi*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2019, 3, pp. 105-128.
- MASTRANGELO D. (a cura di), in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, Cacucci, 1994.
- MAZZEI G., *Carattere privatistico e transnazionale dell’ordinamento giuridico*

- sportivo*, in *federalismi.it*, 2017, 10, pp. 2-17.
- MINNI F., MORRONE A., *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, 2013, pp. 1-12.
 - MITROTTI A., *Sulla natura giuridica della F.I.G.C. come organismo di diritto pubblico*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2018, 2, pp. 132-142.
 - MODUGNO F., *Istituzione* (ad vocem), in *Enciclopedia del diritto*, vol. 23, Milano, Giuffrè, 1973.
 - MODUGNO F., *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Rivista di diritto sportivo.*, 1993, 2-3, pp. 327-351.
 - MORBIDELLI G., *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto Amministrativo*, 1993.
 - MORTATI C., *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti*, vol. 3, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1973.
 - MORZENTI PELLEGRINI R., *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007.
 - MUSUMARRA L., *Indagine conoscitiva sullo sport di base e dilettantistico*, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, 3.
 - MUSUMARRA L., *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, in *Diritto dello sport*, 2018, 1.
 - NAPOLITANO G., *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1999, 3.
 - NAPOLITANO G., *Il "riassetto" del CONI*, in *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di CHERUBINI S., FRANCHINI C., Milano, FrancoAngeli, 2004.
 - NAPOLITANO G., *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 4, pp. 353-357.
 - NAPOLITANO G., *Le società "pubbliche" tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, 5-6, pp. 999-1014.
 - NAPOLITANO G., *Sport* (ad vocem) in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 4, diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2006.

- NAPOLITANO G., *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2016, 1, pp. 100-102.
- NASCIMBENE B., BASTIANON S., *Diritto europeo dello sport*, Torino, Giappichelli, 2011.
- NICOLAI R., *Aspetti normativi e responsabilità nel campo della tutela sanitaria dello sportivo*, in *Sanità pubblica e privata*, 2006, 1, pp. 67-76.
- PADULA C., *La competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento sportivo": una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, pp. 363 - 373.
- PANEBIANCO M., *Art. 117 Cost. e materie "ordinamentali"*, in *Trasformazioni della funzione legislativa, IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di MODUGNO F., CARNEVALE P., Napoli, Jovene, 2008.
- PAPA S., *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 2021, 10, pp. 214-253.
- PARINELLO C., *Attività sportiva e sviluppo della persona*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1991, 3, pp. 741-785.
- PASTORE G., *Statuti e regolamenti federali e del CONI*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di CANTAMESSA L., RICCIO G.M., SCIANCALEPORE G., Milano, Giuffrè, 2008.
- PASTORI G., *I decreti di attuazione della legge Bassanini e la Sussidiarietà orizzontale*, in *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, a cura di RINELLA A., COEN L., SCARCIGLIA R., Padova, Cedam, 1999.
- PATTI S., *Ordinamento sportivo (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 15, Milano, Gruppo Sole 24 ore, 2008.
- PAVONI F., *Le federazioni sportive*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 6, pp. 1474-1484.
- PEREZ R., *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988.
- PINCI M., *Olimpiadi Tokyo, il Cio ha già deciso: Italia fuori, ai Giochi senza inno né bandiera* in *la Repubblica*, 25 gennaio 2021.

- PIROZZI L., *Ordinamento sportivo*, in *Le materie di competenza regionale*, a cura di GUZZETTA G., MARINI F.S., MORANA D., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015.
- PITTALIS M., *Sport e diritto. L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2019.
- PIZZA P., *L'attività delle federazioni sportive tra il diritto pubblico e privato*, in *Foro amministrativo - Consiglio di Stato*, 2002, 12, pp. 3255-3264.
- PIZZETTI F., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *La Costituzione europea. Un primo commento*, a cura di F. BASSANINI, G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, 2004.
- QUARANTA A., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1979.
- RAMPULLA F.C., *La Corte "si esercita" sullo sport*, in *Le Regioni*, 1988, 2, pp. 431-463.
- RAPACCIUOLO D., *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2019, 2, pp. 9-19.
- RIDOLA P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralista*, in *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di CERVATI A., PANUNZIO S., RIDOLA P., Torino, Giappichelli, 2001.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946.
- ROSSI G., *Enti pubblici associativi: aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, Jovene, 1979.
- RUGGERI A., *L'autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall'angolo visuale dei diritti, e i suoi ossimori*, in *Diritti regionali*, 2018, 3, pp. 3-36.
- RUOTOLO M., *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1998, 3-4, pp. 403-428.
- SANDULLI P., SFERRAZZA M., *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, Giuffrè, 2015.
- SANDULLI P., *La natura giuridica delle federazioni sportive ed il loro ruolo nell'elenco ISTAT*, nota a decisione C. Conti, sez. un., 30 aprile 2020, n. 10, in *Judicium*, 2020, 4, pp. 553-565.

- SANDULLI P., *Note (e perplessità) a prima lettura del decreto “salva CONI” (commento)*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2021, pp. 1-11.
- SANDULLI P., *La “governance” dello sport*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2021, 2, pp. 250-259.
- SANINO M., *La conformazione attuale del sistema normativo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1985, 2, pp. 115-140.
- SANINO M., *Comitato Olimpico Nazionale Italiano (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 4, Roma, Treccani, 1988.
- SANINO M., *Sport (ad vocem)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. 32, Roma, Treccani, 2006.
- SANINO M., *Giustizia sportiva*, Padova, Cedam, 2016.
- SANINO M., *Il lento cammino verso la piena autonomia dell’ordinamento sportivo*, in *Diritto amministrativo e società civile*, vol. 1, Bologna, Bononia University Press, 2018.
- SANINO M., LA FACE A., *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2019, 1, pp. 57-98.
- SANINO M., VERDE F., *Il diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2015.
- SANNONER V., *La Costituzione italiana e lo sport*, in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, a cura di MASTRANGELO D., Bari, Cacucci, 1994.
- SANTORO L., *La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2020, 2, pp. 290-301.
- SAPIENZA R., *Sullo status internazionale del comitato internazionale olimpico*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1997, 3, pp. 407-414.
- SERRA M.F., *Autonomia differenziata e ‘ordinamento sportivo’*, in *federalismi.it*, 2020, 24, pp. 330-360
- SERRA M.F., *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *Italian papers on federalism*, 2020, 3, pp. 1-24.
- SERRA M.F., *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos*, 2021, 1 pp. 1-18.
- SFERRAZZA M., *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, 1, pp. 1-8.

- SPADARO A., *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. Il Diritto pubblico*, 1994, pp. 1064 - 1093.
- STERPA A., *La partita tra Stato e Regioni nell'«ordinamento sportivo»*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, 2, pp. 258-267.
- TIEGHI G., *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il Diritto della Regione.*, 2004, pp. 483-498.
- TOSCANO G., *Medicina sportiva e responsabilità civile: problematiche attuali e prospettive future*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2018, 3, pp. 185-206.
- TRIVELLATO L., *Spunti di riflessione su CONI, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Diritto e società*, 2000, 1, pp. 61-81.
- RAZZANO G., *Il Consiglio di Stato, il principio di sussidiarietà orizzontale e le imprese*, in *Giurisprudenza italiana*, 2004, 1, pp. 718-722.
- VACCARO V.A., *La Società Sport e Salute S.p.a.: alcune riflessioni*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2020, 2, pp. 507-511.
- VALORI G., *Il diritto nello sport*, Torino, Giappichelli, 2005.
- VELLANO M., *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, 2, pp. 243-257.
- VIDIRI G., *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nota TAR Sicilia (Catania), Sez. III, 9 ottobre 1993 n. 536, in *Il Foro italiano*, 1994, 12, pp. 511-517.
- VIDIRI G., *Natura giuridica e potere regolamentare delle federazioni sportive nazionali*, in *Il Foro italiano*, 1994, 1, pp.136-141.
- VIDIRI G., *Il "caso Bosman" e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della comunità europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1996, 2-3, pp. 663-671.
- VIDIRI G., *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Il Foro italiano*, 2000, 5, pp. 1479-1481.

- VIDIRI G., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Il Corriere giuridico*, 2007, 8, pp. 1115-1121.
- VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà “verticale”. Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002.
- VIVARELLI B. *La natura giuridica di CONI Servizi S.p.a.: profili organizzativi, funzionali e costituzionali*, in *Munus*, 2014, 1, pp. 141-164.
- ZINNARI D., *Atleti dilettanti, sportivi non professionisti?*, in *Giustiziasportiva.it*, 2007, 1.

CAPITOLO II – Procedure di affidamento degli impianti e la spinta della riforma dello sport verso una nuova concezione delle infrastrutture sportive.

- AMOROSINO S., *Profili sistematici del partenariato pubblico-privato per le infrastrutture e le trasformazioni urbanistiche*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2011, 2, pp. 381-397.
- ARENA G., *I beni comuni nell'età della condivisione*, in *L'età della condivisione*, a cura di G. ARENA, C. IAIONE, Roma, Carocci, 2015.
- ARENA G., *L'essenza della sussidiarietà è la creazione di una relazione di condivisione*, in *Labsus.it*, 2015.
- ARENA G., *Prime riflessioni sul diritto dell'amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 2016.
- BISANTI F., *La responsabilità civile del gestore di un impianto sportivo nella recente giurisprudenza: orientamenti consolidati e prospettive future*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2014, 1, pp. 16-28.
- BISIO L., NICOLAI M., *Investimenti e finanza di progetto: le opportunità per gli Enti Locali*, in *Azienditalia*, 2015, 11, pp. 1-27.
- BOTTARI C., *Disciplina e gestione degli impianti sportivi*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2010, 2-3, pp. 327-329.
- BOTTINO G., BOTTO A., CAFAGNO M. et al. (a cura di), *Negoziazioni pubbliche: scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Milano, Giuffrè, 2013.

- CAIA G., *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, vol. 1, ed. 4^a, a cura di MAZZAROLLI L., PERICU G., A. ROMANO et al., Bologna, Monduzzi, 2005.
- CARANTA R., COSMIN D.D., *La mini-rivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 5, pp. 493-504.
- CARANTA R., *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012.
- CARINGELLA F., *Il nuovo volto della finanza di progetto*, in *Il Partenariato Pubblico-Privato. Modelli e strumenti*, a cura di CERRINA FERRONI G., Torino, Giappichelli, 2011.
- CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo, I contratti pubblici*, ed. 5^a, Roma, Dike, 2013.
- CARINGELLA F., PROTTO M., *Articolo 183 Finanza di progetto*, in *Il codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, Dike, 2017.
- CARTEI G.F., *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, pp. 939-947.
- CARTEI G.F., RICCHI M. (a cura di), *Finanza di progetto e partenariato pubblico-privato: temi europei, istituti nazionali e operatività*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2019.
- CERULLI IRELLI V., *Diritto privato della amministrazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008.
- CERULLI IRELLI V., *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011.
- CHIERICI P., *Sviluppo e valorizzazione degli stadi per il calcio. Strategie, strumenti e opportunità per la definizione di un modello italiano*, in *Techne*, 2016, 11, pp. 165-171.
- CHIRULLI P., *Autonomia pubblica e diritto privato nell'amministrazione. Dalla specialità del soggetto alla rilevanza della funzione*, Padova, Cedam, 2005.
- CHITI M.P., *Il partenariato pubblico privato e la nuova direttiva concessioni*, in *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico Privato*, a cura di CARTEI G.F. e RICCHI M., Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.
- CIACCOLINI L.M., *Sulla sussistenza dell'obbligo di indizione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione*, in *Amministrativamente*, 2018, 11-12, pp. 15-16.

- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2019.
- COEN L., *Commento all'art. 157 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in *le Regioni*, 1998, pp. 982-986.
- COGNIGNI M., VETTORI M.P., *Spazio, Sport, Società. La pratica sportiva nel progetto dello spazio pubblico contemporaneo*, in *Techne*, 2020, 19, pp. 142-152.
- DE ANGELIS P., *I sistemi di affidamento dei servizi*, in *Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, a cura di C. BOTTARI, Rimini, Maggioli, 2013.
- DE MARE G., GRANATA M.F., FORTE F., *Investing in Sports Facilities: The Italian Situation Toward an Olympic Perspective: Confidence Intervals for the Financial Analysis of Pools*, in *Computational Science and Its Applications*, 2015, 9157, pp. 77-87.
- DE MARTINI A., *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2012, 2, pp. 97-127.
- DE NICTOLIS R., SANDULLI M. A. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. 1, *Fonti e principi, ambito, programmazione e progettazione*, Milano, Giuffrè, 2019.
- DEL GATTO S., *Affidamento a privati di locali all'interno di impianti sportivi di proprietà comunale: locazione di immobile o concessione di beni pubblici?* in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2003, 6, pp. 1544-1547.
- DELLE FEMMINE A.S., MUSCARÀ D., *Il rilancio degli impianti sportivi italiani*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2016, 3, pp. 33-55.
- DUGATO M., *L'attività bancaria e il servizio pubblico*, in *Banca, impresa, società*, 2018, 1, pp. 3-12.
- DUGATO M., MANCUSO C., *Costruzione e gestione di impianti sportivi per mezzo di società a capitale pubblico*, in *La realizzazione e la gestione di impianti sportivi comunali*, a cura di BOTTARI C., Rimini, Maggioli, 2005.
- ELENA M., TARTAGLIA A., CASTALDO G., *Il tempo della città tra natura e artificio*, in *Techne*, 2020, 20, pp. 131-139.
- FERRERO E., *Affidamento di concessioni e società di progetto*, in *Urbanistica e appalti*, 2020, 2, pp. 153-161.

- FERRARO V., *La disciplina della concessione nel diritto europeo: i principi giurisprudenziali e la sistemazione realizzata con la direttiva 2014/23/UE*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2014, 3-4, pp. 835-866.
- FIDANZA S., GIGLIOLA A., *Il project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2015, 2, pp. 327-345.
- FRACCHIA F., *Concessione amministrativa* (ad vocem), in *Enciclopedia giuridica - Annali*, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2007.
- FREDIANI E., *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021.
- GALLO L., *Costruzione di Politiche Pubbliche partecipate ed evolutive - Il rapporto tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore: la proposta di una cassetta degli attrezzi*, 11 novembre 2019.
- GERARDO M., *I pubblici servizi*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2020, 3, pp. 214-268.
- GIAMMARIA P., *Art. 183 Finanza di progetto*, in *Codice dei contratti pubblici*, vol. 2, a cura di GAROFOLI R., FERRARI G., Roma, NelDiritto, 2017.
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, ed. 5^a, Bologna, Il Mulino, 1995.
- GIGLIONI F., NERVI A., *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.
- GIORDANO F., *Il project financing per le opere pubbliche in Italia. Settori di intervento, innovazioni normative, modelli sperimentali*, Roma, Sapere, 2000.
- GOLA M., *Sport e Regioni nel titolo V della Costituzione*, in *Giustizia sportiva e arbitrato*, a cura di VACCÀ C., Milano, Giuffrè, 2006.
- GUALDANI A., *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 2021, 21, pp. 113-135.
- L. SANTACRUZ, M. ESPADA MATEOS, A. CLEMENTE REMÒN et al., *Spanish sport facilities: differences between public and private, and according to their business model*, in *Retos*, 2021 39 (1), pp. 38-46.
- LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, Bologna, Bononia University Press, 2018.

- LEMMA V., *La riforma della finanza di progetto*, Torino, Giappichelli, 2011.
- LICCIARDELLO S., *I servizi pubblici locali*, in *Percorsi di diritto amministrativo*, a cura di COGNETTI S., CONTIERI A., LICCIARDELLO S. et al., Torino, Giappichelli, 2014.
- LUBRANO E., *Le modalità di assegnazione in gestione degli impianti sportivi*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2013, 3, pp. 318-333.
- LUBRANO E., *Le nuove disposizioni per lo sport previste dalla legge di bilancio per il 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2018, 2, pp. 91-120.
- LUGARESI N., *Project financing e finanza di progetto. Le peculiarità del project financing tra promozione ed interessi pubblici*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, a cura di MASTRAGOSTINO F., Torino, Giappichelli, 2011.
- MAGNI A., *Il parere tecnico del Coni*, in *Normative per gli impianti sportivi*, in *Spaziosport*, 2013, 25, pp. 1-20.
- MALINCONICO C., *Il project financing*, in *Trattato sui contratti pubblici*, vol. 4, a cura di SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., Milano, Giuffrè, 2008.
- MAMELI B., *Concessioni amministrative (ad vocem)*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. 2, diretto da CASSESE S., Milano, Giuffrè, 2006.
- MANZELLA L., *Project financing alla luce del «terzo correttivo»*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 2009, 2, pp. 446-455.
- MARANO M., *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni sportive dilettantistiche alla luce del codice del terzo settore e del decreto ministeriale del 4 luglio 2019*, in *Diritto dello sport*, 2021, 1, pp. 1-29.
- MARASCO P., PIACENZA P., TRANQUILLI M., *Il project financing per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia. Stato dell'arte, criticità e prospettive*, Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica, sett. 2015, in www.programmazioneeconomica.gov.it.
- MARCHETTI B. (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, Cedam, 2013.
- MARINUZZI G., TORTORELLA W., *I PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva*, in *Appalti & Contratti*, 2020, 3, pp. 41-52.

- MARZOT S., *La ripartizione delle competenze in materia di pianificazione territoriale degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli comunali*, in *Diritto dello Sport*, 2008.
- MASSERA A., *I contratti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2003.
- MASTRAGOSTINO F. (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011.
- 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, Giappichelli, 2019.
- MOLITERNI A., *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016.
- MONZANI S., *L'affidamento di servizi pubblici locali alla luce dei più recenti interventi legislativi: in particolare, la gestione di impianti sportivi*, in *L'Amministrazione italiana*, 2008, 12, pp. 1592-1601.
- MONZANI S., *Le nuove dinamiche competitive nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2020, pp. 1140-1156.
- MORLINO E., *Il nuovo project financing per gli impianti sportivi*, in *Munus*. 2013, 3, pp. 497-536.
- MUSUMARRA L., CROCETTI E., *Gli oneri per l'adeguamento degli impianti sportivi alle nuove norme in materia di sicurezza*, in *Giustiziasportiva.it*, 2008, 3.
- MUSUMARRA L., *La gestione della sicurezza negli impianti sportivi*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2014, 2, pp. 105-130.
- NAPOLITANO G., *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Padova, Cedam, 2001.
- NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.
- NICOLAI M., TORTORELLA W. (a cura di), *Partenariato pubblico-privato e project finance: come uscire dalla crisi*, Rimini, Maggioli, 2015.
- PADULA C., *La competenza legislativa regionale in materia di "ordinamento sportivo": una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, pp. 363-373.
- PAIRE A., *Il ruolo degli enti locali nella gestione degli impianti sportivi. In particolare: il Comune*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, a cura di LOMBARDI R., RIZZELLO S., SCOCA F. G. et al., Milano, Giuffrè, 2009.

- PAJNO A., *Gli enti locali e gli strumenti di diritto privato*, in *Diritto amministrativo.*, 2010, 3, pp. 555-600.
- PARISI E., *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel Project Financing a iniziativa privata*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, 4, pp. 1483-1526.
- PARNELL D., MAY A., WIDDOP P. et al., *Management strategies of non-profit community sport facilities in an era of austerity*, in *European Sport Management Quarterly*, 2019, 19 (3), pp. 312-331.
- PEDICINI A., TIANI T., *Lo sport e le risorse finanziarie nell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2012, 1, pp. 53-85.
- PERICU G., *L'attività consensuale della Pubblica Amministrazione*, in *Diritto amministrativo*, a cura di MAZZAROLLI L., PERICU G., ROMANO A. et al., Bologna, Monduzzi, 2005.
- PESCANTE M., *Olimpiadi antiche. Le gare olimpiche (ad vocem)*, in *Enciclopedia dello Sport*, vol. *Olimpiadi*, Roma, Treccani, 2004.
- PIETRANTONIO G.L., *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e nuove prospettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021, 3, pp. 839-880
- PIPERATA G., *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *La collaborazione pubblico – privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, a cura di MASTRAGOSTINO F., Torino, Giappichelli, 2011.
- POLI V., *Concessione di beni pubblici*, in CARINGELLA F., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R. et al., *Il riparto di giurisdizione*, Milano, Giuffrè, 2008.
- PORZIA V., *Gli impianti sportivi pubblici*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, 1 pp. 99-119.
- RAIMONDO P., *Costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi: il modello inglese o quello tedesco?*, in *Diritto dello sport*, 2013, 1-2, pp. 44-50.
- RAIMONDO P., *Elementi di diritto privato dello sport 2, Costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi*, Bologna, Giraldi, 2015.
- RICCHI M., *L'Architettura dei Contratti di Concessione e di Partenariato Pubblico Privato nel Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. 50/2016)*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 3, pp. 811-828.
- RICCHI M., *La nuova direttiva comunitaria sulle concessioni e l'impatto sul codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 7, pp. 741-757.

- ROMANO B.N., *Il project financing nell'ordinamento italiano: origini, evoluzione e problematiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012.
- RUGGIERI E., *Azioni e risorse economico-manageriali: eventi e impianti sportivi*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. BIANCO, Napoli, Rogiosi, 2020.
- RUSSO T.V., MARCHETTI P., *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.
- SALVATO C., *Le operazioni di project financing: lineamenti normativi e operativi dei rapporti. Soggetti. Ruoli*, in *Il project financing: caratteristiche e modelli contrattuali*, a cura di U. DRAETTA, C. VACCÀ, Milano, Egea, 2002.
- SANDULLI M.A., *Il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato nell'evoluzione normativa*, in *www.federalismi.it*, 2012, 3, pp. 1-36.
- SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, IV, Milano, Giuffrè, 2019.
- SANTI G., *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in *Diritto dei contratti pubblici*, a cura di MASTRAGOSTINO F., Torino, Giappichelli, 2017.
- SANTUARI A., *Gli enti sportivi dilettantistici (esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello sport*, 2021, 1, pp. 5-21.
- SCANO D., *Il finanziamento della società di progetto*, in *La finanza di progetto. Profili economico-finanziari e problematiche giuridiche*, a cura di RUSSO T.V., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.
- SESTITO P., *Relazione sul recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, 16 giugno 2014, Camera dei Deputati.
- SINIBALDI G., *Gestione e pianificazione finanziaria di impianti sportivi*, in *Enti no profit*, 2011, 10, pp. 35-42.
- TAEHEE K., KYUNGRO C., *Developing a measure of user-perceived universal design for sport facilities*, in *South African Journal for Research in Sport, Physical Education and Recreation*, 2018, 40 (1), pp. 25-39.
- TAGLIANETTI G., *I limiti del contributo pubblico e il rischio di gestione nelle procedure di project financing*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2013, 1, pp. 168-181.

- TAGLIANETTI G., *Il partenariato pubblico-privato e il rischio operativo: dalla tradizionale concessione di costruzione e gestione al project financing*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014.
- TATTI S., *Concessione di impianto sportivo: qualificazione e conseguenze*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2014, 1, pp. 89-107.
- TOFFOLETTO A., *Project financing e profili di diritto societario: alcune riflessioni alla luce della riforma delle società di capitali*, in *Project financing e opere pubbliche, problemi e prospettive alla luce delle recenti riforme*, a cura di FERRARI G.F., FRACCHIA F., Milano, Egea, 2004.
- TOMASI G., *Struttura e qualificazione del project financing*, in *I Contratti*, 2012, 5, pp. 417-429.
- TRANE M., POZAGLIO F., *Economic sustainability scenarios for the redevelopment of sports facilities: a proposal for the “Fausto Coppi” Motovelodrome in Turin*, in *Territorio Italia – English version* (Rivista dell’Agenzia delle Entrate), 2020, 1, pp. 82-103.
- VALAGUZZA S., PARISI E., *Ricerca sull’identità giuridica del partenariato pubblico-privato*, in *Munus*, 2020, 1, pp. 1-27.
- VENTURI P., *La valutazione d’impatto sociale come pratica “trasformativa”* (Short paper), AICCON, 2019, 19, pp. 1-13.
- VENTURI S., *Le modalità di affidamento degli impianti sportivi comunali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2017, 2, pp. 109-126.
- ZACCHEO M., *La società di progetto*, in *Finanza di progetto*, a cura di G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2004.

CAPITOLO III - La cultura del doping e i corretti stili di vita. La valorizzazione della formazione educativa tra analisi giuridica e connessione con gli aspetti farmacologici.

- AIELLO G., *Prime riflessioni sulla legge antidoping*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2000, 1-2, pp. 7-21
- ALTOPIEDI R., SCARSCELLI D., *Sport e devianza: uno studio esplorativo sul consumo di farmaci nello sport amatoriale*, in *Sociologia del diritto*, 2017, 3, pp. 185-207.

- ARGANO A., *Lo sport entra come elemento di sistema nel codice penale: una prima lettura del nuovo art. 586-bis c.p. sul multiforme “delitto di doping”*, in *Olympialex review*, 2018, 1, pp. 53 -58.
- ARIOLLI G., BELLINI V., *Disposizioni penali in materia di doping*, Milano, Giuffrè, 2005.
- ARPINO M., FERRANTE M., *Poteri e limiti della giustizia sportiva: il matching del DNA nell'accertamento dell'assunzione di sostanze o il ricorso a metodi dopanti*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di CANTAMESSA L., RICCIO G.M., SCIANCALEPORE G., Milano, Giuffrè, 2008.
- BACKHOUSE S.H., WHITAKER L., PETRÓCZI A., *Gateway to doping? Supplement use in the context of preferred competitive situations, doping attitude, beliefs, and norms*, in *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, 2013, 23 (2), pp. 244-252.
- BALESTRA C., GERMONPRÉ P., *EPO and doping*, in *The European Physical Journal Applied Physics*, 2010, 109 (5), pp. 1001-1002.
- BARKOUKIS V., LAZURAS L., LUCIDI F., *Nutritional supplement and doping use in sport: Possible underlying social cognitive processes*, in *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, 2015, 25 (6), pp. 582-588.
- BASTIANON S., *Dal bridge agli esports: semplici giochi o vere attività sportive? Prime riflessioni e spunti per un dibattito*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2020, 1, pp. 182-199.
- BECKER H., *Outsiders*. Torino, EGA, 1987.
- BELGIANNI C., *Educazione corporea e al movimento. Il ruolo educativo del corpo e del movimento nella Scuola Primaria Italiana*, in *Rivista italiana di pedagogia dello sport*, 2017, 1, pp. 18-25.
- BELLANTONIO S., *Sport e adolescenza. L'educazione come promozione delle risorse*. Milano, FrancoAngeli, 2014.
- BIANCO R., *Il sistema sportivo: economia & management*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di BIANCO R., Napoli, Rogiosi, 2020, pp.
- BONINI S., *Doping e diritto penale prima e dopo la L.376 /2000*, in *Nuove esigenze di tutela nell'ambito dei reati contro la persona*, a cura di CANESTRARI S., FORNASARI G., Bologna, CLUEB, 2001.
- BONINI S., *Doping e diritto penale*, Padova, Cedam, 2006.

- BONINI S., *Doping tra sanzione penale e giustizia sportiva: il ruolo discriminante del dolo specifico*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 2, pp. 1-23.
- BORGOGNO R., *Sulla riconducibilità del doping al delitto “di frode in competizioni sportive” ex art. 1, legge 13 dicembre 1989, n. 401*, in *Archivio penale*, 1992, 4, pp. 610-626.
- BOTTARI C., D’ONOFRIO P., FRANCESCHETTI F. et al. (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021.
- BUONFINO A., *Diritto sovranazionale e lotta al doping. l’assunzione di sostanze dopanti tra sistema del consiglio D’Europa e ordinamento euro-comunitario*, in *Rivista di diritto sportivo*. 2016, 2, pp. 395-406.
- BUTTS J., JACOBS B., SILVIS M., *Creatine use in sports*. in *Sports health*, 2018, 10 (1), pp. 31-34.
- BUZZI E., *Doping tradizionale e doping genetico: questioni etiche*, in *Medicina e morale*, 2018, 1, pp. 41-54.
- CALIFANO S., *Doping: istruzioni per l’uso*, in *Profili attuali di diritto sportivo e nuova legge antidoping*, a cura di GAMBOGI G., Milano, Giuffrè, 2002.
- CAMPORESI S., MCNAMEE M., *Bioethics, Genetics and Sport*, UK, Taylor & Francis, 2018.
- CANTELLI FORTI G., *Lo sport e il corpo. La farmacologia nello sport e il doping*, in *Enciclopedia dello Sport*, vol. *Arte Scienza Storia*, Roma, Treccani, 2004.
- CAPRINO L., BRAGANO M.C., BOTRE F., *Gli integratori fitoterapici nello sport: uso ed abuso*. in *Annali dell’Istituto superiore di sanità*, 2005, 1, pp. 35-38.
- CARDINAL B.J., *Promoting Physical Activity Education Through General Education: Looking Back and Moving Forward*, in *Kinesiology review*, 2020, 9 (4), pp. 287-293.
- CARISTI G., *La responsabilità del medico sportivo in ipotesi di doping*, in *Olympialex review*, 2018, 2, pp. 113-123.
- CARMINA R., *Appunti e considerazioni critiche sul doping nella sua duplice dimensione penalistica e disciplinare*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2014, 3, pp. 61-88.
- CARMINA R., *Il passaporto biologico e il disallineamento tra il doping e l’antidoping*, in *Ambienteditto.it*, 2014, 3, pp. 1-4.

- CASTELYN C., *Oversight of biohacking when the stakes are high*, in *Voices in Bioethics*, 2020, 6, pp. 7;
- CEREDA F., *Attività Fisica e Sportiva: tra l'educazione della persona e le necessità per la salute*, in *Formazione & Insegnamento.*, 2016, 3, pp. 25-31;
- CHAN D.K.C, DONOVAN R.J., LENTILLON-KAESTNER V. et al., *Young athletes' awareness and monitoring of anti-doping in daily life: Does motivation matter?*, in *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, 2015, 25 (6), pp. 655-663.
- CHIAROTTI, MELE V.M., VANTAGGIATO D., *Il doping biotecnologico: una proposta di lettura tra medicina, bioetica e diritto*, in *Medicina e morale*, 2009, 3, pp. 413-438.
- CINGOLANI M., *Il doping secondo la Cassazione: qual è il bene giuridicamente tutelato dalla L. 376/2000?*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2003, 2, pp. 423-426.
- CODELLA R., GLAD B., LUZI L. et al., *An Italian campaign to promote anti-doping culture in high-school students*. in *Frontiers in psychology*, 2019, 10, pp. 1-5.
- COLBY S., *The First Competitive Video Gaming Anti-Doping Policy and Its Deficiencies Under European Union Law*, in *San Diego International Law Journal*, 2017, 18 (2), p. 269.
- COLUCCI M., *I centri sportivi scolastici per rifondare lo sport italiano*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2019, 1, pp. 9-21.
- CONI A., *Who owns the esports?*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2017, 3, pp. 67-84.
- DE JULIIS T., PESCANTE M., *L'educazione fisica e lo sport nella scuola italiana*, Firenze, Le Monnier, 1990.
- VINOD V.A., DHARMAN D., MERLIN N.J et al., *Evaluation of knowledge and perceptions of pharmacy students towards doping and the need for doping education*, in *International Journal of Research in Hospital and Clinical Pharmacy*, 2019, 1 (4), pp. 105-109.
- DI LUCA D., *Bestie da vittoria*, Milano, Piemme, 2017.

- DI MARTINO A., *Gioco corrotto, giuoco corruttore: due problemi penali dell'homo ludens*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2002, 1, pp. 137-149.
- DI NELLA L., *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.
- DIETZ P., QUERMANN A., VAN POPPEL M.N.M., *Physical and cognitive doping in university students using the unrelated question model (UQM): Assessing the influence of the probability of receiving the sensitive question on prevalence estimation (Correction)*, in *PLoS One*, 2021, 16 (10), pp. 1-12.
- DIXON H., SCULLY M., WAKEFIELD M. et al., *Community junior sport sponsorship: an online experiment assessing children's responses to unhealthy food v. pro-health sponsorship options*, in *Public Health Nutrition*, 2018, 21 (6), pp. 1175-1186.
- DOLEY J.R., MCLEAN S.A., GRIFFITHS S., *Study protocol for Goodform - a classroom-based intervention to enhance body image and prevent doping and supplement use in adolescent boys*, in *BMC Public Health*, 2020, 20 (59), pp. 2-11.
- DONATI A., *Lo sport del doping. Chi lo subisce, chi lo combatte*, Torino, EGA, 2013.
- DUIVEN E., VAN LOON L.J.C., SPRUIJT L., *Undeclared Doping Substances are Highly Prevalent in Commercial Sports Nutrition Supplements*, in *Journal of Sport Science & Medicine*, 2021, 20 (2), pp. 328-338.
- FALLACE P., AIESE P., BIANCO E. et al., *Peer Education strategies for promoting prevention of doping in different populations*, in *Annali di igiene: medicina preventiva e comunità*, 31 (6), pp. 556-575.
- FERRARI M., MORANDI M., *I programmi scolastici di 'educazione fisica' in Italia. Una lettura storico-pedagogica*, Milano, FrancoAngeli, 2015.
- FERRETTI C., FRASCA A., *Enciclopedia dello sport Garzanti*, Milano, Garzanti, 2008.
- FIORENTINI G., *Pubblico e privato nel nuovo welfare. La regolamentazione delle organizzazioni non lucrative e dei servizi di utilità sociale*, Bologna, il Mulino, 2000.
- FOND G., MICOULAUD-FRANCHI J.A., BRUNEL L., *Innovative mechanisms of action for pharmaceutical cognitive enhancement: a systematic review*, in *Psychiatry research*, 2015, 229 (1-2), pp. 12-20.

- FORLENZA O., *Dubbia la sussistenza dell'illecito penale senza la tabella delle sostanze proibite*, in *Guida al diritto*, 2002, 15.
- FORTE N., *La deducibilità delle spese di sponsorizzazione delle società sportive*, in *Il Corriere tributario*, 2010, 32, pp. 2609-2612;
- FORTUNA E., *Somministrazione di medicinali in modo pericoloso per la salute pubblica* (ad vocem), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. 42, Milano, Giuffrè, 1990.
- FRANKE A.G., BAGUSAT C., RUST S., *Substances used and prevalence rates of pharmacological cognitive enhancement among healthy subjects*, in *European archives of psychiatry and clinical neuroscience*, 2014, 264 (1), pp. 83-90.
- FRIEDMANN T., RABIN O., FRANKEL M.S., *Gene Doping and Sport*, in *Science*, 2010, 327, pp. 647-648.
- FUMO M., *Profili professionali e funzione educativa dell'attività sportiva*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2019, 1, pp. 23-46.
- GAMBELUNGHE C., MELAI P., PARISSE I. et. al., *Abuso di steroidi anabolizzanti nel doping. Analisi tossicologica del metandrostenolone*, in *Zacchia*, 2001, 1-2, pp. 163-173.
- GARRAFFA P., *Un nuovo strumento per la lotta contro il doping: il passaporto biologico dell'atleta. Luci e Ombre*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2018, 1, pp. 71-90.
- GAUDIANO M.C., MANNA L., BARTOLOMEI M., et al., *Health risks related to illegal and on-line sale of drugs and food supplements: results of a survey on marketed products in Italy from 2011 to 2013*, in *Annali dell'Istituto Superiore di Sanità*, 2016, 52 (1), pp. 128-132.
- GIANNINI G., *Le collaborazioni in ambito sportivo dilettantistico tra il “decreto dignità” e il “jobs act degli autonomi”:* vecchie criticità e nuovi problemi applicativi, in *Olympialex review*, 2019, 1, pp. 25-31.
- GIUIA M., *Il punto su mecenatismo e sponsorizzazioni culturali*, in *Il Corriere tributario*, 2001, 6, pp. 415-421.
- GOLDFIELD G.S., *Body image, disordered eating and anabolic steroid use in female bodybuilders*, in *Eating disorders*, 2009, 17 (3), pp. 200-210.
- GRAPPIOLO E., *Profili penali del doping*, Firenze, Tassinari, 2002.
- GREWE-SALFELD M., *Biohacking, Bodies and Do-It-Yourself The Cultural Politics of Hacking Life Itself*, Bielfeld, transcript Verlag, 2021;

- GUARINIELLO R., *La legge sul doping tra Corte di cassazione e ministero della salute*, in *Il Foro italiano*, 2002, 5, pp. 1378-1391.
- GUARINIELLO R., *Reati di doping: nuovi insegnamenti della corte di cassazione*, in *Il Foro italiano*, 2003, 5, pp. 236-237.
- HOLGADO D., VADILLO A., SANABRIA D., “Brain-Doping,” *Is It a Real Threat?*, in *Frontiers in Physiology*, 2019, 10, pp. 483-484.
- HURST P., KAVUSSANU M., BROADLEY I., *Sport supplement use predicts doping attitudes and likelihood via sport supplement beliefs*, in *Journal of Sports Science*, 2019, 37 (15), pp. 1734-1740.
- IOVINO M., *La repressione del doping: profili penali*, in *La tutela della salute nelle attività motorie e sportive: doping e problematiche giuridiche*, a cura di BOTTARI C., Rimini, Maggioli, 2004.
- ISIDORI E., FRAILE ARANDA A., *Educazione, sport e valori. Un approccio pedagogico critico- riflessivo*, Roma, Aracne, 2008.
- ISIDORI E., *Il doping nello sport tra diritto, etica educazione*, in *Rivista Internazionale di diritto ed etica dello sport*, 2016, 1, pp. 71-84.
- JIAHUI S., KWAN R., ZHENG Y. et al. *Effects of pulsed electromagnetic fields on peripheral blood circulation in people with diabetes: A randomized controlled trial*, in *Bioelectromagnetics*, 2016, 37 (5). pp. 290-297.
- KELLY B., BAUR L.A., BAUMAN A.E. et al., *Food company sponsors are kind, generous and cool”: (Mis)conceptions of junior sports players*, in *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 2011, 8, pp. 72-75.
- KELLY L., ‘Social inclusion’ through sports-based interventions?, in *Critical social policy*, 2011, 31 (1), pp. 126-150.
- KENYON J.A., MASON C., ROOKWOOD J., *Emerging third-sector sports organisations and navigating uncertainty in an ‘era of austerity’: A single ethnographic case study from Liverpool*, in *International Journal of Sport Policy and Politics*, 2018, 10 (1), pp. 25-42.
- KERSEY R.D., *Adolescent athletes and the demand and supply of drugs to improve performance*. in *Journal of Sport Science & Medicine*, 2005, 4, pp. 272-277.
- LAGEARD G., *Doping. Non è reato somministrare sostanze anabolizzanti senza fine di alterare la prestazione agonistica*, in *Diritto penale e processo*, 2002, 8, pp. 1004-1007.

- LAGEARD G., *Sport e diritto penale: il legislatore introduce il reato di doping*, in *Diritto penale e processo*, 2001, 4, pp. 432-436.
- LAURE P., FAVRE A., *Feel free to say no! A one-off prevention action of doping behaviours among young athletes*, in *Science & Sports*, 2016, 31 (5), pp. 278-282.
- LAURE P.T., LECERF T., FRISER A. et al., *Drugs, recreational drug use and attitudes towards doping of high school athletes*, in *International Journal of Sport Medicine*, 2004, 25 (2), pp. 133-138.
- LAZZARO D., *Nuove dipendenze. Da chi dipenderai domani?*, Alessandria, Epoké, 2020.
- LIOTTA G., SANTORO L., *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, Giuffrè, 2018.
- LOMBARDO A., *Onesti e lo sport scolastico nell'Italia del dopoguerra*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2016, 2, pp. 523-536.
- MALLIA L., LUCIDI F., ZELLI A., *Doping Attitudes and the Use of Legal and Illegal Performance-Enhancing Substances Among Italian Adolescents*, in *Journal of Child & Adolescent Substance Abuse*, 2013, 22 (3), pp. 179-190.
- MANZINI V., *Trattato di diritto penale*, vol. 4, Torino, Utet, 1981.
- MARECK U., GEYER H., PETRING S. et al., *Detection of undeclared doping substances in nutritional supplements in the context of follow-up investigations concerning adverse analytical findings*, in *Drug Testing and Analysis*, 2021, 13 (11-12), pp. 1911-1914.
- MARINO D., STILO P., *Modelli interpretativi del doping*, in *Olympialex review*, 2020, 2, pp. 152-166.
- MELIA P., PIPE A., GREENBERG L., *Anabolic-androgenic steroid use by private health club/gym athletes*, in *Journal of Strength and Conditioning Research*, 1993, 7 (2), pp. 118-126.
- MELIA P., PIPE A., GREENBERG L., *The use of anabolic-androgenic steroids by Canadian Students*, in *Clinical journal of Sport Medicine*, 1996, 6 (1), pp. 9-14.
- MEYER A., *Sport* (ad vocem), in *Dig. disc. pen.*, Torino, Utet, 1990.
- MICHELETTA G., *I profili penalistici della normativa sul doping*, in *L'Indice penale*, 2001, 3, pp. 1305-1352.
- MOONEY R., SIMONATO P., RUPARELLA R. et. al, *The use of supplements and performance and image enhancing drugs in fitness settings: A exploratory cross-sectional investigation in the United Kingdom*, in *Human Psychopharmacology: Clinical and Experimental*, 2017, 32 (3), pp. 2619-2625.

- MUCCIARELLI F., *Medicinali guasti o pericolosi* (ad vocem), in *Digesto delle discipline penali*, vol. 7, Torino, Utet, 1993.
- NUVOLONE P., *L'illecito sportivo nella prospettiva dell'art. 640 c.p.*, in *L'indice penale*, 1981, 1, pp. 25-33.
- O'BOYLE I., HASSAN D., *Performance management and measurement in national-level non-profit sport organisations*, in *European Sport Management Quarterly*, 2014, 14 (3), pp. 299-314.
- PALAZZO G., MARZULLO N., AVINO U., *Lo sport, il business e la diffusione del doping*, in *Giornale italiano di educazione alla salute, sport e didattica inclusiva*, 2020, 1, pp. 62-66.
- PALMIERI G., PINCOLINI V., CASTI A., *Doping 2004*, in *Instant medical books*, a cura di MAGNANI M., Bologna, MNL, 2004.
- PAOLI L., DONATI A., *The Sports doping Market. Understanding Supply and Demand, and the Challenges of their Control*, New York, Springer, 2013.
- PARNELL D., COPE E., BAILEY R. et al., *Sport policy and English primary physical education: the role of professional football clubs in outsourcing*, in *Sport in Society*, 2017, 20 (2), pp. 292-302.
- PARNELL D., MAY A., WIDDOP P. et al., *Management strategies of non-profit community sport facilities in an era of austerity*, in *European Sport Management Quarterly*, 2019, 19 (3), pp. 312-331.
- PERCIAVALLE V., MASALA D., IMPARA L., *Il contributo dell'istituzione scolastica e dello sport contro il doping giovanile*, in *Formazione & Insegnamento*, 2018, 1, pp. 163-168.
- PETRÓCZI A., *Attitudes and doping: A structural equation analysis of the relationship between athletes' attitudes, sport orientation and doping behaviour*, in *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 2007, 34 (2), pp. 1-15.
- PITTALIS M., *Sport e diritto. L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2019.
- PLEWA C., CAROLIN ANTHONY F.A., MAZODIER M.W., *Sport sponsorships most impact sponsor CSR image?*, in *European Journal of Marketing*, 2016, 50, (5-6), pp. 796-815.

- PÖPPEL K., *Efficient ways to combat doping in a sports education context!? A systematic review on doping prevention measures focusing on young age groups*, in *Frontiers in Sports and Active Living*, 2021, 3, pp. 1-19.
- PORRO N.R., *Sport e cittadinanza*, in *Passato e presente*, 2020, 111, pp. 13-22.
- POUND R.W., CLARKE K., *A brief overview of doping in sport*, in *Handbook on International Sports Law*, edited by NAFZIGER J.A.R., ROSS S.F., Cелtenham-Northampton, Edward Elgar, 2011.
- RANIERI M., *Calcio e diritti televisivi: il ruolo della Tv nella competizione sportiva ed economica*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2005, 2, pp. 503-514.
- RIKK J., FINN K.J., LIZICZAI I. et al., *Influence of pulsing electromagnetic field therapy on resting blood pressure in aging adults*, in *Electromagnetic Biology and Medicine*, 2013, 32 (2), pp. 165-172.
- ROTOLO G., *In tema di esercizio abusivo della professione medica, truffa e commercio illegale di sostanze dopanti*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2012, 2, pp. 742-747.
- SANDULLI P., *La "governance" dello sport*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2021, 2, pp. 250-259.
- SANTUARI A., *Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili*, Milano, FrancoAngeli, 2022.
- SAVINO G., VALENTI L., D'ALISERA R. et al., *Dietary supplements, drugs and doping in the sport society*, in *Annali di igiene: medicina preventiva e di comunità*, 2019, 31 (6), pp. 548-555.
- SAVIO E., *Sponsorizzazioni sportive: deducibilità garantita fino a 200.000 euro*, in *Cooperative e non profit*, 2016, 6, pp. 11-18.
- SCARCELLI D., ALTOPIEDI R., DAMENO R., et. al., *La deterrenza speciale della norma che sanziona il consumo di droghe illegali. una indagine esplorativa su un campione di consumatori*, in *Sociologia del diritto*, 2011, 2, pp. 137-164.
- SCHNEIDER M.B., BENJAMIN H. J. (Committee on Nutrition and the Council on Sports Medicine and Fitness), *Sports drinks and energy drinks for children and adolescents: are they appropriate?*, in *Pediatrics*, 2011, 127 (6), pp. 1182-1189.
- SCHUMACHER Y.O., SAUGY M., POTTGIESSER T., *Detection of EPO doping and blood doping: the haematological module of the Athlete Biological Passport*, in *Drug Testing and Analysis*, 2012, 4 (11), pp. 846-853.

- SCHWENK T.L., COSTLEY C.D., *When food becomes a drug: nonanabolic nutritional supplement use in athletes*, in *The American Journal of Sports Medicine*, 2002, 30 (6), pp. 907-916.
- SERRA-PAYAAC N., ENSENYATA A., SERRA-PAYAB P. et al., *Physical activity behavior, aerobic fitness and quality of life in school-age children*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 2015, 191, pp. 1758-1762.
- SIMONE M., BARANZINI D., *Ultramaratoneta: un'analisi interminabile*, Pesaro, Aras, 2016.
- SINISI A.A., *Pubertà, attività motorie e sport*, in *L'Endocrinologo*, 2014, 14 (5), pp. 195-204.
- SORRENTINI F., *Sport, ambiente e territorio. Le scelte di sostenibilità*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di BIANCO R., Napoli, Rogiosi, 2020.
- SPERONI C., *Il business del tempo libero nello sport*, in *Lombardia Nord-Ovest*, 2000, 3, pp. 9-19.
- SPINOSA G., *La nuova legge antidoping: tutela della salute e uso dei farmaci nella pratica sportiva*, in *Profili attuali di diritto sportivo e nuova legge antidoping*, a cura di GAMBOGI G., Milano, Giuffrè, 2002.
- TAVELLA S. (a cura di), *“Perché tu vali... ..anche senza” Percorsi di educazione alla salute e di prevenzione primaria in ambito socio-sportivo*, Roma, SCS/CNOS-PGS, 2007.
- TRAVERSI A., *Diritto penale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2002.
- TRETTEL S., *La legge di stabilità 2014 impone alle società di calcio i tempi supplementari*, in *Il Corriere tributario*, 2014, 8, pp. 601-606.
- TSITSIMPIKOU C., *Doping substances in nutritional supplements: A possible risk for public health*, in *Toxicology letters*, 2015, 238 (2), pp. 544-549.
- VENUTI L., *Le traiettorie della storia dello sport*, in *Passato e presente*, 2020, 111, pp. 229-254.
- VERDI L., *Miti e riti dello sport tra costruzione sociale e spettacolarizzazione*, Padova, CLEUP, 1999.

- WIERZEJSKA R.E., *Dietary Supplements-For Whom? The Current State of Knowledge about the Health Effects of Selected Supplement Use*, in *Int. jour. env. res. public health*, 2021, 18 (17), pp. 8897-8921.
- YAGER Z., O'DEA J.A., *Relationships between body image, nutritional supplement use, and attitudes towards doping in sport among adolescent boys: implications for prevention programs*, *Journal of the International Society of Sports Nutrition*, 2014, 11 (1), pp. 1-8.
- ZAMBELLI L., STRINATI A., *Analisi sistemica del fenomeno eSport. I videogames come sport e la necessità una governance*, in *federalismi.it*, 2021, 14, pp. 204-221
- ZAMBELLI F., PEGREFFI F., *Il laureato in scienze motorie, professionista della pianificazione del benessere e il rilancio socio-sanitario dopo il Covid-19*, in *Sanità pubblica e privata*, 2021, 4, pp. 58-80.
- ZAMBELLI L., *International Doping*, in *Diritto dello sport*, 2014, 1-2, pp. 23-48.
- ZAMBELLI L., *Doping autogeno: è necessaria l'effettiva incidenza delle sostanze sulla prestazione agonistica?* in *Diritto dello sport*, 2013, 3-4, pp. 237-246.
- ZETTLER P.J., GUERRINI C.J., SHERKOW J.S., *Regulating genetic biohacking*, in *Science*, 2019, 365 (6448), pp. 34-36

CAPITOLO IV - *Work-life balance* e pianificazione dell'attività motoria. Una prospettiva integrata per il rilancio del benessere collettivo.

- AINIS M., *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1999, 1, pp. 25-52.
- ALES E., *Il benessere del lavoratore: nuovo paradigma di regolazione del rapporto*, in *Diritti lavori mercati*, 2021, 1, pp. 43-57.
- ALESSI C., *Lavoro e conciliazione nella legislazione recente*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2018, 3, pp. 804-821.
- ALLAMPRESE A., *Tempi, luoghi di lavoro e potere di controllo datoriale nella gig economy. Cosa ha a dire ancora lo Statuto?*, in *La dignità del lavoro. Nel cinquantenario dello Statuto*, a cura di PASSANITI P., Milano, FrancoAngeli, 2021.
- ALLAMPRESE A., PASCUCCI F., *La tutela della salute e della sicurezza del lavoratore "agile"*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, 2, pp. 307-330.

- ALMENDROS-GONZALEZ M. A., *La accion social nell'impresa: il caso spagnolo*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L., Torino, Giappichelli, 2018.
- ANGELICI C., *Responsabilità sociale dell'impresa, codici etici e autodisciplina*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2011, 2, pp. 159-176.
- ARDIGÒ A., *È possibile andare oltre il welfare state senza rinunciare ai diritti sociali di cittadinanza?*, in *La cultura della cittadinanza oltre lo Stato assistenziale*, a cura di DONATI P., COLOZZI I., Roma, Edizioni Lavoro, 1994.
- BAGNATO A., *San Leucio: una colonia borbonica tra utopia e assolutismo*, Roma, Agra, 1998.
- BALLESTRERO M.V., *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive*, in *Lavoro e Diritto*, 2009, 2, pp. 163-170.
- BALOGH R., BACSNE BABA E., *The role of sports and well-being programmes in choosing workplaces in the future*, in *International Review of Applied Sciences and Engineering*, 2020, 11 (3), pp. 280-286.
- BATTISTI A.M., *Welfare e no profit in Europa. Profili comparati*, Torino, Giappichelli, 2013.
- BATTISTI A.M., *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, 1, pp. 66-87.
- BAUMAN A. E., *Updating the evidence that physical activity is good for health: An epidemiological review 2000–2003*, in *Journal of Science and Medicine in Sport*, 2004, 7 (1), pp. 6- 19.
- BELLOMO S., *Trasformazione del lavoro e tendenze attuali della contrattazione collettiva: l'esempio dei nuovi accordi sull'orario di lavoro*, in *Il Diritto del mercato del lavoro*, 2018, 3, pp. 703-712.
- BELLONI V.M.C., *Tempo libero*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. VIII, Roma, Treccani, 1998.
- BENATTI F., *Etica, impresa, contratto e mercato*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- BENENATI E., *Cento anni di paternalismo aziendale*, in *Tra fabbrica e società: mondi operai nell'Italia del Novecento*, a cura di S. MUSSO, Milano, Feltrinelli, 1999.
- BETTONI M., TIDOLI R., *Il welfare aziendale*, in *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, a cura di GORI C., Milano, FrancoAngeli, 2012.

- BORZAGA C., FAZZI L., *Il ruolo del terzo settore*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di GORI C., Roma, Carocci, 2004.
- BORZÌ L., REBUZZINI L., *La conciliazione vita/lavoro tra diritto esigibile e strumento strategico per nuove politiche di sviluppo*, in *Conciliare vita e lavoro: verso un welfare plurale*, a cura di FAIOLI M., REBUZZINI L., Roma, Fondazione Giacomo Brodolini, 2010.
- BOSI G., *Impresa etica, etica d'impresa e diritto societario*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2011, 1, pp. 124-147.
- BRAUNER C., WÖHRMANN A. M., FRANK K. et al., *Health and work-life balance across types of work schedules: A latent class analysis*, in *Applied ergonomics*, 2019, 81, pp. 1-10.
- BULL F., ARMSTRONG T., DIXON T. et al., *Physical inactivity*, in *Comparative quantification of health risks. Global and regional burden of disease attributable to selected major risk factors*. vol. 1, edited by EZZATI M., LOPEZ A., RODGERS A. et al., Geneva, World Health Organization, 2004.
- CALAFÀ L., *Contrattare incentivi per la conciliazione tra vita professionale e vita privata*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2018, 1, pp. 33-38.
- CALDERWOOD C., GABRIEL A., BRUMMELHUIS L. et al., *Understanding the relationship between prior to end-of-workday physical activity and work-life balance: a within-person approach*, in *Journal of Applied Psychology*, 2021, 106 (8), pp. 1239-1249.
- CALDIROLA D., *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio: ricadute sul principio di sussidiarietà*, in *federalismi.it*, 2014, 2, pp. 22-34.
- CALVELLINI G., *Flessibilità e work-life balance: un percorso tra realtà e retorica*, in *Labor*, 2021, 4, pp. 413-429.
- CAMERLENGO Q., *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- CAPONETTI B., *Strumenti giuridici per il benessere psico-fisico dei lavoratori*, in *Welfare e Ergonomia*, 2019, 2, pp. 47-55.
- CAPONETTI S., *Mercato economico e "welfare state"*, in *Il Diritto dell'economia*, 2018, 2, pp. 371-402.
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale: un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984.
- CARINCI F., *Cinquant'anni dello Statuto dei lavoratori (1970-2020)*, in *Italian Labour Law e-Journal*, 2020, 2, pp. 1-14.

- CARUSO B., «*The bright side of the moon*»: politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2016, 1, pp. 177-207.
- CARUSO B., *Recenti sviluppi normativi e contrattuali del welfare aziendale. Nuove strategie di gestione del lavoro o neo consumismo?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2018, 3, p. 369-388.
- CARUSO B., *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro.*, 2020, 2, pp. 215-249.
- CASANO L., *Lavoro agile e conciliazione: una prima verifica alla luce delle soluzioni contrattuali nelle aziende di credito e assicurative*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2021, 7, pp. 700-711.
- CASSESE S., *Tendenze dei poteri locali in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 1, pp. 283-318.
- CASSESE S., *Il maggiore fallimento dello stato unitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 1, pp. 37-39.
- CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L., *Trasformazioni dello Stato sociale ed ascesa del welfare aziendale. L'esperienza italiana*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L., Torino, Giappichelli, 2018.
- CHIEREGATO E., *Conciliazione vita-lavoro: la nuova direttiva UE sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2020, 2, pp. 125-133.
- CINELLI M., *Dinamiche demografiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2019, 1, pp. 295-311.
- CIUFFETTI A., *Casa e lavoro. Dal paternalismo aziendale alle «comunità globali»: villaggi e quartieri operai in Italia tra Otto e Novecento*, Perugia, Crace, 2004.
- CLOSE SCHEINBAUM A., LACEY R., *Event social responsibility: A note to improve outcomes for sponsors and events*, in *Journal of Business Research*, 2015, 68 (9), pp. 1982-1986.
- COMITE U., *Responsabilità sociale e gestione etica dell'impresa tra profitto e primato della persona umana*, in *E-Theologos*, 2010, 1, pp. 21-36.
- CONTI F., SILEI G., *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005.
- D'ANDREA A., *Il quadro normativo italiano ed europeo in materia di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Forme contrattuali, flessibilità e*

- conciliazione, in *L'Università e il work-life balance. Aspetti culturali, normativi e diversity management*, a cura di BACHIDDU E., PASQUINO M., Roma, Scosse, 2015.
- D'ARCANGELO L., *Welfare di comunità e inclusione sociale*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2015, 1, pp. 25-57.
 - DELSIGNORE M., *I servizi sociali nella crisi economica*, in *Diritto amministrativo*, 2018, 3, pp. 587-622.
 - DEL PUNTA R., *Responsabilità sociale dell'impresa e diritto del lavoro*, in *Lavoro e Diritto*, 2006, 1, pp. 41-64.
 - DE MARCO C., *Work-life balance: lo stato dell'arte e la sua applicazione nell'emergenza epidemiologica*, in *Il Diritto del mercato del lavoro*, 2020, 3, pp. 619-635.
 - DI GIALLUCA A., MORELLI M.A., *Il progressivo ampliamento della disciplina fiscale relativa al welfare aziendale e ai premi di produttività*, in *Nuovo notiziario giuridico*, 2018, 1, pp. 21-73.
 - DI NONNO M.P., *Una democrazia a misura d'uomo: la Comunità Olivettiana come luogo di risanamento politico, socio-economico e morale*, Roma, Olivetti, 2014.
 - DI PASCALE A., *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2011.
 - DI STASI A., AGLIATA M., *Il "terzo settore" e il benessere aziendale*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2020, 1, pp. 221-242.
 - DONATI D., *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2021, 1, pp. 226-231.
 - DU S., BHATTACHARYA C. B., SEN S., *Maximizing business returns to corporate social responsibility (social responsibility): The role of social responsibility communication*, in *International Journal of Management Reviews*, 2010, 12 (1), pp. 8-19.
 - ELKINGTON J., *The triple bottom line: sustainability's accountants*, in *Environmental management: readings and cases*, edited by RUSSO M. V., Los Angeles, Sage, 2008.
 - EMMANUELE E., *Il terzo pilastro: il non profit motore del nuovo welfare*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.
 - ESPING-ANDERSEN G., *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino, 2000.

- FAIOLI M., *Unità produttiva digitale. Perché riformare lo Statuto dei lavoratori*, in *Economia e lavoro*, 2021, 1, pp. 41-53.
- FERRERA M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- FERRERA M., *Trent'anni dopo. Il welfare state europeo tra crisi e trasformazione*, in *Stato e Mercato*, 2007, 3-4, pp. 341-375.
- FERRERA M., *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- FINCKE I, HIEB A., HARTH V., *Activity-based working: Qualitative analysis of working conditions and health-related outcomes*, in *Work*, 2020, 67 (3), pp. 625-639.
- FINOCCHI GHERSI R., *Servizi Sociali* (ad vocem), in *Dizionario di Diritto Pubblico*, vol. 4, diretto da CASSESE S., Milano, Giuffrè, 2006.
- GARCÍA-SÁNCHEZ I.M, HUSSAIN N., KHAN S.A., *Assurance of corporate social responsibility reports: Examining the role of internal and external corporate governance mechanisms*, in *Corporate social-responsibility and environmental management*, 2022, 29 (1), pp. 89-106.
- GATTI S., *Il ruolo del legislatore per la ridefinizione del modello del welfare*, in *federalismi.it*, 2009, 4, pp. 1-10.
- GERARDO M., *I pubblici servizi*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2020, 3, pp. 220-230.
- GHISELLI F., CAMPANER PASIANOTTO I., *Fringe benefits e piani di welfare*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2017.
- GODFREY P. C., *Corporate social responsibility in sport: An overview and key issues*, in *Journal of Sport Management*, 2009, 23 (6), pp. 698–716.
- GORI C., *I livelli essenziali*, in *La riforma dei servizi sociali in Italia*, a cura di GORI C., Roma, Carocci, 2004.
- GOISIS F., *Sport e tempo libero* (ad vocem), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2022.
- GRANDI D., *Le origini del welfare aziendale: dalle colonie operaie ai fringe benefits*, in *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un'indagine ricostruttiva*, a cura di MASSAGLI E., Adapt University Press, 2014.
- GUIOTTO L., *La fabbrica totale. Paternalismo industriale e città sociali in Italia*, Milano, Feltrinelli, 1979.

- HERMAN K. M., LAROUCHE R., *Active commuting to work or school: Associations with subjective well-being and work-life balance*, in *Journal of Transport & Health*, 2021, 22, pp. 1-8.
- HILLS S., WALKER M., BARRY A. E., *Sport as a vehicle for health promotion: A shared value example of corporate social responsibility*, in *Sport Management Review*, 2018, 22 (1), pp. 126-141.
- HINNA L., MONTEDURO F., *Responsabilità sociale, accountability e strumenti di rendicontazione sociale. La responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, in *La responsabilità sociale dell'impresa: tra diritto, etica ed economia*, a cura di G. CONTE, Bari, Laterza, 2008.
- HOLTERMANN A., SCHELLEWALD V., MATHIASSEN S.E. et al., *A practical guidance for assessments of sedentary behavior at work: a PEROSH initiative*, in *Applied Ergonomics*, 2017, 63, pp. 41-52.
- INDELICATO F., GHERARDI L., CANOVA L. et al., *Dossier: l'impresa crea valore. Nuovi strumenti di rendicontazione*, in *Rivista dello sviluppo sostenibile*, 2014, 1, pp. 3-173.
- INOUE Y., KENT A., *A conceptual framework for understanding the effects of corporate social marketing on consumer behaviour*, in *Journal of Business Ethics*, 2014, 121 (4), pp. 621–633.
- IZZI D., *Il “work-life balance” al maschile: a proposito di congedi dei padri*, in *Lavoro e diritto*, 2020, 2, pp. 333-353.
- JESSOP R., *La transizione al postfordismo ed il welfare state postkeynesiano*, in *Stato sociale e mercato mondiale: il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, a cura di FERRERA M., Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.
- JOHANSSON C., *Il welfare aziendale nella prospettiva svedese*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, in *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, a cura di CHIAROMONTE W., VALLAURI M. L., Torino, Giappichelli, 2018.
- KIVIMÄKI M., NYBERG S.T., BATTY G.D. et al., *Long working hours as a risk factor for atrial fibrillation: a multi-cohort study*, in *European Heart Journal*, 2017, 38 (34), pp. 2621-2628.
- LECCHI R., ORTENSI S., *Rischio stress lavoro correlato nelle organizzazioni e Sport Outdoor Training: un approccio innovativo*, Tricase, YoucanPrint, 2017.
- LEONE S., *L'emergenza sanitaria e l'impatto sul (già) difficile equilibrio tra sfera lavorativa e sfera privata*, in *BioLaw Journal*, 2020, 3, pp. 67-76.

- LEWIS S., COOPER C., *Work Life Integration, Case Studies of Organisational Change*, Chichester, John Wiley & Sons, 2005.
- LONGO E., *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2017, 2, pp. 201-235.
- MADAMA I., *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- MAGNANI M., *La famiglia nel diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2012, 4-5, pp. 844-855.
- MALANDRINI S., *Le linee guida di Confindustria Bergamo per il "welfare" aziendale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, 3, pp. 891-905.
- MANZELLA P., NESPOLI F., *Le parole del lavoro: agile o smart?*, in *Verso il futuro del lavoro. Analisi e spunti su lavoro agile e lavoro autonomo*, a cura di DAGNINO E., TIRABOSCHI M., Adapt University Press, 2016.
- MARINETTI G., *Contributi sanitari e risultati di gruppo: ancora dubbi su Welfare e produttività*, in *Il Corriere tributario*, 2018, 41, pp. 3139-3144.
- MARSHALL T.H., *Citizenship and social class, and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- MASSAGLI E., TIRABOSCHI M., SPATTINI S., *Fare welfare in azienda. Guida pratica per imprese, consulenti, sindacalisti, operatori*, Adapt University Press, 2018.
- MATTEI A., *Innovazione e rapporti di lavoro in azienda*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2020, 4, pp. 1001-1023.
- MOLITERNI A., *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 1, pp. 89-137.
- MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, Milano, Vita e Pensiero, 2004.
- MORABITO A., PASQUINO M., *In crisi di bilancio. Come si conciliano vita e lavoro in tempi di crisi?*, in *L'Università e il work-life balance. Aspetti culturali, normativi e diversity management*, a cura di BACHIDDU E., PASQUINO M., Roma, Scosse, 2015.
- MOREL L., *Le droit à la déconnexion en droit français. La question de l'effectivité du droit au repos à l'ère du numérique*, in *Labour & Law Issues*, 2017, 3 (2), pp. 1-16.
- MORO G., BERTIN G., *I sistemi regionali di welfare in Italia*, in *Dal vecchio al nuovo welfare. Percorsi di una morfogenesi*, a cura di COLOZZI I., Milano, FrancoAngeli, 2013.
- MORTARA A., SCRAMAGLIA R., *Welfare aziendale verso il benessere del lavoratore: un'indagine esplorativa*, in *Sociologia del Lavoro*, 2018, 2, pp. 139-158.

- MURENA C., *Il welfare aziendale e la recente normativa sui flexible benefits*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2019, 4, pp. 1235-1246.
- NALDINI M., *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Roma, Carocci, 2006.
- NEERGAARD U., SZYSZCZAK E., VAN DE GRONDEN J. W., KRAJEWSKI M., *Social Services of General Interest in the EU*, L’Aja, T.M.C. Asser Press, 2013.
- NEGRI N., SARACENO C., *Povert , disoccupazione ed esclusione sociale*, in *Stato e Mercato*, 2000, 59, pp. 175-210.
- NUNIN R., “Game over” o rilancio? *La contrattazione della flessibilit  dopo il “Jobs act”*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2016, 2, pp. 373-392.
- OLIVELLI F., *L’inquadramento sistematico del welfare aziendale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2020, 1, pp. 103-124.
- PAGAN V., PEITI C., *Il welfare aziendale come comunit  d’impresa*, in *Economia Pubblica*, 2020, 3, pp. 103-124.
- PAOLANTONIO G., *Sedentariet  e lavoro: un binomio scindibile*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2019, 8-9, pp. VI-XVI (inserto).
- PAOLANTONIO G., *L’attenzione alla salute nel lavoro smart e digitale*, in *Igiene e sicurezza del lavoro*, 2020, 1, pp. III-XIX (inserto).
- PASQUARELLA V., *Work-life balance: esiste un modello italiano di “conciliazione condivisa” dopo il Jobs Act?*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2017, 1, pp. 41-75.
- PEREIRA M., COOMBES B., COMANS T. et al., *The impact of onsite workplace health-enhancing physical activity interventions on worker productivity: a systematic review*, in *Occupational and Environmental Medicine*, 2015, 72 (6), pp. 401-412.
- PERSIANI M., *Crisi economica e crisi del Welfare State*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, 4, pp. 649-657.
- PERULLI A., *Diritto del lavoro e globalizzazione. Clausole sociali, codici di condotta e commercio internazionale*, Padova, Cedam, 1999.
- PESSI R., *Ripensando il welfare*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2013, 3, pp. 472 – 490.
- PETTINARI C., *L’art. 4, primo comma, della Costituzione, oggi: saggio sull’evoluzione delle forme di tutela del diritto al lavoro nell’ordinamento costituzionale italiano*, Padova, Cedam, 2012.

- PIERSON P., *Post-industrial pressures on the mature Welfare States*, in *The new politics of Welfare State*, edited by PIERSON P., Oxford, Oxford University Press, 2001.
- PIETANZA E., *Il contributo della contrattazione collettiva alle istanze di conciliazione vita/lavoro*, in *Tempo comune. Conciliazione di vita e lavoro e armonizzazione dei tempi delle città*, a cura di BAVARO V., CARABELLI U., SFORZA G. et al., Milano, FrancoAngeli, 2009.
- POGGESI S., MARI M., DE VITA L., *Family and Work-life Balance Mechanisms. What is their Impact on the Performance of Italian Female Service Firms?*, in *Entrepreneurship and Innovation*, 2015, 16 (1), 2015, pp. 43-53.
- PROSPERETTI G., *Nuove politiche per il Welfare State*, Torino, Giappichelli, 2013.
- RAGLIN J., *Psychological factors in sport performance: the mental health model revisited*, in *Sports medicine*, 2001, 31 (12), pp. 875-890.
- RENELLA G., *Detassazione del welfare aziendale: ambito oggettivo e presupposto della contrattazione collettiva*, in *Corriere tributario*, 2017, 5, pp. 375-379.
- RENELLA G., *Deducibilità dei benefit per il datore di lavoro se il Regolamento aziendale è espressione di un obbligo negoziale*, in *Corriere Tributario*, 2018, 32-33, pp. 2517-2521.
- REVELLI M., *Lavoro, trasformazioni sociali e scelte di vita*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, 1, pp. 3-19.
- RETHORST C.D., *Effects of exercise on anxiety and stress-sensitive psychopathology*, in *APA handbook of sport and exercise psychology. Exercise psychology*, vol. 2, edited by ANSHEL M.H., Washington DC, American Psychological Association, 2019.
- RICCI G., *Tempi di lavoro e tempo sociali. Profili di regolazione giuridica nel diritto interno e dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2005
- ROMAGNOLI U., *Verso la normalizzazione del lavoro a distanza*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2021, 2, pp. 413-422.
- ROMEO R., *Breve storia della grande industria in Italia (1861-1961)*, Milano, Il Saggiatore, 1995.
- ROSSI S., *Luci e ombre dei codici etici d'impresa*, in *Rivista di Diritto societario*, 2008, 1, pp. 23-41.

- ROTA A., *Tutela della salute e sicurezza dei lavoratori digitali. Persona e pervasività delle tecnologie*, in *Web e lavoro. Profili evolutivi di tutela*, a cura di TULLINI P., Torino, Giappichelli, 2017.
- SACCONI L., *Etica degli affari: individui, imprese e mercati nella prospettiva di un'etica razionale*, Milano, Il Saggiatore, 1991.
- SALOMONE R., *La responsabilità sociale dell'impresa: riflessioni a margine di una strategia europea sullo sviluppo sostenibile*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2004, 2, pp. 379-390.
- SANTINI F., *Profili di regolamentazione collettiva del welfare aziendale*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2018, 6, pp. 1476-1500.
- SANTUCCI R., *La conciliazione tra cura, vita e lavoro “(il work life balance)”*, in *Il diritto del lavoro all'epoca del Jobs Act*, a cura di SANTONI F., RICCI M., SANTUCCI R., Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2016.
- SHARIFZADEH M., *Does fitness and exercises increase productivity? Assessing health, fitness and productivity relationship*, in *American Journal of Management*, 2013, 13 (1), pp. 32-52.
- SIEGEL D.S., VITALIANO D.F., *An empirical analysis of the strategic use of corporate social responsibility*, in *Journal of Economics & Management Strategy*, 2007, 16 (3), pp. 773–792.
- SOMMA A., *Lavoro alla spina e welfare à la carte*, in *Lavoro alla spina, welfare à la carte. Lavoro e Stato sociale ai tempi della gig economy*, a cura di SOMMA A., Milano, Meltemi, 2019.
- SORICELLI G., *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *le Regioni*, 2000, 6, pp. 1029-1056.
- SPEROTTI F., *Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2011, 1, pp. 106-118.
- SPIOTTA M., *Impresa ed etica: un ossimoro o un connubio indispensabile per uscire dalla crisi?*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2014, 18, pp. 19-41.
- SQUEGLIA M., *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale “socialmente utile” e della produttività partecipata*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2017, 2, pp. 383-409.

- SQUEGLIA M., *L'evoluzione del nuovo welfare aziendale tra valutazione oggettiva dei bisogni, regime fiscale incentivante e contribuzione previdenziale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2017, 1, pp. 119-132.
- SQUEGLIA M., *La disciplina del welfare aziendale. Linee evolutive, sentieri d'indagine, prospettive di sviluppo*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2018, 4, pp. 805-833.
- SQUEGLIA M., *Welfare aziendale e pubblica amministrazione: prove di dialogo?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2018, 4, pp. 41-61.
- SQUEGLIA M., *Il welfare aziendale e la risposta al bisogno previdenziale e al "welfare integrato"*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, 2019, 4, pp. 689-707.
- SQUEGLIA M., *Le società benefit e il welfare aziendale. Verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle imprese*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2020, 1, pp. 61-85.
- TESAURO G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, vol. 1, a cura di DE PASQUALE P., FERRARO F., Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.
- TIRABOSCHI M., *Smart working e digitalizzazione del lavoro (I). Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, 4, pp. 921-978.
- TIRABOSCHI M., *Il welfare aziendale ed occupazionale in Italia: una prospettiva di relazioni industriali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2020, 1, pp. 86-103.
- TOMCZAK M., NOWAK M., *Self-esteem of people who practice sport in relation to their experiencing the flow state and their style of coping with stress*, in *Central european journal of sport sciences and medicine*, 2019, 27 (3), pp. 83-92.
- TRENTIN B., *La città del lavoro. Sinistra e crisi del Fordismo*, Milano, Feltrinelli, 1997.
- TREU T., *Statuto dei lavoratori e organizzazione del lavoro*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972, 3, pp. 1027-1061.
- TREU T., *Welfare aziendale. Migliorare la produttività e il benessere dei dipendenti*, Milano, Ipsoa, 2013.
- TRIPODINA C., *Articolo 38 (ad vocem)*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di BARTOLE S., BIN R., Padova, Cedam, 2008.
- TURSÌ A., *La responsabilità sociale delle imprese e la Comunità europea*, in *La responsabilità sociale delle imprese*, a cura di NAPOLI M., Milano, Vita e Pensiero, 2005.

- VAUGHAN DICKSON V., JUN J., D'ERAMO MELKUS G., *A mixed methods study describing the self-care practices in an older working population with cardiovascular disease (CVD): Balancing work, life and health*, in *Heart & Lung*, 2021, 50 (3), pp. 447-454.
- VERZARO M., *Fattispecie della prestazione agile e limite dell'autonomia individuale*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2019, 2, pp. 253 – 278.
- VETTOR T., *Conciliare vita e lavoro. La prospettiva del diritto del lavoro dopo il Jobs Act*, Torino, Giappichelli, 2018.
- VINCIERI M., *Attività sindacale e benessere organizzativo dei lavoratori*, in *Diritti lavori mercati*, 2016, 3, pp. 631-649.
- WARBURTON D.E., *Health benefits of physical activity: The evidence*, in *Canadian Medical Association Journal*, 2006, 174 (6), pp. 801-809.
- WHITFORD A. B., PROVOST C., *Government promotion of Corporate Social Responsibility: evidence from the EU eco-management and audit scheme*, in *Review of Policy Research*, 2019, 36 (1), pp. 28-50.
- WHITSEL L.P., PATE R.P., et al., *Editor's Desk: Promoting Physical Activity in the Workplace*, in *American Journal of Health Promotion*, 2019, 33 (2), pp. 312-326.
- YU K., DU S., *Do Corporate Social Responsibility Reports Convey Value Relevant Information? Evidence from Report Readability and Tone*, in *Journal of Business Ethics*, 172 (2), pp. 253-274.