

# LE PROFESSIONI SPORTIVE TRA PRINCIPI DI DIRITTO PUBBLICO E DIRITTO EUROPEO\*

di Felice Blando\*\*

SOMMARIO: 1. La disciplina parcellizzata delle professioni sportive. Incidenza del titolo V della Costituzione e la normativa regionale di alcune attività professionali dello sport - 2. La «soluzione» offerta dalla Corte costituzionale sulla più recente normativa in materia di professioni sportive di derivazione regionale. Lo «status» professionale e la regolamentazione degli albi come aree soggette ai «principi fondamentali» posti dalla legislazione statale - 3. La posizione del diritto pubblico e principi costituzionali rilevanti - 4. Le professioni sportive e il diritto europeo. Uno sguardo riassuntivo

## 1. *La disciplina parcellizzata delle professioni sportive. Incidenza del titolo V della Costituzione e la normativa regionale di alcune attività professionali dello sport*

In materia di professioni sportive il relativismo giuridico regna sovrano<sup>1</sup>.

Vi è l'ordinamento generale dello Stato che, tranne rare eccezioni (v. la l. n. 91/1981, recante «Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti»<sup>2</sup>, e, da ultimo, il d.l. n. 8/2007, recante «Misure urgenti per

---

\* Il testo costituisce la rielaborazione, corredata da essenziali note bibliografiche ed esplicative, dell'Intervento al IV Convegno nazionale SISMES (Società italiana delle scienze motorie e sportive) svoltosi, nei giorni 5-7 ottobre 2012, presso l'Università di Palermo.

\*\* Ricercatore di diritto pubblico presso l'Università di Palermo.

<sup>1</sup> Sul merito delle questioni di fondo, nonostante che il contributo preceda rilevanti interventi normativi, con completezza sistematica v., nella prima dottrina, B. CAVALLO, *Lo «status» professionale, parte generale*, Milano, 1965 e vol. II, *parte speciale*, Milano, 1969 (con approfondimenti sulle professioni dello sport). Nell'odierno quadro costituzionale possono evincersi (secondo le decisive osservazioni in proposito di F. MERUSI, *Il diritto pubblico delle libere professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento*, in Id., *Percorsi interrotti della legalità*, Bologna, 2007, p. 139 e *passim*) due nozioni di professioni, una ampia (desumibile dall'art. 120) e una ristretta (desumibile dall'art. 33). L'art. 120, nel sancire che le regioni non possono «limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro», farebbe riferimento, per esclusione rispetto «all'impiego e al lavoro», a ogni possibile attività economica svolta in regime di autodeterminazione. Secondo questa interpretazione qualunque forma di lavoro non subordinato è una professione. L'art. 33, al comma 4, sembrerebbe invece prevederne un significato più ristretto quando dispone che «è prescritto un esame di Stato [...] per l'abilitazione all'esercizio professionale». Per ulteriori indicazioni e approfondimenti sui vari criteri interpretativi finora indicati da dottrina e giurisprudenza v. G. DELLA CANANEA, *L'ordinamento delle professioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*<sup>2</sup>, t. 2, Milano, 2003, p. 1139 ss.

<sup>2</sup> Il cui articolo 2 individua quattro figure di sportivo professionista: atleti, allenatori, direttori tecnico-

la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive»<sup>3</sup>), le ignora; altri ordinamenti particolari le includono tra le molteplici figure professionali ivi riconosciute e rappresentate: è l'ipotesi paradigmatica delle regioni e dell'ordinamento sportivo nazionale (cfr. art. 1, l. n. 280/2003, recante «Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva»).

La pluralità delle figure di professionisti sportivi è pertanto il risultato di una sommatoria di variabili, risolte così diversamente dall'ordinamento generale e dai «suoi» (verrebbe da dire) ordinamenti particolari. Tra questi ultimi significativo è il caso dell'ordinamento sportivo: le sue plurime figure professionali, quali gli atleti, i tecnici, gli ufficiali di gara<sup>4</sup>, gli agenti e i procuratori sportivi<sup>5</sup>, ecc., rivelano l'esistenza di un mondo ordinamentale a sé stante, completamente autonomo rispetto alle altre rappresentazioni del reale giuridico<sup>6</sup>.

sportivi e preparatori atletici (la dottrina prevalente ritiene tale tipologia di figure professionali tassativa escludendo ogni interpretazione estensiva o applicazione analogica della disposizione; v., in tal senso, E. PICCARDO, *Sub. art. 2*, in AA.Vv., *Commento alla legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove leggi civ.*, Padova, 1982, p. 562).

<sup>3</sup> Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 4 aprile 2007, n. 41. L'art. 2 *ter*, integrato dal d.l. n. 187/2010, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 17 dicembre 2010, n. 217, disciplina la figura del personale addetto agli impianti sportivi, c.d. «*steward*». In attuazione di quanto disposto dalla disposizione menzionata, v. adesso il decreto del Ministero dell'interno del 28 luglio 2011 – di integrazione e modifica del D.M. 8 agosto 2007 –. Per alcuni problemi suscitati dalla figura dello *steward*, cfr. le pronunce nn. 586 e 590 rese da Trib. Verona il 4 marzo 2011, entrambe commentate da L. MUSUMARRA, *Organizzazione e servizio degli steward negli stadi: profili di responsabilità amministrativa*, disponibile su [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2011.

<sup>4</sup> Sulla disciplina generale di tali figure, v. artt. 31-33, Statuto CONI, adottato, da ultimo, dal Consiglio Nazionale dell'ente il 3 luglio 2012 e approvato dalla Presidenza del Consiglio il 26 settembre 2012.

<sup>5</sup> Tali figure professionali sono sorte nell'ambito del settore del gioco del calcio e in tale ambito si sono presentate le problematiche giuridiche di maggiore interesse (l'ultimo regolamento FIGC sugli agenti di calciatori è pubblicato con comunicato 142/A del 3 marzo 2011 ed è reperibile sul sito federale, [www.figc.it](http://www.figc.it)). Per la inidoneità della regolamentazione della Federazione italiana giuoco calcio a imporre l'iscrizione all'elenco dei procuratori sportivi anche per attività relative a relazioni intersoggettive fra calciatori e soggetti diversi dalle società sportive, cfr. la decisione del Cons. St., sez. VI, 7 marzo 2006, n. 3717, nella quale si afferma che la tutela dell'autonomia dello sport non giustifica restrizioni su relazioni non strettamente inerenti o accessorie alla prestazione sportiva.

<sup>6</sup> Per la duplicità di ordinamenti, i cui rapporti possono essere regolati contemporaneamente dal legislatore nazionale e da quello «sportivo», v., all'origine, Cass. civ., sez. II, 2 aprile 1963, n. 811, in *Giur. it.*, vol. I, 1963, p. 894 ss., ove si trova la tesi che «differenti possono essere le discipline che i singoli Stati possono dare all'attività sportiva [...], ma questa non esclude la vigenza contemporanea di un ordinamento sportivo unico per tutti gli aderenti, di qualsiasi Stato facciano parte, per quanto attiene allo svolgimento dei giochi, al comportamento degli atleti, alla amministrazione delle gare e a tutti i rapporti dell'attività sportiva».

In effetti, in virtù di una incontrovertibile definizione, di natura statutaria, in ordine all'operato dell'atleta anche non professionista che è tenuto a praticare lo sport in conformità alle «norme e agli indirizzi» del CIO (Comitato internazionale olimpico), del CONI, delle federazioni nazionali e della competente federazione internazionale, si rinviene l'elemento essenziale che caratterizza e separa le professioni sportive per «eccellenza» dalla competenza di Stato e regioni<sup>7</sup>.

Deve poi aggiungersi che lo *status* del professionista sportivo può essere attribuito all'atleta solo allorché l'attività sportiva venga esercitata a titolo oneroso e con carattere di continuità e allorché l'interessato ottenga una qualificazione rilasciata dalla federazione competente (art. 2, l. n. 91/1981).

L'ordinamento regionale è invece caratterizzato da una rilevante presenza della normativa in materia di istruzione o formazione professionale sportiva. A partire dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616<sup>8</sup>, che ha reso più organica la competenza regionale in materia di sport, sono state considerate come riconducibili sotto le funzioni regionali o nella materia della istruzione professionale numerose figure, quali quelle di istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, guida speleologica, portatore alpino, insegnanti di nuoto, di tennis, di pattinaggio, di pallacanestro, istruttori, preparatori, allenatori, massaggiatori, e così via<sup>9</sup>.

La legge quadro sul turismo 17 marzo 1983, n. 217, includerà alcune di quest'ultime figure, riconosciute e disciplinate dalle leggi regionali, nell'ambito delle professioni turistiche<sup>10</sup>.

Ma sarà, senza dubbio, la riforma del titolo V della Costituzione, con l'introduzione della materia di legislazione concorrente «*ordinamento sporti-*

---

<sup>7</sup> Così art. 31, n. 3, St. CONI.

<sup>8</sup> Decreto con cui sono state trasferite alle regioni le funzioni amministrative attinenti alla promozione di attività sportive e alla realizzazione dei relativi impianti e attrezzature, fermo restando le attribuzioni del CONI per la organizzazione delle attività agonistiche di ogni livello e le relative attività promozionali (art. 56, lett. b).

<sup>9</sup> Sul punto, anche per le indicazioni delle leggi regionali più significative prima della riforma della parte II della Costituzione, v. E. GIZZI, *Sport e regioni*, in *Rivista*, 1988, p. 35, spec. p. 40, il quale riconduce anche le figure dei cronometristi, degli arbitri e ufficiali di gara e dei professionisti sportivi sotto le competenze regionali, ma lo stesso autore si pone, poi, il problema del coordinamento con la disciplina contenuta nella l. n. 91/1981.

<sup>10</sup> L'art. 11 della legge quadro comprendeva la professione di maestro di sci, guida alpina, portatore alpino, istruttore nautico, guida speleologica; la scelta di cui sopra è invero stata oggetto di varie critiche, sulle quali v. L. RIGHI, *Professioni turistiche*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. XII, Torino, 1997, p. 14. La legge 217/1983 sarà abrogata dalla legge 29 marzo 2001, n. 135, di riforma della legislazione nazionale del turismo, che a sua volta verrà abrogata dal c.d. «Nuovo codice del turismo», d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (per un commento, v. N. SOLDATI, *Brevi note a margine del codice del turismo*, in *I contratti*, 2011, p. 815 ss.), in cui vi è la mancanza di qualsiasi indicazione, pur di principio, sulle professioni sportive aventi rilevanza turistica.

vo» (art. 117, terzo comma)<sup>11</sup>, a dare maggior vigore e tono agli interventi normativi delle regioni in materia di attività sportiva<sup>12</sup>.

In tale direzione, innanzitutto, si muovono la maggioranza degli statuti regionali, i quali, riconoscendo il «diritto allo sport», impegnano l'ente politico a incentivare «lo sviluppo dell'attività sportiva, amatoriale e agonistica e a promuoverne lo svolgimento da parte di ogni individuo, riconoscendone gli effetti positivi per il benessere psicofisico e per l'aggregazione sociale»<sup>13</sup>.

In particolare, con riguardo alle normative concernenti le professioni sportive, numerose regioni, in seguito al mutamento costituzionale del 2001, hanno provveduto a riordinare o modificare discipline previgenti. Tali interventi hanno particolarmente inciso sugli sport invernali di montagna e sull'attività sciistica<sup>14</sup>.

La legge 8 ottobre 2002, n. 26, emanata dalla regione *Lombardia*, offre utili indicazioni in ordine al concreto esplicarsi della competenza regionale nel settore considerato.

L'intervento regionale ha come oggetto la diffusione e la promozione delle attività, degli impianti e delle attrezzature, l'esercizio della pratica sportiva, garantito a tutti i cittadini, quale proficuo impegno del tempo libero e

<sup>11</sup> Prima del 2001 le regioni non erano investite dalla Costituzione di una specifica competenza in materia di sport. Debbono eccettuarsi i casi degli statuti speciali del Trentino-Alto Adige (art. 9, n. 11, che prevede una competenza di tipo concorrente delle due province di Trento e Bolzano con riguardo alle attività sportive) e del Friuli-Venezia Giulia (art. 4, n. 14, che conferisce una competenza primaria alla regione con riguardo alle «istituzioni [...] ricreative e sportive»).

<sup>12</sup> Per una prima ricognizione v. F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2007, p. 702 ss.

<sup>13</sup> Così, ad esempio, l'art. 7, lett. i), statuto del Lazio. Un'interessante ipotesi ricostruttiva sul punto è stata avanzata da E. Rossi, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2006, p. 51, spec. p. 71, che ritiene le previsioni statutarie in materia di sport un esempio interessante dell'evoluzione e dell'affermazione di «nuovi» diritti nel sistema costituzionale. Rossi avverte delle difficoltà da parte delle regioni di rinvenire strumenti di garanzia per i diritti riconosciuti; data la natura «programmatica» (cfr. le sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004 della Corte costituzionale) degli statuti regionali non sembra che essi abbiano la capacità di promuovere strumenti giuridici rilevanti e costanti, tali da influire, comunque, sullo sviluppo di diritti e principi. È noto che le previsioni di principio e di diritti fondamentali, almeno secondo una parte autorevole della dottrina (v., per tutti, P. CARETTI, *Introduzione*, in *Id.* (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, 2006, spec. p. 5 e R. BIN, *Dopo gli statuti, c'è molto da fare*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, pp. 8-9) sono rimesse alla competenza costituzionale, per cui le disposizioni statutarie contenenti principi sono ritenute ridondanti e, potenzialmente, dannose.

<sup>14</sup> In queste materie le leggi basi rimangono ancora oggi la n. 6 del 1989 («Ordinamento della professione di guida alpina») e la n. 81 del 1991 («Legge-quadro per le professioni di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina»). Per l'illustrazione della normativa precedente si rinvia a R. CAMPIONE, *Attività sciistica e responsabilità civile, tra disciplina codicistica, legislazione speciale e regole di diritto sportivo*, Padova, 2009, spec. nt. 65.

importante fattore di formazione umana, di crescita economica e culturale, la tutela della salute, i rapporti di collaborazione con gli organismi sportivi, le università e le istituzioni scolastiche, e con i Paesi dell'Unione europea. È prevista una disciplina a grandi linee per l'organizzazione di corsi di avviamento, formazione e perfezionamento degli atleti, la specializzazione e l'aggiornamento degli operatori professionali, ai fini di un ottimale esercizio delle attività sportive e una maggiore tutela della sicurezza e della salute dei praticanti. I corsi finalizzati al miglioramento dell'efficienza fisica, tenuti presso strutture aperte al pubblico dietro pagamento di corrispettivi, devono essere svolti con la presenza di un istruttore qualificato (in possesso di diploma ISEF o di laurea in scienze motorie, ovvero in possesso di diploma o di laurea equipollenti conseguiti all'estero) o di un istruttore specifico di disciplina (in possesso di abilitazione rilasciata dagli enti dell'ordinamento sportivo).

Lo stesso modello è stato di recente adottato dalla legge 7 ottobre 2009, n. 40, per la regione *Liguria*, che, dopo avere espresso le rituali formule dell'importanza sociale e culturale dello sport e del suo valore per il potenziamento della «cittadinanza attiva», assume tra le finalità degli interventi regionali anche il sostegno delle iniziative inerenti alla formazione professionale degli operatori sportivi. In particolare, l'apertura e la gestione di impianti per l'esercizio di attività ginniche, di muscolazione, di formazione fisica e di attività motorie per la terza età, se esercitate a scopo non agonistico e con finalità d'impresa, sono subordinati, tra l'altro, alla presenza di un direttore responsabile in possesso di laurea in scienze motorie o titolo equivalente nell'ambito dell'UE o, in subordine, di diploma ISEF, e di istruttori qualificati con diplomi universitari o titoli equivalenti nell'ambito dell'UE.

Intervenendo nuovamente in materia, con la legge 4 gennaio 2005, n. 1, di modifica della l. 23 novembre 1992, n. 50, la regione *Piemonte*, accanto alle figure di maestro di sci alpino e di maestro di sci di fondo, ha istituito la nuova figura di maestro di *snowboard* e ha previsto che l'insegnamento e la divulgazione delle relative tecniche sportive possono essere effettuate solo da coloro che sono iscritti all'albo professionale regionale.

La regione *Emilia-Romagna*, con la legge 1 giugno 2006, n. 5 (di modifica della legge 9 dicembre 1993, n. 42), ha approntato una più articolata regolamentazione delle scuole di sci, mentre, con la legge 12 febbraio 2010, n. 4 (recante «Norme per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e altre norme per l'adeguamento comunitario - legge comunitaria regionale per il 2010»), ha tra l'altro sostituito gli artt. 3, 4, 9 e 10, legge n. 3 del 1994 e l'art. 6, legge n. 42 del 1993, disciplinando l'e-

servizio professionale della relativa attività nel territorio regionale, in forma stabile o temporanea, da parte di maestri di sci e di guide alpine cittadini di Stati membri dell'Unione europea o extraeuropei.

La regione *Valle d'Aosta*, con la legge 20 aprile 2004, n. 4, al fine della promozione e dello sviluppo delle attività e dei luoghi legati alla montagna e al potenziamento del turismo alpinistico ed escursionistico ha, tra l'altro, provveduto alla regolamentazione *ex novo* della professione di gestore di rifugio alpino, prevedendo un elenco professionale regionale.

Con due leggi gemelle, legge 3 gennaio 2005, n. 1, e legge 3 gennaio 2005, n. 2 (modificata dalla legge 8 novembre 2010, n. 2), il *Veneto* ha previsto interventi mirati sulle professioni di guida alpina-maestro di alpinismo, di aspirante guida e di maestro di sci (ripetendo l'impostazione di tutte le altre leggi regionali in materia), al fine di migliorare e incentivare il turismo montano della regione; le leggi specificano i requisiti richiesti per l'iscrizione nei rispettivi albi, indicando i percorsi per il conseguimento dell'abilitazione tecnica, la composizione e le funzioni degli organi di autogoverno, prevedendo un sistema sanzionatorio e un apparato di norme deontologiche.

Il modello delle professioni sportive viene ridisegnato sotto diversi aspetti dalla regione *Calabria* con la legge 22 novembre 2010, n. 28 (integrata dalla legge 11 aprile 2012, n. 11), che contiene il più avanzato, ma infausto (e tra breve si dirà perché) tentativo di porre ordine alla pletera di figure professionali orbitanti nell'ambito delle attività sportive.

Gli interventi per la formazione e l'aggiornamento delle professionalità sportive prevedono la definizione di diversi profili professionali nelle diverse discipline sportive, la costituzione di albi professionali, il sostegno degli operatori particolarmente qualificati a supporto di persone diversamente abili, l'istituzione di *voucher* finalizzati alla formazione professionale presso enti specializzati nel territorio della Comunità europea.

Riassumendo, dal complesso delle leggi sopra illustrate si può evincere:

- (i) una migliore definizione dei profili professionali e una maggiore omogeneità dei requisiti minimi di formazione e qualificazione, al fine di contrastare il diffuso fenomeno delle «false professioni» che frequentemente simulano fenomeni di lavoro sommerso e scarsa trasparenza degli *standard* qualitativi delle prestazioni offerte;
- (ii) la generale considerazione di requisiti pratici (tirocinio svolto presso enti sportivi qualificati) e teorici (diplomi rilasciati da federazioni sportive nazionali e laurea in scienze motorie) specie per gli operatori dei servizi connessi al benessere della persona;
- (iii) la generalizzata previsione di misure volte a imporre uno *status* profes-

sionale obbligatorio come presupposto necessario per esercitare una attività nell'ambito sportivo e di misure per le quali al titolo abilitativo deve far seguito la necessaria iscrizione a un albo.

Quali dei modelli indicati nell'ultimo punto appena citato sono compatibili con la normativa costituzionale che nelle materie di legislazione concorrente conferisce alla legge statale il compito di fissare i principi fondamentali<sup>15</sup> e quali invece confliggono?

*2. La «soluzione» offerta dalla Corte costituzionale sulla più recente normativa in materia di professioni sportive di derivazione regionale. Lo «status» professionale e la regolamentazione degli albi come aree soggette ai «principi fondamentali» posti dalla legislazione statale*

La Corte costituzionale ha avuto diverse occasioni, in questo periodo, di tracciare linee di interpretazione di questi assetti, pronunciandosi su problemi relativi al riparto di competenze tra Stato (a cui spetta di fissare i principi generali)<sup>16</sup> e regioni (a cui spettano le norme di dettaglio)<sup>17</sup> sulla regolazione di «professioni»<sup>18</sup> dello sport.

Con la sentenza 22 luglio 2011, n. 230, la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale di alcune norme della già citata legge della regione Calabria n. 28/2010, recante «Norme in materia di sport nella regione Calabria», in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost.

---

<sup>15</sup> La ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni è stata effettuata dal d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, emanato in attuazione della delega di cui alla legge 3 giugno 2003, n. 131 (cfr. la chiara illustrazione di A. MARI, *I principi fondamentali in materia di professioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, p. 825).

<sup>16</sup> In proposito, è opportuno ricordare che la giurisprudenza costituzionale ha finora riconosciuto con larghezza la legittimità del proprio potere di individuare, nella definizione del confine tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, il punto di equilibrio fra normativa statale e regionale e, quindi, l'ambito «effettivo» delle competenze costituzionali: cfr., in particolare, sent. n. 326 del 2010.

<sup>17</sup> Per una disamina sul «distacco» fra il disegno astratto della riforma del 2001 sull'art. 117 Cost. e il risultato della combinazione di prassi legislativa e giurisprudenza costituzionale, cfr., *ex multis*, G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubb.*, Agg., vol. II, Torino, 2008, p. 475 ss.

<sup>18</sup> La «genericità» (su questo giudizio v. P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*<sup>2</sup>, Torino, 2009, p. 62) della nuova materia «professioni» è foriera di perplessità e opzioni interpretative opinabili (per una prima ricognizione delle problematiche scaturite dalla nuova materia introdotta dal titolo V, cfr. A. GIANNOTTI, *Le «professioni» tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2004, p. 123 ss.). In precedenza le regioni avevano competenza normativa in materia di *formazione professionale*; oggi la materia «istruzione e formazione professionale» è stata riconosciuta come ricadente nella competenza residuale da Corte cost., sentenze n. 13 del 2004, n. 51 del 2005, n. 219 del 2005.

In particolare, la Consulta ha dichiarato la illegittimità costituzionale:

- (i) dell'art. 3, comma 1, lettera *m*), che stabiliva l'istituzione di albi regionali relativi alle professioni in ambito sportivo;
- (ii) dell'art. 11, comma 5, che specificava tali figure in:
  - a) associazioni sportive dilettantistiche;
  - b) dirigenti sportivi;
  - c) esperti gestori di impianti sportivi;
  - d) istruttori qualificati;
  - e) tecnici federali;
  - f) assistenti e operatori specializzati;
  - g) atleti e praticanti;
  - h) fisioterapisti e massaggiatori;
  - i) altre figure tecnico-sportive;
- iii) del comma 6 dello stesso art. 11, che subordinava l'iscrizione ai rispettivi albi professionali al possesso di un titolo rilasciato previo espletamento di specifici corsi, e del comma 7 che regolava l'aggiornamento degli albi;
- (iv) dell'art. 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), che attribuiva alla Giunta regionale il potere sia di definire con regolamento i profili professionali, in presenza di lacune normative nell'ordinamento statale, sia di costituire i relativi albi.

La Corte, invero, ha ravvisato che le suddette disposizioni regionali interferiscono con l'area dei principi fondamentali in materia di professioni, comportando un'invasione delle competenze statali, e ha affermato che, fra l'altro, dette misure ineriscono alla materia «*professioni*», con ciò fuoriuscendo dall'ambito materiale dell'*ordinamento sportivo*<sup>19</sup>.

Afferma infatti la Corte costituzionale che «non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato». La Corte ricorda che il testo di riferimento in materia di professioni è il d.lgs. n. 30 del 2006, recante norme di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, e precisa come l'applicazione di tale decreto comporti che la potestà regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3); va sottolineato, in più, che, per quanto at-

---

<sup>19</sup> Su questo punto la Corte ribadisce un orientamento ormai consolidato, e cioè che non esercita influenza alcuna l'oggetto su cui ricade l'attività professionale, assumendo rilievo la connessione dell'intervento normativo al settore delle professioni (cfr. sentenze n. 424 del 2005, n. 40 del 2006, n. 222 del 2008, n. 138 del 2009).

tiene alla disciplina degli albi approntata dalla regione, la Corte ritiene che essa non si limiti a svolgere una funzione meramente ricognitiva e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, bensì essa assume una «particolare capacità selettiva ed individuatrice delle professioni», così travalicando l'area di competenza regionale, «anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio della attività da esso contemplata» (la Corte richiama quanto già osservato nelle sentenze n. 93 del 2008 e n. 132 del 2010).

Come sottolinea il Giudice delle leggi, ancora, a presidio dell'intervento legislativo statale in materia, la fase genetica di individuazione normativa di una professione è operazione di principio stante che tramite essa una «attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico», talché spetta solo allo Stato l'individuazione delle figure professionali, nonché i relativi profili e ordinamenti didattici e le modalità di accesso<sup>20</sup>.

Il successivo argomentare della Corte esclude espressamente la possibilità della legge impugnata di regolare le figure dei fisioterapisti sportivi e dei massaggiatori sportivi e precisa come le figure del fisioterapista e del massaggiatore siano state compiutamente disciplinate da norme statali, senza che, peraltro, possa scorgersi alcun collegamento tra le esigenze del territorio regionale e la disciplina prevista dalle norme censurate.

Per quanto attiene alla figura del massaggiatore sportivo, occorre richiamare la più puntuale sentenza del 30 maggio 2008, n. 179, con cui sempre la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 34 della legge della regione Liguria, 5 febbraio 2002, n. 6, di istituzione della figura in oggetto e di disciplina del percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato.

Al riguardo, la decisione rammenta il proprio orientamento secondo cui sia l'individuazione delle figure professionali, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando, invece, nella competenza regionale la disciplina di dettaglio dei soli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

---

<sup>20</sup> Sentenza guida in argomento è sicuramente la n. 353 del 2003 (a cui si è conformata la «prima» giurisprudenza in materia; v. sul punto E. BINDI e M. MANCINI, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia «professioni»* [nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale], disponibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2005).

La Corte osserva, richiamando propri precedenti, che tale principio, che si configura come un «limite di ordine generale operante a prescindere dall'esistenza di singoli precetti normativi, ha peraltro trovato specifica attuazione nel settore delle professioni sanitarie in virtù di una serie di disposizioni normative statali». Del resto, aggiunge la Corte, la figura del massaggiatore sportivo è tutt'ora prevista e disciplinata dall'art. 8, legge 26 ottobre 1971, n. 1099, in materia di tutela sanitaria delle attività sportive. La disposizione riserva al Ministero della sanità (ora «della salute»), che deve avvalersi della collaborazione del CONI e della Federazione medico-sportiva italiana, l'istituzione dei corsi e la disciplina dell'ordinamento didattico per l'esercizio dell'«arte di massaggiatore sportivo», come ribadito dall'art. 6, legge 10 agosto 2000, n. 251 (recante «Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica»)<sup>21</sup>.

Più recentemente, è stato impugnato dal Governo l'art. 2, legge regione Marche, 29 aprile 2011, n. 7, nella parte in cui inserisce i commi 6 e 7 del novellato art. 29, legge della stessa regione Marche, 23 gennaio 1996, n. 4 (recante «Disciplina delle attività professionali nei settori del turismo e del tempo libero»), concernente il possesso di requisiti specifici, dei quali dovrebbero essere propri i cittadini non comunitari che volessero esercitare, saltuariamente o stabilmente, la professione di maestro di sci nel territorio regionale.

La ragione di ciò sta nel fatto che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., il riconoscimento di titoli professionali posseduti da cittadini non appartenenti agli Stati membri sarebbe puntualmente stabilito dal d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394, che all'art. 49 individua – in applicazione del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) – nell'autorità statale vigilante l'organo nazionale all'uopo competente (nel caso specifico tale organo è l'Ufficio per lo sport presso la Presidenza del Consiglio dei ministri).

La regione, alla luce dei rilievi svolti dall'Avvocatura dello Stato, ha sostituito la norma censurata, con una nuova norma che dispone quanto segue:

---

<sup>21</sup> La Corte giustifica il proprio pronunciamento richiamando anche l'art. 1, legge 1 febbraio 2006, n. 43 (recante «Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali»), il quale prevede che «sono professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione, quelle previste ai sensi della legge 10 agosto 2001, n. 251 [...], i cui operatori svolgono, in forza di un titolo abilitante rilasciato dallo Stato, attività di prevenzione, assistenza, cura o riabilitazione». Cfr., in senso conforme, Cons. St., sez. V, 20 aprile 2009, n. 2363, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2009, p. 990, che ha annullato, perché invasivo della competenza statale, un provvedimento della Giunta regionale lombarda che istituiva la figura di «operatore del massaggio sportivo» e che regolava il percorso formativo per il conseguimento del titolo.

«ai cittadini dei Paesi terzi che vogliono esercitare la professione di maestro di sci, si applicano le disposizioni di cui al d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)», (art. 29, comma 6, l. reg. n. 4 del 1996, sostituito dalla l. reg. 6 luglio 2011, n. 13).

Al riguardo, la Corte, nel constatare l'avvenuto adeguamento della regione alle doglianze mosse nel ricorso governativo, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

Emerge, da questa breve rassegna, un modello di disciplina delle professioni sportive strutturato in modo gerarchico, tale da rimettere al legislatore nazionale la determinazione delle scelte fondamentali, nel quale sono destinate a rivestire un ruolo subordinato le altre sfere autonome: quella politica<sup>22</sup>, in capo alle regioni, che è chiamata per lo più all'emanazione di norme di supporto e di incentivazione per le nuove professioni (tra cui possono senz'altro annoverarsi quelle c.d. sportive); quella dell'ordinamento sportivo, le cui determinazioni in materia di professioni risultano, salvo le eccezioni sopra menzionate, prive di rilievo e «ignote» (secondo la terminologia usata dalla sent. n. 230 del 2011) al cospetto dell'ordinamento generale.

In conclusione, secondo un linguaggio ripetuto con costanza dalla Consulta, la disciplina delle *professioni* ha, per gli aspetti salienti, un carattere *necessariamente unitario*, per cui la pretesa delle regioni di impadronirsi di professioni non regolamentate dalla legislazione statale è destinata all'archiviazione<sup>23</sup>. A fronte di questo lessico, oggi invalso e dominante, ci si deve limitare a prenderne atto, avvertendo che la *dictio* di *interesse unitario* rappresenta un forte deterrente all'attività normativa delle regioni e alla corrispondente funzione amministrativa nel settore delle professioni sportive: settore, invero, in cui le regioni e gli enti dell'ordinamento sportivo sono stati tradizionalmente chiamati a concorrere per la migliore efficienza tanto nell'ambito organizzativo quanto nell'ambito funzionale, nello spirito di emulazione e di collaborazione che è iscritto nel DNA degli ordinamenti sportivi.

---

<sup>22</sup> Si è fatto, ancora di recente, il punto sullo stato dell'autonomia regionale in A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, disponibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011.

<sup>23</sup> Cfr., per un'analisi più generale della situazione, il saggio di G. COLAVITTI, dal significativo titolo: *Gli interessi pubblici connessi all'ordinamento delle professioni libere: la Corte conferma l'assetto consolidato dei principi fondamentali in materia di professioni*, disponibile su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

### 3. La posizione del diritto pubblico e principi costituzionali rilevanti

Riassumendo, nell'ordinamento italiano possono rinvenirsi essenzialmente tre tipi di professioni sportive<sup>24</sup>. Un primo tipo è dato dalle professioni per cui la legge statale prescrive un percorso obbligatorio per conseguire un titolo amministrativo abilitativo a cui fa seguito la necessaria iscrizione ad albi tenuti da organi di autogoverno della professione<sup>25</sup>; altre per cui la legge regionale prevede che il solo conseguimento della laurea in scienze motorie abilita all'esercizio della professione<sup>26</sup>. Il secondo tipo di professioni comprende quelle riconosciute dalla legge per l'inerenza a esse di interessi che, ancorché non direttamente tutelati e protetti dalla Costituzione, tuttavia sono rilevanti sul piano sociale e sono stati ritenuti dal legislatore degni di una particolare tutela; tali professioni comportano l'inserimento del professionista in un ente necessario, la federazione, dotato di autogoverno<sup>27</sup>. Il terzo tipo di professioni è dato dalle professioni non regolamentate, per l'esercizio delle quali è generalmente sufficiente il solo titolo abilitativo rilasciato da federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e altre associazioni di rilievo in specifici ambiti professionali<sup>28</sup>.

Si tratta delle «nuove» professioni, frutto della proliferazione del terziario legato alle attività sportive verificatosi negli anni Ottanta e che oggi reclamano un riconoscimento pubblico<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Occorre comunque segnalare che, più in generale, la sistemazione tipologica delle professioni è alquanto diversa in dottrina e in giurisprudenza; per una chiara sintesi, v. F. TERESI, *Professioni*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. XII, Torino, 1997, pp. 3-7.

<sup>25</sup> V., per le guide alpine, artt. 4, 5 e 7, l. n. 6/1989 e, per i maestri di sci, artt. 3-9, l. n. 81/1991.

<sup>26</sup> V. art. 8, commi 1-2, l. Lombardia, n. 26/2002 («Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni in Lombardia»), istitutivo della figura di istruttore qualificato, e art. 32, comma 5, lett. d) ed e), l. Liguria, n. 40/2009 («Testo unico della normativa in materia di sport»), istitutivo della figura del direttore responsabile e di istruttore di attività motorie.

<sup>27</sup> V. art. 2, l. n. 91/1981. Per quanto riguarda il significato e la portata delle professioni sportive, con riferimento al regime precedente alla riforma del 1981, cfr. particolarmente I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, p. 97 ss.

<sup>28</sup> A titolo di esempio si può richiamare la figura del procuratore sportivo che, secondo la discussa indagine sul settore calcio dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato (*Provv. n. 15477/2006*, in *Boll.*, n. 19/2006, la cui sintesi è riportata in *Foro it.*, 2006, *Novità e aggiornamenti*), è stata qualificata come attività di prestazione d'opera professionale ai sensi dell'art. 2229 c.c., fornita di «specifica tutela» da parte dell'ordinamento sportivo (per approfondimenti v. M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, Bari, 2007).

<sup>29</sup> Secondo i dati del censimento ISTAT dell'industria e dei servizi, 2001 (l'ultimo disponibile), sono 15.700 gli addetti alla gestione di infrastrutture sportive; 2.241 gli addetti alla promozione e organizzazione di manifestazioni sportive; 3.260 gli addetti all'interno di attività professionali sportive indipendenti; 3.550 gli addetti di enti e organizzazioni sportive. Per quanto riguarda, invece, i «tesserati», il movimento

Tali domande, in parte, sono state accolte dalla legislazione regionale esaminata con la istituzione di albi o di elenchi, ma, al di là dell'atteggiamento centralistico della Corte costituzionale nella valutazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni in materia, conta però sottolineare che limiti all'ammissibilità della regola di iscrizione obbligatoria possano nascere in considerazione di principi costituzionali, come quello dell'art. 4 (libertà di lavoro), dell'art. 18 (libertà di associazione), dell'art. 41 (libertà di iniziativa economica)<sup>30</sup>.

La prima, e più facile, osservazione che può farsi sul punto è quella che la domanda di certificazione pubblica poggia ancora sulla commercializzazione dei ruoli professionali e sul controllo tendenziale della concorrenza professionale, attraverso l'esercizio del monopolio dello svolgimento di ciascuna attività e delle sue istanze rappresentative.

La critica di politica legislativa, nel segno ideologico della affermazione dei principi di libertà di iniziativa economica (in particolar modo del principio di libertà di concorrenza) avverso rivendicazioni corporativistiche, può ritenersi del tutto plausibile di successo, oltretutto per una constatazione di buon senso. Se la regolamentazione delle professioni può giustificarsi quando vengono in gioco attività assai delicate e complesse tecnicamente, rese possibili dal progredire della scienza, specie quando siamo nella zona della tutela della salute, ben diversa è la situazione per quelle posizioni professionali non regolamentate rispetto alle quali non si è avvertito alcun bisogno di particolare intervento, che qui è corporativistico nel senso deteriore del termine.

Sul piano della legittimità costituzionale, uno spiraglio può essere, in ipotesi, il principio in base al quale un controllo abilitativo pubblico si giustifica se e in quanto esso sia funzionale alla tutela di interessi pubblici di rilevanza costituzionale e purché una disciplina di controllo pubblico sull'accesso sia caratterizzata da disposizioni che evitino qualsiasi discriminazione fra i cittadini e garantiscano, al contempo, la libertà di concorrenza<sup>31</sup>.

---

sportivo che fa riferimento alle federazioni sportive nazionali e alle discipline sportive associate conta circa 800.000 operatori tra tecnici, dirigenti e ufficiali di gara; la gran parte di questi soggetti operano come volontari, la minoranza di questi riceve una retribuzione sotto forma di rimborsi spese, diarie, e così via. A questi numeri possono anche aggiungersi i 24.000 insegnanti di educazione fisica e i 285 docenti delle facoltà di scienze motorie (Fonte: 1° Rapporto sport & società CONI-CENSIS Servizi s.p.a., 2008). Sulla evoluzione di questo fenomeno di utile consultazione è ancora il volume monografico di *Economia e diritto del terziario*, n.1/1998, «Economia e gestione delle attività sportive».

<sup>30</sup> Sia sufficiente rinviare alla stimolante trattazione di G. PERA, *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, p. 1033.

<sup>31</sup> Per un'ampia analisi di questo tema e dei problemi a esso legati, per tutti, AA.Vv., *Professioni e*

Un criterio semplice potrebbe essere quello di ritenere che possano permanere come «professioni protette» quelle aventi a oggetto attività sofisticate e complesse, il cui esercizio non qualificato metta a repentaglio interessi di rilievo costituzionale dei cittadini<sup>32</sup>.

Corollario di quanto affermato è che non si giustifica affatto una disciplina apposita di carattere generale, per le professioni non regolamentate e, a maggior ragione, appare più ingiustificabile una disciplina regionale che preveda il condizionamento della tutela di certe attività non regolamentate al previo riconoscimento formale con l'ammissione in collegi professionali o l'iscrizione in albi.

A parte ciò, sussistono altri interessi di carattere generale, non necessariamente di rilievo costituzionale, che potrebbero giustificare un intervento di tipo pubblicistico volto a garantire uno *standard* minimo di qualità delle prestazioni per tutti i possibili utenti.

Sotto questo profilo non occorre molta fantasia per individuare le più svariate professioni sportive che possono essere strumentali alla tutela di beni costituzionalmente rilevanti: dall'educazione dei giovani a valori positivi capaci di allontanarli da devianze e disagi sociali alla tutela della salute riducendo la sedentarietà della popolazione, e via discorrendo.

Per altro verso tale disciplina dovrebbe farsi carico del superamento dell'eccessiva frammentazione delle figure professionali operanti nel settore sportivo, di definire *standards* omogenei e di qualità per la formazione degli operatori del settore, di arginare gli effetti negativi collegati al già accennato fenomeno delle false professioni.

Sarebbe questa, quali che siano i dubbi fondatamente supponibili circa l'impostazione di diritto, una soluzione salutare e, quindi, sul piano sociale altamente approvabile.

---

*concorrenza*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), Milano, 2003. È ormai ben noto che il nostro ordinamento, soprattutto per la necessità di adattarsi ai principi e alle direttive del diritto comunitario, ha attuato in misura progressivamente crescente un processo di liberalizzazione delle discipline di regolazione amministrativa dei mercati. La riforma della disciplina delle professioni in Italia (in ordine alla quale è di recente emanazione il d.p.r. 7 agosto 2012, n. 137, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 189 del 14 agosto 2012) muove oggi, necessariamente, dal riconoscimento dell'incidenza dei principi di diritto comunitario.

<sup>32</sup> Come è facile notare, tale messa a punto non coincide del tutto con i vari criteri interpretativi indicati da dottrina e giurisprudenza (sullo stato confusionale di intendere il riferimento a principi costituzionali e sulle implicazioni teoriche e applicative in materia di professioni v., fra i numerosi contributi di M. LIBERTINI, *Brevi riflessioni sul d.d.l. n. 5092 e sui principi costituzionali e comunitari in materia di attività professionali intellettuali*, in *Foro it.*, vol. III, 1999, c. 469 ss.).

#### 4. Le professioni sportive e il diritto europeo. Uno sguardo riassuntivo

Sui punti accennati una utile riprova può venire dalla considerazione della situazione concreta del c.d. «modello sportivo europeo», rispetto al quale lo stato attuale delle professioni esibisce un contesto che presenta tra gli Stati membri significative diversità su:

- (i) formazione e qualifiche per le professioni dello sport;
- (ii) istituzioni competenti a rilasciare titoli abilitativi;
- (iii) modalità di accesso alle attività lavorative.

Più in generale, l'esperienza concreta europea mostra grande varietà di situazioni in tutti i settori professionali<sup>33</sup>, ma la regola base dell'intero funzionamento delle professioni sono il principio di stabilimento e la libera circolazione dei servizi professionali<sup>34</sup>: tutti i cittadini europei devono poter esercitare liberamente l'attività professionale nello spazio comune autonomamente dalla collocazione territoriale del professionista.

La situazione non soddisfacente della circolazione delle professioni in Europa ha portato la Corte di giustizia, anche di recente, a rimuovere alcuni degli ostacoli che si interpongono alla libertà di stabilimento<sup>35</sup>.

Emblematico, per le professioni sportive, resta il caso *Heylens* (Corte giust. UE, 15 ottobre 1987, causa n. 222/86) in cui un cittadino belga titolare di un diploma di allenatore di calcio, che era stato assunto come allenatore di un club professionistico in Francia, si vedeva respinta dalle autorità di quel Paese la domanda di riconoscimento di equivalenza con parere non motivato; parere avverso il quale non era previsto nessun specifico gravame.

Nel caso *Heylens* la Corte applicò il principio della tutela giurisdizionale dei diritti anche alle ipotesi di violazione della libertà professionale, impegnando lo Stato di ricevimento del professionista a prevedere un sistema di

---

<sup>33</sup> *Amplius* in argomento C. MORVIDUCCI, *Professioni*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*<sup>2</sup>, Milano, 2007, t. 3, p. 1453 ss.; C. TIMELLINI, *Liberi professionisti*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Agg., Torino, 2008, p. 521 ss.

<sup>34</sup> Sulle quale si v., per i primi riferimenti, P. PENNETTA, *Stabilimento (Diritto di stabilimento)* e G. PERTICONE, *Stabilimento (Libertà di stabilimento dei professionisti)*, entrambi in *Enc. giuridica*, vol. XXX, Roma, 1993.

<sup>35</sup> V., in proposito, Corte giust. UE, sentt. 24 maggio 2011, cause C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-53/08, C-54/08, C-61/08 (commentate da F. SPAGNUOLO, *La nozione europea di pubblici poteri*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, p. 1289), che ha ritenuto l'eccezione al diritto di stabilimento per le attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri, prevista dall'art. 45, c. 1, Tratt. CE (ora 51 TFUE), non applicabile agli esercenti la professione notarile. L'apporto della giurisprudenza comunitaria in materia di professioni è analizzato da M. ROCCELLA e T. TREU, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*<sup>6</sup>, Padova, 2012, p. 227 ss.

gravame di natura giurisdizionale contro le decisioni con cui si rifiutava il riconoscimento dell'equivalenza del diploma rilasciato in un altro Stato della Comunità<sup>36</sup>.

L'azione della Comunità, e ora dell'Unione europea, in favore del riconoscimento di qualifiche professionali, titoli e diplomi è espressa di recente con la direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE, che fissa le regole con cui uno Stato membro riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in altro Stato membro, prevedendo che «il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante» (comma primo, art. 4). In particolare, l'articolo 15, comma primo, della suddetta direttiva, dopo aver definito le «piattaforme comuni» come «l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione», dispone al comma successivo che «le piattaforme comuni definite nel paragrafo 1 possono essere sottoposte alla Commissione dagli Stati membri o da associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo».

Qui va solo detto che la direttiva n. 2005/36/CE è stata attuata in Italia con il d.lgs. n. 207 del 2006, il quale estende l'ambito della sua applicazione, che è limitata alle sole professioni regolamentate, anche alle professioni non regolamentate.

L'art. 26 del decreto menzionato, infatti, riserva anche alle professioni non regolamentate la possibilità di sottoporre alla Commissione europea delle proposte di «piattaforme comuni», purché le associazioni rappresentative delle professioni non regolamentate ottengano una valutazione di rappresentatività, da effettuarsi secondo alcuni criteri previsti dalla norma in oggetto, e la successiva iscrizione in un apposito elenco con decreto del Ministero della giustizia.

---

<sup>36</sup> V. per tutti in dottrina, G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2001, e ivi giurisprudenza e dottrina citate; G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, in M.P. CHITI e G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte generale*, cit., t. 2, p. 697 ss.; R. CARANTA, *La tutela giurisdizionale (italiana, sotto l'influenza comunitaria)*, ivi, p. 1031 ss. Di recente, per una verifica della misura in cui il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva è rispettato nell'ordinamento dell'Unione, v. L. DANIELE, *Il ruolo della Corte di giustizia dell'Unione nella tutela dei diritti* e E. PICOZZA, *L'incidenza della tutela delle situazioni giuridiche soggettive di derivazione comunitaria sugli ordinamenti giuridici nazionali* (Atti del XXV Congresso UAE, *La tutela delle situazioni giuridiche nel diritto europeo*, Pescara 16-18 giugno 2011), disponibile su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Come è noto, il recepimento della direttiva è stato sul punto ostacolato da una serie di contenziosi promossi da più parti e sotto diversi profili<sup>37</sup>.

Oltre alla suddetta direttiva, va evidenziata in particolare la direttiva n. 89/48/CEE, relativa a un sistema generale di riconoscimento di diplomi di istruzione superiore, a sua volta integrata dalla direttiva n. 92/51/CEE.

Entrambe le direttive sono state attuate in Italia rispettivamente con i decreti legislativi 27 gennaio 1992, n. 155, e 2 maggio 1994, n. 319.

La direttiva n. 89/48, che trova applicazione solo con riferimento alle professioni regolamentate nello Stato ospitante, contiene due fondamentali previsioni: il reciproco riconoscimento dei diplomi (art. 3) e il potere di adottare misure compensative dello Stato ospitante (art. 4), da esercitarsi quest'ultimo o attraverso la prova di una esperienza professionale fino al doppio del periodo mancante o attraverso la scelta tra tirocinio e prova attitudinale<sup>38</sup>.

Secondo taluno, questo sistema generale di riconoscimento reciproco di diplomi, che trova applicazione con riferimento alle attività professionali riservate ai titolari di diploma o di altra qualifica rilasciata da strutture formative nazionali, si applicherebbe ad alcune attività professionali in ambito sportivo, quali quella degli allenatori e dei maestri di sci<sup>39</sup>.

Altra cosa sembra invece essere e altri problemi sembra porre l'attività sportiva che viene svolta a titolo professionale da atleti che da essa ricavano una remunerazione (ingaggi, stipendi, premi, ecc.) e che è organizzata, sempre professionalmente, da società sportive.

La vicenda è lunga e complicata e per molti versi neppure definita.

A distanza di poco meno di un ventennio dalla nota vicenda *Bosman*

---

<sup>37</sup> Per una illustrazione dei problemi che ne sono sorti in sede giudiziaria si rinvia a L. LAMBERTI, *Professioni «ordinate», professioni regolamentate e altre professioni: riflessioni sulle sentenze del TAR Lazio che hanno annullato il d.m. giustizia 28 aprile 2008*, disponibile su [www.aifi.net/allegato-news-807](http://www.aifi.net/allegato-news-807); M. BONI, *Madamina, il catalogo è questo: il parere del Cnel sulle associazioni di professioni non regolamentate*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, p. 667 ss.

<sup>38</sup> Specifiche direttive riguardano, poi, il reciproco riconoscimento dei diplomi fra Stati membri.

<sup>39</sup> Cfr. M. COCCIA, *La libera circolazione degli allenatori nella Unione Europea*, in *Rivista*, 1995, p. 3 ss; ID., *Gli ordinamenti sportivi*, in AA. VV., *Diritto dello sport*<sup>2</sup>, Firenze, 2008, pp. 47-48. La Commissione Europea, nel «Libro bianco sullo sport», 11 luglio 2007, COM (2007), 391 def, afferma che il settore dello sport può «[...] essere individuato, in ragione dell'elevata mobilità professionale degli sportivi e fatta salva la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, come un settore pilota per l'attuazione dell'ECVET [Sistema di crediti accademici europei nell'istruzione e formazione professionale], nell'ottica di aumentare la trasparenza dei sistemi nazionali di competenze e qualifiche». Altro documento comunitario di notevole interesse è il «Professional sport in the internal market», *Working paper*, realizzato dalla Direzione generale per le politiche interne su incarico del Parlamento europeo (settembre 2005).

(Corte giust. UE, 15 dicembre 1995, causa C- 415/93)<sup>40</sup>, la regolamentazione del professionismo sportivo ha risentito dei venti della libertà di circolazione e del divieto di discriminazione in base alla cittadinanza nello spazio europeo che hanno soffiato forte sull'organizzazione dello sport.

È solo il caso di dire che per il diritto comunitario dello sport, e per la giurisprudenza della Corte di giustizia che ne ha determinato la disciplina, l'attività sportiva professionistica è ormai considerata un'attività economica non diversa da tante altre<sup>41</sup>.

Insomma il diritto comunitario si è imposto sistematicamente sul diritto degli Stati membri e sulle norme poste dalle varie organizzazioni dello sport a disciplina dei rapporti professionistici di matrice sportiva; e si è imposto in maniera tale da determinare l'illegittimità di norme statali o sportive limitative di diritti fondamentali garantiti ai cittadini europei in nome di una, vera o presunta, *specificità* dello sport.

---

<sup>40</sup> La forte attenzione (non solo dottrinale, ma anche mass-mediatica e comunque dell'opinione pubblica interessata) a *Bosman* è a tutt'oggi testimoniata dal chiaro scritto di J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'unione europea*, in *RDES*, 2008, p. 59 ss. Non v'è da stupirsi per lo sconcerto con cui A. MANZELLA (*Ordinamento giuridico generale e istituzioni sportive*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico* - Atti del 3° Conv. naz. della S.I.S.D.I.C., Napoli, 27-29 marzo 2008 - Napoli, 2009, p. 732) guarda alla decisione *Bosman* definita «la madre di tutte le disfatte dell'autonomia sportiva».

<sup>41</sup> La letteratura sul diritto comunitario dello sport è ormai sterminata: cfr. almeno l'efficace quadro d'insieme di V. VIGORITI, *Problemi di diritto comunitario e sport: Applicabilità, eccezione sportiva, trasferimenti, nazionalità*, in *Nuova giur. civ.*, vol. II, 2002, p. 628 ss., e letteratura ivi citata.