

LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITA' MOTORIA E SPORTIVA IN EUROPA: LA TUTELA DEL CONSUMATORE TRA ORDINAMENTO SPORTIVO, STATALE E COMUNITARIO

Lina Musumarra, Valentina Barnaba, Guglielmo Calcerano, Francesco Persili

PREMESSA

La società ha subito profonde mutazioni ed anche lo sport, che ne costituisce lo specchio fedele, si è adattato ad un processo di modernizzazione imposto dalla crescente rilevanza economica, dai mass-media e dalle diverse motivazioni che favoriscono la crescita della pratica e della partecipazione della popolazione all'attività sportiva e motorio-ricreativa, la diffusione e l'interesse sociale nei confronti dello sport: trasformazione degli stili di vita e di consumo delle famiglie, attenzione per la promozione della salute, per la cura del corpo, ricerca del benessere, esigenze di recupero terapeutico, una relazione positiva con la natura, ingresso nella pratica sportiva di fasce sociali rimaste a lungo al di fuori, percezione dell'attività sportiva come pratica educativa, dei valori universali dello sport, dei suoi principi costitutivi (lealtà, etica, *fair play*), maggiore disponibilità di tempo libero, incremento dell'associazionismo e del volontariato in materia di promozione sportiva, ampliamento del mercato della comunicazione sportiva.

Si è dilatata la cd. spettacolarizzazione mediatica dello sport di alta prestazione che impone livelli agonistici esasperati, una qualificazione eccessiva, precoce dei giovani praticanti, implica mutazioni di atleti e metodi di allenamento, determina l'aumento della massa di spettatori passivi. Ma si amplia la quantità di fruitori di sport inteso come attività motoria di base (ed anche agonistica), sintomo di un esteso e capillare risveglio della cultura fisica. Nello sport sembrano, quindi, convivere valori e tensioni diverse: il richiamo ad una primigenia funzione etica affiancato da una naturale evoluzione in senso economico-commerciale, che ha contribuito ad una "deformazione" del messaggio sportivo. Emerge una profonda contraddizione: da un lato lo sport è popolare, un'opportunità reale di ricchezza e di sviluppo; dall'altro appare esagerato, sovradimensionato, eccessivo.

La ricerca di nuovi equilibri non può prescindere dalla configurazione di sistemi di gestione e di allocazione delle risorse in cui l'iniziativa d'impresa e le politiche di prodotto siano ispirate ad una cultura sportiva condivisa, ad un approccio etico ai risultati economici e sportivi.

Si impone la necessità di ricercare una soluzione tra le due dimensioni essenziali dell'attività sportiva: la valenza culturale, sociale, educativa, ludica dello sport, con la dimensione industriale e commerciale. Valorizzare una concezione di sviluppo i cui tratti distintivi siano la qualità dei servizi, l'eticità del metodo, la responsabilità sociale, una migliore comunicazione ed attenzione nei confronti dei consumatori-utenti.

Elementi tutti che sono stati oggetto dell'analisi giuridica svolta nell'ambito del progetto "Palestre Sicure", al fine di poter individuare ed evidenziare i dati critici e di maggiore incidenza nel settore in esame, caratterizzato, non solo in Italia, da una disciplina spesso carente, lacunosa, disorganica, con evidenti conseguenze sotto il profilo della sicurezza e quindi, primariamente, della tutela della salute.

1) LA DEFINIZIONE DI ATTIVITA' SPORTIVA

Nella Carta Europea dello Sport per tutti, approvata il 20 marzo 1975 dalla Conferenza dei ministri europei responsabili dello sport, viene adottata la seguente definizione di sport: "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 o il conseguimento di risultati nel corso di competizioni a tutti i livelli". Una definizione molto ampia che si ritiene possa ancora essere utilizzata, interpretando l'evoluzione della percezione e della pratica dello sport. Fino agli anni Ottanta, lo sport aveva una chiara caratterizzazione legata alla competizione, all'organizzazione, al tesseramento, al raggiungimento di obiettivi e prestazioni. Oggi, invece, si fa sempre più riferimento alla pratica di nuove discipline e modalità rispetto a quelle tradizionali: i diversi modelli di partecipazione si collegano alla ricerca di un nuovo rapporto con il proprio corpo e con l'ambiente, di un modo di socializzare senza vincoli di organizzazione e competizione, legando, spesso, l'esercizio fisico ad occasioni turistiche o alla tutela della propria salute. Dai risultati emersi nella pubblicazione di Eurobarometro 2004 della Commissione europea,

dedicata alla evoluzione della pratica sportiva nei 25 Paesi membri, per quanto concerne le palestre ed i centri fitness, si evidenzia come il 30% dei cittadini dell'Unione europea utilizza tali strutture per l'esercizio fisico, mentre solo il 6% pratica attività sportiva nelle scuole e nelle Università, l'11% nei centri sportivi e il 51% nei luoghi <<non istituzionali>>, ovvero all'aperto.

Il settore del fitness in Italia, secondo recenti indagini, coinvolge circa 40mila addetti, sviluppando un giro d'affari da oltre 2miliardi di euro. E' la disciplina più praticata dalle persone tra i 20 e i 35 anni: i centri fitness sono frequentati da più di 5milioni di persone, con servizi sempre più personalizzati (è recente, ad es., l'apertura in Italia, dopo l'esperienza maturata nel Regno Unito, in Germania, in Belgio e Olanda, di palestre dedicate solo alle esigenze della clientela femminile).

L'ampliamento del concetto di sport ha evidenziato, pertanto, la necessità di analizzare il tema della sicurezza nell'esercizio della pratica sportiva e delle attività motorio-ricreative all'interno delle palestre (pubbliche e private) e dei centri fitness, attraverso un'analisi il cui punto di partenza è costituito dall'individuazione delle fonti normative, a livello comunitario, nazionale, regionale, locale che disciplinano il settore in parola.

2) INDIVIDUAZIONE DELLE FONTI NORMATIVE

Innanzitutto si deve evidenziare come il profilo della sicurezza è da intendere riferito a molteplici aspetti, tra i quali, in particolare:

- a) la qualificazione professionale degli operatori dello sport e del fitness;
- b) la salubrità e sostenibilità ambientale;
- c) la corretta educazione alla pratica fisico-sportiva;
- d) l'uguaglianza sostanziale delle opportunità d'accesso all'attività sportiva e motorio-ricreativa;
- e) la cultura antidoping.

La mancanza di leggi che disciplinano l'attività del fitness è stata evidenziata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, interpellata in merito alla presunta natura ingannevole di alcuni messaggi pubblicitari divulgati da diversi operatori impegnati nella formazione professionale degli istruttori di fitness, ha affermato che "in assenza di una specifica regolamentazione del settore, i gestori delle palestre possono discrezionalmente valutare ogni tipo di qualifica nella selezione degli istruttori". La conseguenza è la soggezione della salute dei consumatori-utenti alle scelte discrezionali dei gestori dei centri fitness, i quali non sempre sono in grado di ponderare i diversi attestati presentati dai candidati.

Con la revisione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, l'art. 117, 3° comma, nel definire le materie attribuite alla legislazione concorrente Stato-Regioni, inserisce tra queste l'ordinamento sportivo. In particolare, allo Stato compete solo la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta l'adozione della legislazione di dettaglio. Alle Regioni è stata poi attribuita una competenza esclusiva in tutte le materie non rientranti tra quelle riservate alla legislazione statale. Pertanto spetta alle Regioni la promozione di attività sportive e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature (cd. federalismo sportivo). Giova sottolineare, altresì, il nuovo testo dell'art. 118, che introducendo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ha determinato l'attribuzione in via principale ai Comuni delle funzioni amministrative (e la correlativa potestà regolamentare) anche in tema di sport, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

In tale quadro di competenze il legislatore italiano prende atto della sostanziale differenza che sussiste tra le diverse tipologie di pratica che si svolgono nell'ambito del cosiddetto agonismo programmatico (professionistico e dilettantistico) e le altre modalità di attività, che sono svolte dal singolo all'interno di palestre private, sale ginniche, ed altre strutture educative e socio-ricreative (centri sportivi polivalenti e centri di addestramento delle forze di pubblica sicurezza, scuole ed altre agenzie educative, oratori, comunità di recupero, istituti di detenzione e riabilitazione, parchi, strutture turistiche).

Al fine di operare tale distinzione, il cui scopo consiste nell'apprestare essenzialmente una diversa tutela al soggetto praticante, si ricorre talvolta a criteri di tipo formalistico, e in altri casi a criteri sostanziali.

Si considerano criteri formalistici, ad esempio, il fare riferimento a *status* giuridici ben definiti, come quello di atleta tesserato, o a competizioni organizzate da determinati soggetti tassativamente individuati; è il caso della definizione contenuta nell'art. 2 della Legge regionale Toscana n. 35 del 9 luglio 2003 ("Tutela sanitaria dello sport"), a mente della quale: "per attività sportiva agonistica si intende quella attività praticata continuativamente, sistematicamente ed esclusivamente in forme organizzate dalle federazioni sportive nazionali, dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per quanto riguarda i giochi della gioventù a livello nazionale".

I criteri formalistici consentono una facile individuazione dell'ambito di applicazione della normativa, ma sono di scarsa utilità non appena viene meno il presupposto tassativo della loro applicazione (ad esempio, il fatto che una certa competizione sia organizzata da una Federazione sportiva).

Per questo motivo il legislatore affianca a detti criteri formali, anche criteri di tipo sostanziale, che mirano ad individuare l'area di operatività delle tutele apprestate attraverso la definizione dei caratteri salienti del tipo di pratica svolta. Si richiama, in tal senso, una delle definizioni contenuta nelle numerose proposte di legge esaminate, in base alla quale: "Per attività motorie e sportive si intendono le diverse forme di attività fisica che, esercitate in forma organizzata, hanno come obiettivi il raggiungimento, il mantenimento o il ripristino del benessere psico-fisico, l'espressione o il miglioramento degli stili di vita, lo sviluppo delle relazioni sociali e l'ottenimento di prestazioni gratificanti o competitive".

Il punto critico delle definizioni di tipo sostanziale è invece rappresentato dalla obiettiva difficoltà del racchiudere un fenomeno complesso come quello della pratica sportiva in un concetto sintetico, così come elaborare ulteriori criteri al fine di operare una distinzione tra sotto-generi (ad esempio, tra *fitness* e *wellness*, tra pratica sportiva a fini educativi e a fini ricreativi, etc.).

In linea di principio, si può tuttavia affermare che la normativa statale e regionale tende ad apprestare due distinte tipologie di tutele al soggetto che pratica attività in qualunque forma, a seconda che lo stesso pratici attività sportiva in senso stretto (agonismo programmatico, nel quadro del cosiddetto "ordinamento sportivo") o attività motorio-ricreativa (nozione residuale, che starebbe ad indicare, in pratica, tutte le altre forme possibili).

Da un esame comparato del sistema "ordinamento sportivo" in altri paesi dell'Unione europea, con riguardo ai profili sopra delineati, si può rilevare che in Francia, ad es., l'organizzazione e la promozione dell'attività fisica e sportiva, nell'ambito dell'agonismo programmatico, è disciplinata da una legge dello Stato (la n. 84-610 del 16 luglio 1984, che rinvia, per i profili della sicurezza, al Decreto n. 93-1101 del 3 settembre 1993 e alla recente Decisione del Ministero dello Sport del 27 giugno 2005, ritenute applicabili anche alle palestre e centri fitness), mentre, in seguito a successivi interventi di modifica, nel 2000 e nel 2003, la materia relativa alle associazioni sportive scolastiche e universitarie, nonché quella attinente alla formazione e alle professioni è contenuta nel "Code de l'éducation". Per quanto concerne la Danimarca e la Svezia, invece, non vi è una fonte normativa che disciplini specificatamente il settore delle palestre e centri fitness, ad eccezione delle norme, più generali, di fonte statale, in tema di sicurezza sotto il profilo igienico-sanitario, norme antincendio, ecc.. In generale, il dato comune in Europa è la carenza o comunque l'insufficienza di una disciplina finalizzata a regolamentare il settore delle palestre e dei centri fitness, con conseguenze sotto il profilo della tutela del diritto alla salute e quindi alla sicurezza in senso più ampio.

3) FORME DI TUTELA. ELEMENTI DI CRITICITA'

Le direttrici lungo cui si articolano le tutele poste in favore di chi pratica attività motoria e sportiva nelle sue varie forme si possono ricondurre ai seguenti aspetti, tra i principali:

- la qualificazione degli istruttori e degli operatori del settore, anche per il ruolo educativo nella promozione della salute e nella prevenzione del *doping* e dell'abuso di integratori alimentari;
- il controllo medico sulla idoneità fisica del praticante (c.d. "tutela sanitaria");
- la sicurezza ed idoneità degli impianti e delle attrezzature sportive (ivi compreso l'abbigliamento).

A) Procedendo con il primo punto, esso rappresenta un elemento di particolare criticità ai fini della tutela del consumatore-utente, specialmente se si tiene conto dell'attuale tendenza alla moltiplicazione

delle discipline e, conseguentemente, degli attestati di qualificazione, spesso rilasciati da soggetti privati di dubbia affidabilità.

In linea di massima, si possono riscontrare due orientamenti sotto il profilo della tutela legislativa. Da un lato, vi è chi propende per una maggiore regolamentazione del settore mediante l'introduzione di albi o registri professionali, riferiti, ad esempio, a professioni quali "maestro di fitness" o "educatore sportivo". Dall'altro, vi sono i sostenitori di una impostazione che, privilegiando le esigenze della libera concorrenza, non faccia ricorso all'introduzione degli albi, come tra l'altro espresso il 30 ottobre 2003 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, contraria all'istituzione di albi o elenchi. Secondo l'Autorità, il diritto alla salute e all'incolumità fisica dei praticanti appare adeguatamente tutelabile attraverso diverse soluzioni normative, tra quelle già adottate nella maggior parte delle leggi regionali (cfr. tra le altre, Legge Regione Toscana n. 72/2000; Legge Regione Emilia-Romagna n. 13/2000; Legge Regione Lazio n. 15/2002; Legge Regione Lombardia n. 26/2002; Legge Regione Basilicata n. 6/1997; Legge Regione Liguria n. 6/2002; Legge Regione Piemonte n. 17/1996). Tali normative pongono l'accento sul controllo esercitato in sede di autorizzazione e di vigilanza sulle strutture nelle quali si pratica attività fisica, valorizzando la formazione acquisita mediante corsi di studio specializzati. Seguendo tale orientamento, ci si limita a richiedere che in ciascuna palestra o centro fitness vi sia almeno un istruttore diplomato ISEF o laureato in Scienze Motorie, affidando l'ulteriore disciplina professionale a forme di autoregolamentazione ed a codici deontologici.

La preoccupazione principale è quella di regolamentare la professione dei "maestri di *fitness*" per garantire un insegnamento ed una applicazione delle metodologie tali da evitare qualsiasi danno psico-fisico all'utente, e per assicurare una adeguata tutela della salute. Viene qualificato "Maestro di *fitness*" chi insegna professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, a persone singole ed a gruppi di persone, le tecniche del *fitness* in tutte le loro specializzazioni, esercitate con qualsiasi tipo di attrezzatura, a terra, in acqua o in altri ambienti.

B) Per quanto concerne, poi, la tutela sanitaria del praticante, un ruolo centrale assume il certificato medico, il quale può riguardare sia la pratica sportiva in senso stretto (agonismo programmatico) sia le attività motorio-ricreative.

La prima legge in materia, L. 26 ottobre 1971 n. 1999, recante "Tutela sanitaria delle attività sportive" prevede all'art. 2 che "La tutela sanitaria si esplica mediante l'accertamento obbligatorio, con visite mediche di selezione e di controllo periodico dell'idoneità generica e dell'attitudine di chi intende svolgere o svolge attività agonistico-sportive".

Il successivo Decreto del Ministero della Sanità 28 febbraio 1983, riguardante la certificazione specifica per la pratica sportiva non agonistica, impone il controllo sanitario in capo a coloro che svolgono attività organizzate dal CONI, da società sportive affiliate alle Federazioni Sportive Nazionali o agli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI e che non siano considerati atleti agonisti ai sensi del D.M. 18 febbraio 1982. Questo demanda a sua volta alle FSN e agli Enti sportivi riconosciuti la qualificazione come agonistica o meno dell'attività posta in essere.

Se ne deduce che, a rigore, la certificazione medica è richiesta solo per la pratica sportiva svolta nell'ambito proprio delle Federazioni e degli altri Enti sportivi riconosciuti dal CONI. Nella prassi, tuttavia, come è emerso anche dai risultati della ricerca condotta nell'ambito del progetto europeo "Palestre Sicure", per lo svolgimento di attività motorio-ricreative nelle palestre e centri fitness, viene richiesto all'utente, da parte del gestore della struttura (con l'eccezione delle palestre oggetto dell'analisi in Danimarca e in Svezia), una certificazione medica attestante una generica idoneità e predisposizione (definita "sana e robusta costituzione") allo svolgimento di una determinata disciplina, ovvero, talvolta, si richiede la sottoscrizione di una dichiarazione di esonero di responsabilità per eventuali infortuni occorsi nello svolgimento dell'attività, la quale presenta indubbi profili di illegittimità.

Su tale tema, di particolare rilevanza, si è espressa la Direzione regionale per la programmazione sanitaria e la tutela della salute della Regione Lazio, la quale nel dicembre 2004 ha rilevato che: "per le attività ginnico-motorie non agonistiche non occorre alcuna certificazione medica", ricomprendendo in tali attività "partecipazione a corsi di apprendimento o perfezionamento di varie discipline sportive e ginnico-motorie per bambini, adulti e anziani senza alcun impegno competitivo e attività para-sportive" (cfr. art. 2, comma 3, Legge regionale Lazio n. 24/1997). Si ritiene, però, consigliabile, in mancanza di una disposizione specifica in merito, "il certificato di stato di buona

salute, al fine di limitare i rischi connessi all'espletamento di un'attività fisica non coerente con lo stato di salute e le potenzialità dei soggetti interessati". Se poi, per l'esercizio di tali attività "viene richiesto da parte delle società sportive il tesseramento alle rispettive federazioni", tale procedura "indica in via presuntiva che non si tratta di attività ludico-motorie, ma di attività sportive non agonistiche o addirittura agonistiche per le quali è quindi necessaria la certificazione medica" prevista dai predetti decreti ministeriali.

Al fine di predisporre una normativa più dettagliata e completa in tale settore, si richiama quanto statuito dalla Legge regionale della Toscana n. 35/2003 (e dal successivo Regolamento approvato il 17 maggio 2004), secondo la quale per le "attività ludico-motorie" organizzate da istituzioni varie, enti o associazioni, anche affiliati al CONI, non è richiesta alcuna certificazione, purché non si muti la natura dell'attività da motorio-ricreativa in sportiva; le organizzazioni però possono proporre all'utente un modulo di dichiarazione da cui emerga la consapevolezza della natura e dell'impegno fisico proprio del tipo di attività, nonché dell'opportunità di consultare preventivamente il proprio medico curante.

Pertanto, in capo al gestore di una struttura in cui si svolgono attività motorio-ricreative non sussiste un vero e proprio obbligo giuridico di richiedere all'utente un certificato di buona salute.

Ciò non significa che la richiesta del certificato, o comunque una corretta informazione del consumatore in ordine ai rischi connessi alla pratica, costituiscano indice dell'affidabilità e della correttezza del gestore; esse tuttavia sono consigliabili in una prospettiva di tutela, benessere e cura dell'utente, specie in riferimento a quelle forme di attività motorio-ricreative che si svolgono all'interno di palestre e centri fitness.

C) Per quanto concerne la sicurezza e l'idoneità degli impianti sportivi, nonché delle relative attrezzature, per lo svolgimento di competizioni sportive professionistiche o dilettantistiche, mentre esiste una normativa di settore, dettagliata, di fonte sportiva (Norme CONI e delle Federazioni sportive nazionali), oltre alle cd. Norme UNI EN (non aventi valore di legge e di applicazione volontaria), ciò non può dirsi per quanto concerne le palestre e i centri fitness.

In linea generale, i locali adibiti a palestra o sala ginnica sono sottoposti alla normativa statale in tema di sicurezza ed agibilità (in particolare, D.M. 18 marzo 1996). Solo alcune Regioni hanno approvato o si sono riservate di approvare una normativa più specifica, al fine di offrire ai consumatori-utenti una maggiore tutela. Si deve, infine, rilevare, una scarsa attenzione da parte del legislatore, statale e regionale, al problema dell'accessibilità degli impianti da parte delle persone disabili, anche se dai risultati della ricerca condotta nell'ambito del progetto "Palestre Sicure" è emerso un progressivo miglioramento del livello di qualità del servizio erogato nei confronti dei medesimi.

4) CONCLUSIONI

Nel rinviare i dovuti approfondimenti della materia in esame ad una successiva pubblicazione, si può evidenziare come l'acquisizione dei dati relativi al settore oggetto della presente ricerca consente di fornire un quadro istituzionale-normativo, dal quale emerge la necessità di un miglioramento dello stesso, a livello europeo, tramite un processo di riflessione critica, che permetta di considerare l'individuo, sia come singolo, sia nelle sue formazioni sociali, come soggetto centrale dello sviluppo sociale, economico e culturale di qualsiasi comunità. Perseguire il tema della sicurezza significa attribuire alla tutela della salute un valore assoluto, la cui salvaguardia richiede, però, un forte impegno di cooperazione non solo a livello nazionale, ma soprattutto internazionale. La mera previsione costituzionale non rappresenta più la garanzia per un'effettiva tutela, risultando indispensabile la condivisione di alcuni principi di carattere generale da parte della comunità internazionale.