

LA SICUREZZA NEGLI IMPIANTI SPORTIVI (Parte prima)

Dal nostro consulente legale

Stefano Comellini – Giulia Zali¹



1. Premessa. La Riforma dello Sport.

Da alcuni anni, per nulla celata e anzi combattuta “in campo aperto”, è maturata una forte contrapposizione tra il mondo della politica e le istituzioni sportive, sfociata in una serie di provvedimenti normativi che, tuttavia, ancora non hanno sopito gli accesi contrasti che ne sono derivati.

Per comprendere meglio l’ambito legislativo di riferimento occorre partire dalla Legge 8.8.2019 n. 86², legge delega³ che ha fissato i principi del nuovo ordinamento sportivo e che, fin da subito, non ha soddisfatto le aspettative delle massime istituzioni sportive. Il punto di crisi tra l’allora maggioranza parlamentare “giallo-verde”, da un lato, e il CIO (Comitato Olimpico Internazionale) ed il CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) dall’altro – tanto da mettere a rischio la partecipazione della Squadra italiana alla Olimpiade di Tokio 2021 e l’organizzazione dei Giochi invernali di Milano-Cortina 2026 – riguardava alcuni dei criteri direttivi della legge delega; in particolare, quelli che affidavano al Governo il compito di definire gli ambiti dell’attività di CONI, federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, gruppi sportivi militari, corpi civili dello Stato e associazioni benemerite.

La riforma voluta dall’allora maggioranza di governo intendeva, infatti, ridimensionare fortemente il ruolo del CONI, limitandone le funzioni alle attività propedeutiche alla partecipazione alle Olimpiadi. A “Sport e Salute s.p.a.” (la ex “Coni Servizi s.p.a.”), interamente partecipata dal Ministero dell’Economia, veniva invece affidata la competenza su tutti gli altri aspetti dell’ambito sportivo, compreso il patrimonio

impiantistico, e la gestione delle relative risorse economiche.

La futura organizzazione del CONI non era tuttavia l’unico tema trattato dalla L. 86/2019, prevedendosi, infatti, anche deleghe al Governo per:

- il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo;
- i rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e accesso ed esercizio della professione di agente sportivo;
- il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi;
- la semplificazione di adempimenti e oneri amministrativi e di natura contabile a carico delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e delle loro affiliate riconosciuti dal CONI;
- la sicurezza nelle discipline sportive invernali.

2. L’attuazione della legge delega

Proprio perché materia di ardua trattazione, il tema della organizzazione e del funzionamento del CONI usciva dal sistema della delega per essere oggetto dello specifico D.L. 29.1.2021 n. 5⁴.

Per tutte le altre materie, proprio allo scadere del termine della delega, il Governo ha emanato cinque distinti Decreti legislativi – tutti datati 28 febbraio 2021 - in attuazione rispettivamente degli artt. 5-9 della Legge delega n. 86/2019:

¹ Studio legale Comellini.

² “Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”.

³ È bene ricordare che la “legge delega” è una legge con cui il Parlamento delega il Governo ad esercitare la funzione legislativa per specifiche materie espressamente individuate, secondo principi e criteri direttivi determinati, ed entro un tempo limitato.

⁴ Convertito nella L. 24.3.2021 n. 43 “Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)”.



- **n. 36**, per il riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo;
- **n. 37**, per i rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo;
- **n. 38**, in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi;
- **n. 39**, per la semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi;
- **n. 40**, in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali.

In particolare, in ambito prevenzionistico rilevano alcune disposizioni di tre dei cinque decreti delegati:

- per il riordino e la riforma del **rapporto di lavoro sportivo** (art. 25 D.Lgs. n. 36) applicabile a decorrere dal 1° luglio 2023;
- per il riordino e la riforma delle **norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi** (D.Lgs. n. 38) applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2023;
- in materia di **sicurezza nelle discipline sportive invernali** (D.Lgs. n. 40) applicabili a decorrere dal 1° gennaio 2022.

3. Le norme di sicurezza nei Decreti delegati.

3.1. Il D.Lgs. 36/2021.

La Legge delega n. 86/2019, all'art. 5 co. 1 lett. d, aveva inteso riservare una particolare attenzione alla sicurezza, prescrivendo al legislatore delegato la "tutela della salute e della sicurezza dei minori che svolgono attività sportiva, con la previsione di specifici adempimenti e obblighi informativi da parte delle società e delle associazioni sportive con le quali i medesimi svolgono attività".

Ne è conseguita la rubrica - "*Sicurezza dei lavoratori sportivi e dei minori*" - e il testo dell'art. 33 del Decreto 36 in cui si prevede che, per quanto non espressamente regolato dal Decreto stesso, "*ai lavoratori sportivi si applicano le vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in quanto compatibili con le modalità della prestazione sportiva*" (comma 1, prima parte).

Al di fuori dell'ambito dell'attività meramente sportiva, per cui vige la specifica disciplina di

certificazione, l'idoneità alla mansione del "lavoratore sportivo" deve essere rilasciata dal medico competente secondo la generale disciplina del D.Lgs. n. 81/2008 (cd. Testo Unico della Sicurezza).

Si è così definitivamente risolta la risalente questione se la disciplina di salute e sicurezza sul lavoro si applicasse anche all'attività sportiva; in caso positivo, se riguardasse solo gli atleti professionisti o anche i dilettanti. La tesi affermativa si fondava sull'art. 3, comma 1, D.Lgs. n. 81/2008 per cui "Il presente decreto legislativo si applica a tutti i settori di attività, privati e pubblici, e a tutte le tipologie di rischio".

Ora con il Decreto 36 si è affermato il principio che la tutela prevenzionistica è così ampio spettro che essa opera anche a favore di tutti i soggetti - ad es. gli spettatori - che assistono alla manifestazione sportiva, in un luogo del quale il gestore dell'impianto, quale datore di lavoro, "abbia la disponibilità".

In questo contesto, diviene così necessario individuare la nozione di "lavoratore sportivo", quale destinatario della tutela di sicurezza.

Con l'art. 25 del D.Lgs. n. 36/2021, il legislatore ha definito il lavoratore sportivo come "*l'atleta, l'allenatore, l'istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara che, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico, esercitano l'attività sportiva verso un corrispettivo*"; con esclusione quindi delle sole prestazioni sportive essenzialmente gratuite quali sono quelle "amatoriali".

È "lavoratore sportivo" anche ogni tesserato che svolge, dietro corrispettivo, le mansioni rientranti, sulla base dei regolamenti dei singoli enti affilianti, tra quelle necessarie per lo svolgimento di attività sportiva, con esclusione delle mansioni di carattere amministrativo-gestionale.

Al "lavoratore sportivo" il legislatore affianca il "volontario". L'art. 29 del Decreto 36 prevede, infatti, che gli enti sportivi olimpici e paralimpici "*possono avvalersi, nello svolgimento delle proprie attività istituzionali, di volontari che mettono a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indirette, ma esclusivamente con finalità amatoriali*" (comma 1).

Peraltro, l'art. 3 comma 12-*bis* del TUS già tutelava distinte categorie di "volontari", tra cui i soggetti che

svolgono attività in favore delle associazioni sportive dilettantistiche, prescrivendo in loro favore l'applicazione di specifiche disposizioni di sicurezza.

Pertanto, ove uno dei soggetti individuati quale "volontario" svolga la sua prestazione nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro, questi è tenuto a fornirgli dettagliate informazioni sui rischi specifici esistenti negli ambienti nei quali è chiamato ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate in relazione alla sua attività. Egli è altresì tenuto ad adottare le misure utili a eliminare o, ove ciò non sia possibile, a ridurre al minimo i rischi da interferenze tra la prestazione del soggetto e altre attività che si svolgono nell'ambito della medesima organizzazione.

È importante considerare che la tutela del volontario si estende comunque a tutti soggetti che, di fatto, prestano ausilio all'ente sportivo: si pensi al genitore dell'atleta che, durante l'allenamento di questi, si presta, per ingannare il tempo, a qualche lavoretto nell'impianto sportivo divenendo anch'egli, di conseguenza, destinatario della tutela.

3.2. Il D.Lgs. n. 38/2021.

Una volta individuati i destinatari principali dell'obbligo di sicurezza, è necessario trasferirsi al D.Lgs. n. 38/2021, il cui art. 2 lett. d) definisce l'impianto sportivo 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"*.

Nella nozione di "impianto sportivo" rientrano strutture assai diverse: stadi, palazzetti, palestre, impianti sciistici di risalita con piste annesse. La struttura può quindi comprendere tribune, spogliatoi, depositi, ecc., nonché per talune discipline sportive il "campo da gioco" e il "campo per destinazione",.

La normativa regolamentare deve poi conciliarsi con le "Norme CONI per l'impiantistica sportiva" (ed. 2008) con cui (art. 1 comma 1) si individuano i *"livelli minimi qualitativi e quantitativi da rispettare nella realizzazione di nuovi impianti sportivi, ovvero nella ristrutturazione di quelli esistenti al fine di garantire idonei livelli di funzionalità, igiene, sicurezza ..."*.

Si aggiungano ancora – espressamente richiamati dalle dette "Norme CONI" (art. 12) – i regolamenti tecnici e le procedure di omologazione proprie di

ogni attività sportiva, stabiliti autonomamente dalle Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate di riferimento. Tuttavia, l'omologa dell'impianto non esime il proprietario/gestore dall'adottare tutte le regole e le misure di comune prudenza che l'uso dello stesso, ancorché omologato, richieda.

Questo complesso apparato regolamentare, fornito dalla normativa nazionale e sportiva, costituisce un riferimento imprescindibile per valutare la condotta del proprietario/gestore dell'impianto sportivo con riferimento ai parametri della "colpa specifica", rilevante, in caso di evento lesivo, sia per l'illecito penale (*ex art. 43 c.p.*, inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline) che per l'illecito civile extracontrattuale (inosservanza di regole di prudenza scritte). Di tanto si darà conto nell'intervento destinato al prossimo numero della Rivista.

Il D.Lgs. n. 38/2021 demanda ad un prossimo D.P.C.M. l'adozione di un "Regolamento unico" per l'emanazione delle norme tecniche di sicurezza (in armonia con quelle europee) per la costruzione, la modificazione, l'accessibilità e l'esercizio degli impianti sportivi, rivolto a definire anche i criteri progettuali e gestionali orientati a garantire la sicurezza, l'accessibilità e la fruibilità degli impianti stessi, tra cui quelli volti a regolare l'accesso e l'esodo in sicurezza degli spettatori e dei vari utenti che a qualsiasi titolo utilizzano l'impianto, dei mezzi di soccorso, inclusi gli spazi di manovra e stazionamento degli stessi, nel rispetto del massimo affollamento previsto per l'impianto e del sistema di vie d'uscita dallo stesso, nonché i criteri, progettuali e gestionali, finalizzati a prevenire i fenomeni di violenza all'interno e all'esterno dei suddetti impianti.

Al momento della redazione del presente testo, il D.P.C.M. non è ancora stato emanato. Tuttavia, non è consentito restare inerti in attesa del Regolamento perché:

- vi sono principi generali che pongono il titolare dell'impianto in "posizione di garanzia", con conseguente responsabilità civile e penale;
- fino all'emanazione del Regolamento sarà ancora in vigore il D.M. 18.3.1996, recante "Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi";
- l'art. 33 del Decreto 36, come già si è detto, prescrive che ai lavoratori sportivi si applicano le

vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, in quanto compatibili con le modalità della prestazione sportiva.

Ne discende un obbligo di complessiva valutazione dei rischi dell'impianto anche secondo le regole del D.Lgs. n. 81/2008.

4. I luoghi della sicurezza. La valutazione del rischio.

Per il responsabile della struttura - proprietario, gestore, utilizzatore – è quindi necessaria una costante valutazione dei rischi presenti nei luoghi di esercizio dell'attività sportiva.

In via preliminare, qualora non sia il proprietario, egli dovrà richiedere e ricevere da quest'ultimo, spesso un ente locale

- i documenti attestanti l'avvenuto espletamento delle procedure di messa in sicurezza: piano di emergenza/evacuazione e relativa planimetria; agibilità dell'impianto; autorizzazione all'esercizio dell'attività ai fini antincendio; dichiarazioni di conformità degli impianti elettrico, idrico-sanitario, idrico-antincendio, termico; libretti di uso e manutenzione delle macchine e attrezzature utilizzate per lo svolgimento dell'attività; registro dei relativi controlli periodici;
- le informazioni relative alle misure attive o passive predisposte nell'impianto: cartellonistica, segnaletica, individuazione e funzionamento degli impianti tecnologici (illuminazione, illuminazione d'emergenza, punti prese, quadri elettrici, riscaldamento, aerazione naturale o artificiale), dell'impianto di rilevazione e segnalazione incendi, dell'impianto di idranti e/o nappi; degli estintori.

Preso atto di quanto già esistente, il responsabile dell'impianto dovrà poi procedere ad una propria e autonoma valutazione dei rischi e adottare i provvedimenti e le cautele necessarie per salvaguardare la salute e la sicurezza dei "lavoratori" in questi particolari "luoghi di lavoro" e, al contempo, la salute e la sicurezza degli addetti che, a vario titolo, operano all'interno degli stessi, nonché degli atleti, degli spettatori e dei terzi.

La "valutazione del rischio" – con la funzione essenziale di prevenzione del rischio, in via preliminare ed anche successiva, permanente durante l'attività lavorativa e la frequentazione dell'impianto – si articola in diverse e distinte "fasi" ed è bene che abbia l'ausilio di un professionista specializzato in impianti sportivi.

In sintesi, innanzi tutto, è necessaria una precisa individuazione delle attività sportive e lavorative che, a vario titolo, si svolgono nell'impianto ("fase 1").

Di poi ("fase 2"), si procede alla "identificazione dei rischi", consistente nella osservazione e nello studio delle diverse attività e del loro collegamento con i fattori di rischio (es. cadute dall'alto, scivolamenti, cadute a livello, urti, colpi, esposizione ad agenti biologici, agenti chimici) considerando:

- le caratteristiche generali dei "luoghi dell'impianto" (requisiti igienici, impianti di servizio, climatizzazione, ecc.);
- il rapporto uomo/attrezzature (pesistica, mezzi di carico, ecc.);
- il rapporto uomo/ambiente (eventi atmosferici violenti, quali vento, fulmini, caduta di alberi, ecc.);
- l'analisi dei luoghi di lavoro e di presenza dei frequentatori/spettatori;
- la normativa di riferimento.

La "fase 3" riguarda la "valutazione dell'entità del rischio". A titolo esemplificativo, si pensi alla possibile rilevanza negli impianti sportivi dei seguenti rischi:

- microclima: impianti di climatizzazione e ricambio d'aria non idonei o non opportunamente mantenuti;
- biologico: eventuale diffusione di microrganismi patogeni (es. legionella nelle condutture idriche);
- movimentazione manuale dei carichi: allestimento o spostamento di attrezzature (es. rete di pallavolo, attrezzi ginnici, ecc.);
- anomalie delle attrezzature: porta di calcio sprovvista di ancoraggio al suolo;
- gestionale: regolamentazione del flusso di fruitori della palestra, scarsa vigilanza sulle operazioni di sanificazione e igienizzazione, assenza o scarsa informazione dei rischi residui ai fruitori della palestra.

Ad esempio, con riferimento alle piscine:

- microclima: temperatura, umidità e velocità dell'aria nella zona di attività del nuoto e di balneazione non conforme alle norme, presenza di sostanze estranee nell'aria;
- chimico: presenza di cloro e suoi derivati (compresi i vapori), ozono a causa di guasti degli impianti, presenza di tricloramina (un derivato delle clorammine), causa di asma professionale;
- biologico: presenza di microrganismi trasmessi attraverso l'acqua e le superfici infette (spazi perimetrali intorno alle vasche, degli spogliatoi e dei servizi), microbatteri o funghi, causa di allergie;
- scivolamento e cadute per superfici bagnate o umide.

Per le attrezzature di lavoro soccorre l'art. 69 del D.Lgs. 81/2008 che definisce (comma 1 lett. a) "attrezzatura di lavoro" qualsiasi macchina, apparecchio, utensile o impianto, inteso come il complesso di macchine, attrezzature e componenti necessari all'attuazione di un processo produttivo, destinato ad essere usato durante il lavoro"; questo sia per attività occupazionali (es. elettrotensili, scale, sistemi elevatori, impianti di clorazione, ecc.), sia per attività sportive (per es. attrezzature da ginnastica, porte da calcio, pallamano, pallacanestro e pallavolo, ecc.).

Per il successivo art. 71, "il datore di lavoro mette a disposizione dei lavoratori attrezzature conformi [...], idonee ai fini della salute e sicurezza e adeguate

al lavoro da svolgere [...] che devono essere utilizzate conformemente alle disposizioni legislative di recepimento delle direttive comunitarie" (comma 1).

Pertanto, la gestione della sicurezza all'interno di un impianto sportivo va considerata sotto tre profili strettamente interdipendenti:

- la "safety": la pianificazione e la gestione della sicurezza degli addetti ai lavori, vale a dire di coloro che, più o meno quotidianamente, svolgono attività lavorative al suo interno (addetti alla pulizia dei locali, operai, baristi, addetti alla reception, ecc.);
- la "security": l'organizzazione e la gestione della pubblica sicurezza, cioè dell'incolumità di tutti gli utenti di un impianto sportivo;
- l'"emergency": la gestione delle emergenze, cioè di eventi gravi ed improvvisi, come incendi, terremoti, alluvioni, ecc., che dovessero verificarsi ai danni di un impianto sportivo.

Il rischio può anche derivare da interferenze correlate all'affidamento di appalti o concessioni all'interno dell'impianto che andranno evidenziate nel DUVRI; come, ad esempio, nel caso di una palestra oggetto di concessioni in orario extrascolastico a diversi enti sportivi, ovvero nell'ipotesi di sovrapposizioni tra la società che gestisce l'impianto e altre imprese incaricate della pulizia ed igiene dei locali, i servizi di bar e ristorante, di manutenzione del verde, ecc.

5. La seconda parte dell'intervento.

Nel prossimo numero della Rivista, per completare la trattazione, ci occuperemo della particolare disciplina degli impianti sciistici (D.Lgs. n. 40/2021); della responsabilità civile e penale conseguente all'omesso rispetto delle normative di sicurezza nazionali e sportive; della casistica giurisprudenziale.

oooooooo