

La tutela infortunistica nello sport (2)

di Alberto Del Prete [*]

Gli istituti assicuratori del rischio – In merito ai soggetti assicuratori del rischio, ossia coloro che istituzionalmente sono stati, in passato, ovvero sono tuttora, preordinati alla tutela infortunistica degli sportivi, si possono individuare lo SPORTASS, l'INAIL, le società professionistiche e le Federazioni sportive.

Lo SPORTASS – La Cassa di Previdenza per l'Assicurazione degli Sportivi (SPORTASS) fu istituita, in seno al CONI, quale ente morale con il R.D. n. 2047/1934.

Successivamente, con il D.P.R. n. 1451/1952, di approvazione dello Statuto della SPORTASS, venne autorizzata quest'ultima all'esercizio dell'attività di assicurazione, senza fini di lucro, nei confronti di tutti gli sportivi e gli ausiliari sportivi (giudici, arbitri, ufficiali di gara, cronometristi, allenatori, sanitari, accompagnatori, massaggiatori ecc.) contro i danni derivanti dagli infortuni e i danni arrecati a terzi ed a cose di terzi che si verificano durante l'esercizio, individuale o collettivo, dello sport da ciascuno praticato e la cui assicurazione da parte della Cassa sia espressamente autorizzata dalla legge.

Con il D.P.R. n. 250/1978 venne ribadita la natura di ente pubblico necessario (ai fini dello sviluppo economico, civile, culturale e democratico del Paese) della SPORTASS, che fu inserita nella categoria I – ENTI CHE GESTISCONO FORME OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA – della tabella allegata alla Legge n. 70/1975.

Le competenze ed il ruolo della Cassa di Previdenza non subirono limitazioni neppure a seguito dell'entrata in vigore della già citata Legge n. 91/1981, cosicché, almeno fino all'entrata in vigore del già citato D.Lgs. n. 38/2000, la SPORTASS poteva garantire – e di fatto garantiva – la copertura assicurativa a tutti gli sportivi, sia professionisti che dilettanti, purché iscritti alle rispettive federazioni sportive nazionali aderenti al CONI o alle organizzazioni sportive sulle quali quest'ultimo esercitava il proprio potere di vigilanza.

La situazione mutò, però, con l'introduzione della suindicata normativa che, prevedendo l'obbligo assicurativo presso l'INAIL di tutti gli sportivi professionisti dipendenti, decretò, per tali soggetti, la fine della competenza esclusiva della SPORTASS che, invece, rimase inalterata per gli sportivi dilettanti.

Un successivo decreto ministeriale del 17/12/2004, e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 97 del 28/04/2005, ha previsto l'assicurazione obbligatoria presso la Cassa di Previdenza per l'Assicurazione degli Sportivi denominata SPORTASS di tutti gli sportivi dilettanti tesserati con la qualifica di atleta, tecnico, dirigente alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate ed agli enti di promozione sportiva.

Tale decreto ministeriale sollevò immediatamente aspre critiche provenienti sia dal mondo sportivo, che da quello politico, considerato che, attraverso l'affidamento ad un unico soggetto di tutte le polizze assicurative, veniva ad essere violata la libertà di scelta degli sportivi e delle società, nonché quella di concorrenza tra le compagnie assicuratrici prevista ed imposta dalla normativa comunitaria.

La Federazione Italiana Calcio Calcio e la Lega Nazionale Dilettanti, con l'intervento *ad adiuvandum* di altri Enti di promozione sportiva (Uisp, Csi, Aics, Endas, Csen, Usacsi, Acsi, Csn Fiamma, Asi, Cusi, Mspi, Csn) ebbero a presentare un ricorso al T.A.R. ivi richiedendo l'annullamento del predetto decreto ministeriale poiché lo stesso, tra l'altro, creava un'inammissibile posizione di monopolio legale a beneficio di un ente pubblico, in contrasto con gli artt. 10, 82 e 86 del trattato CEE posti a tutela della libertà di concorrenza in ambito imprenditoriale e della libera circolazione dei servizi.

In sede politica, invece, le critiche sfociarono in una mozione presentata al Senato che impegnava il governo a soprassedere all'entrata in vigore dell'obbligatorietà dell'assicurazione alla SPORTASS.

Tutte le suindicate iniziative portarono comunque alla sospensione, ai sensi dell'art. 6, IV° comma, D.L. n. 115/2005, dell'operatività dell'obbligo assicurativo fino al 31/12/2006. Tale disposizione venne poi modificata, in sede di conversione, ex art. 6, IV° comma, Legge n. 168/2005, ma sostanzialmente confermata, seppur con diversa articolazione.

In considerazione di ciò le federazioni e gli enti di promozione sportiva potevano scegliere, a quel punto, la compagnia assicuratrice con cui stipulare le nuove convenzioni per gli sportivi dilettanti, senza dover attendere l'emanazione del decreto ministeriale.

A ben vedere, tuttavia, la previsione di un obbligo assicurativo di fonte legale potrebbe avere ripercussioni ai fini dell'individuazione del giudice competente per materia a conoscere delle controversie in esame, specie in considerazione dell'orientamento assunto dalla Corte di Cassazione, in sede di regolamento di competenza, su fattispecie analoghe, allorché sia stata individuata dalla Suprema Corte la competenza del giudice ordinario nel caso della richiesta di indennizzo per un infortunio subito da un calciatore dilettante, atteso che nella situazione sottoposta al suo esame le istanze proposte trovavano la loro genesi in un rapporto di natura negoziale, ossia in una tipica espressione dell'autonomia privata e non già in un contratto la cui stipulazione sia stata voluta dalla contrattazione collettiva per il perseguimento di fini sociali.



Da questa decisione, quindi, si ricava *a contrariis* che, se la stipulazione del contratto di assicurazione derivasse da un obbligo di legge, la controversia dovrebbe assumere natura previdenziale, con conseguente devoluzione della competenza al giudice del lavoro.

Ed in effetti la conferma di ciò si è avuta in una successiva sentenza della Corte avente per oggetto, stavolta, una domanda dell'erede di un calciatore professionista nei confronti della (ex)società di appartenenza del *de cuius* che aveva indebitamente riscosso una parte dell'indennizzo corrisposto dall'assicurazione, ai sensi dell'art. 8 della legge n. 91/1981, per la morte del giocatore avvenuta a seguito di incidente stradale.

Questa soluzione – relativa all'obbligo assicurativo di fonte legale per gli sportivi professionisti – dovrebbe quindi trovare applicazione per quelli dilettanti, posto che anche per costoro vi è una previsione legislativa (art. 51, Legge n. 289/2002) che impone la stipulazione di un contratto di assicurazione. Pertanto anche le controversie relative alla tutela antinfortunistica degli sportivi dilettanti sarebbero attratte dalla competenza del giudice del lavoro.

La conclusione, tuttavia, a ben vedere, lascia perplessi per entrambe le categorie di sportivi.

Invero, sia per gli sportivi professionisti, che per quelli dilettanti si è in presenza di un contratto di assicurazione di diritto privato, stipulato da un soggetto privato (le società per i primi, le federazioni sportive nazionali e gli enti di promozione sportiva per i secondi) con un altro (la compagnia di assicurazione) che di certo non è un ente previdenziale.

Orbene, la Costituzione, nel riconoscere e tutelare all'art. 38 la previdenza (II° comma) e l'assistenza (I° comma), ha espressamente specificato al quarto comma che *"Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"*. Il che, tuttavia, non avviene nelle ipotesi in precedenza illustrate.

Pertanto la previsione legale di un obbligo assicurativo non è di per sé sufficiente a far assumere alla controversia la natura *"previdenziale o assistenziale"*, richiedendosi sempre la presenza di un soggetto pubblico che gestisca forme di previdenza o di assistenza in attuazione di quanto disposto dal IV° comma dell'art. 38 Cost. Nelle ipotesi che ci interessano, poiché manca tale soggetto, ne consegue che la competenza dev'essere attribuita al Giudice ordinario, anziché a quello del lavoro.

Nel 2007 si conclude, infine, la storia della SPORTASS per effetto della soppressione dell'Ente, così come previsto dall'art. 28 I° comma D.L. n. 159/2007, convertito in Legge n. 222/2007, nell'ambito di un più ampio intervento finalizzato al riassetto del bilancio dello Stato, a causa del suo dissesto finanziario e del forte arretrato nella gestione e liquidazione dei sinistri. Per l'effetto le relative competenze, unitamente al personale, ai beni mobili ed immobili dello stesso, vennero trasferite all'INPS per il ramo previdenziale ed all'INAIL per il ramo assicurativo.

L'INAIL – Quest'ultimo Ente, tuttavia, già prima della definitiva cessazione dell'attività dello SPORTASS, aveva ampliato le proprie competenze mediante la previsione di una tutela antinfortunistica per gli sportivi professionisti, introdotta con il D. Lgs. n. 38/2000, che, in attuazione del disposto di cui all'art. 55, I° comma, lettera i) Legge delega n. 144/1999, ha sancito, all'art. 6, l'obbligo assicurativo presso l'INAIL, a decorrere dal 16/03/2000, data di entrata in vigore del decreto, per gli sportivi professionisti dipendenti e ciò anche nell'eventuale vigenza di previsioni, sia contrattuali, che di legge, di tutela con polizze privatistiche.

Nel periodo precedente all'introduzione della norma di cui sopra, invece, la tutela antinfortunistica degli sportivi professionisti trovava attuazione in conformità alla disposizione di cui all'art. 8 Legge n. 91/1981, che poneva a carico delle singole società sportive l'obbligo di stipulare in loro favore una polizza assicurativa individuale contro il rischio di morte e contro gli infortuni che avrebbero potuto pregiudicare il proseguimento dell'attività sportiva professionistica.

La legittimità del sistema di tutela introdotta dal D.Lgs. n. 38/2000 dev'essere, però, valutata anche alla stregua dei principi del diritto dell'Unione Europea specialmente in materia di concorrenza, rilevato che la normativa nazionale attribuisce all'INAIL, in relazione all'obbligo assicurativo degli sportivi professionisti dipendenti, una vera e propria posizione di monopolio.

Seppur non nell'ambito specifico dello sport, della questione è stata investita la Corte di Giustizia della Comunità Europea a seguito di una domanda di pregiudizialità sollevata dal Tribunale del lavoro di Vicenza.

Il Giudice *a quo* in particolare chiedeva alla Corte se costituisse un'impresa, ai sensi degli articoli 81 e ss. del Trattato, un ente assicurativo pubblico senza scopo di lucro, quale l'INAIL, cui viene affidata secondo criteri di economicità e di imprenditorialità la gestione monopolistica di un regime di assicurazione fondato su un sistema di iscrizione obbligatoria e, in caso di risposta affermativa, se comportasse una violazione degli articoli 86 e 82 del trattato CEE il fatto che tale Ente potesse pretendere il pagamento dei premi anche nel caso in cui il soggetto fosse già assicurato presso una compagnia privata contro gli stessi rischi per cui sarebbe coperto affidandosi al suddetto Ente previdenziale.

La Corte, dopo aver sottolineato che la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica a prescindere dallo status giuridico della stessa e delle modalità del suo finanziamento, intendendosi per attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato, soffermandosi sui sistemi previdenziali dei singoli stati membri, tra le altre cose, ha rilevato che il regime legale di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui trattasi nella causa



principale persegue uno scopo sociale che è messo in luce dalla circostanza che le prestazioni vengono erogate anche quando i contributi dovuti non sono stati versati, ed ha considerato il controllo esercitato dallo Stato sull'attività dell'INAIL, provvedendo, di fatto, a fissare l'importo sia delle prestazioni, che dei contributi, concludendo che, poiché l'INAIL concorre alla gestione di uno dei rami tradizionali della previdenza sociale, adempie una funzione di carattere esclusivamente sociale, di guisa che la sua attività non è un'attività economica ai sensi del diritto della concorrenza e, quindi, tale ente non costituisce un'impresa, ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato.

Poiché è pacifico che gli elementi che stanno alla base della decisione del giudice comunitario – perseguimento di uno scopo sociale, attuazione del principio di solidarietà e controllo da parte dello Stato – sono presenti anche nell'assicurazione obbligatoria degli sportivi professionisti di cui al D.Lgs. n. 38/2000, ne consegue la piena compatibilità di detta disciplina con i principi di diritto comunitario in tema di concorrenza.

Le società sportive professionistiche – Ma i soggetti su cui, in ultima analisi, grava l'onere derivante dall'obbligo assicurativo ex art. 6 del D.Lgs. n. 38/2000 sono, in effetti, le società destinatarie delle prestazioni sportive e cioè le società professionistiche operanti nell'ambito delle discipline sportive suindicate, secondo quanto previsto anche dall'art. 8 Legge n. 81/1991.

Le stesse sono tenute, dunque, alla stregua di qualunque altra tipologia d'impresa, sotto questo profilo, ad inviare le prescritte comunicazioni all'INAIL ed a pagare quanto richiesto dall'Ente per l'espletamento della propria attività assicurativa.

Proprio in previsione di tale obbligo, anche al fine di poter offrire adeguate garanzie, il legislatore ha anche previsto che, ai sensi dell'art. 10, I° comma, Legge n. 91/1981, tali società devono essere costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata ed ottenere, prima del deposito dell'atto costitutivo, l'affiliazione da una o più federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI.

Le Federazioni sportive – Infine, dal tenore letterale dell'art. 6 del D.Lgs. n. 38/2000, emerge con chiarezza l'insussistenza di un obbligo assicurativo a carico delle federazioni sportive nei confronti dell'INAIL per gli sportivi professionisti – ed in special modo per gli atleti – per l'attività svolta da quest'ultimi in favore delle squadre nazionali.

Al riguardo, l'elemento ostativo, a ben vedere, non è costituito dalla natura giuridica delle predette federazioni, tenuto conto che le stesse, avendo la natura di associazioni con personalità di diritto privato, rientrano senz'altro nella categoria dei soggetti di cui all'art. 9 D.P.R. n. 1124/1965 quali destinatari del citato obbligo assicurativo, quanto piuttosto dalla previsione normativa che i beneficiari della tutela antinfortunistica siano solamente *“gli sportivi professionisti dipendenti”*, legati cioè da un rapporto di subordinazione con i soggetti di cui al suindicato art. 9.

Ciò premesso è da escludersi che le prestazioni che l'atleta professionista svolge a favore della propria nazionale possano essere ricondotte nell'alveo del rapporto di lavoro subordinato, costituendo, al contrario, oggetto di contratto di lavoro autonomo ex art. 3 II° comma lett. a) Legge n. 91/1981 trattandosi di *“attività [...] svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o di più manifestazioni tra loro collegate in un breve periodo di tempo”* con la conseguenza che la prestazione del calciatore, legato da un rapporto di lavoro subordinato ad una società sportiva, per la federazione deve ritenersi resa nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo.

Ed allora, se non è giuridicamente configurabile un obbligo assicurativo delle federazioni, ne discende che non potrà esserci copertura assicurativa da parte dell'INAIL per gli eventi connessi alle attività sportive delle nazionali.

In conclusione, allo stato della disciplina vigente non si rinviene alcuna norma che imponga alla FIGC di assicurare presso l'INAIL, o una compagnia assicuratrice privata, i calciatori per le prestazioni che costoro svolgono per la squadra nazionale, anche se recentemente, nell'ambito dell'ordinamento calcistico è stata registrata una certa, seppur informale, apertura nei confronti delle istanze delle società calcistiche di indennizzi per gli infortuni subiti da propri tesserati in occasione o a causa di prestazioni sportive rese per le squadre nazionali. ■

(La prima parte è stata pubblicata nel [n. 14](#))



Bibliografia

Aldo De Matteis – *Infortuni sul lavoro e malattie professionali* – Giuffrè Editore – Milano 2011.

Avv. Angelo Guadagnino – *La tutela antinfortunistica nello sport: i rapporti di competenza I.N.A.I.L./SPORTASS* – su www.laprevidenza.it/news/documenti/infortunistica_sport/1105#A.

[*] Avvocato, Funzionario Area Amministrativa e Giuridico – Contenzioso – F5 in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Teramo. Le considerazioni contenute nel presente scritto sono frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non hanno in alcun modo carattere impegnativo per la relativa Amministrazione di appartenenza.