

# Sport e inclusione: gli atleti paralimpici e i Gruppi sportivi dello Stato

## *Sport and inclusion: paralympic athletes and State sports groups*

**Roberto Pettinelli**

*Professore associato di Diritto del lavoro nell'Università del Piemonte Orientale*

**SOMMARIO:** 1. Il diritto allo sport delle persone con disabilità. – 1.1. (segue). Diritto al lavoro nello sport e disabilità. – 2. Gli atleti paralimpici e i Gruppi sportivi dello Stato. – 3. Quale parità? – 4. Il reclutamento. – 5. La qualificazione del rapporto. – 6. Osservazioni conclusive.

*Sinossi:* L'articolo analizza il rapporto tra sport e inclusione lavorativa nella prospettiva degli atleti paralimpici e del loro inserimento nei Gruppi sportivi dello Stato. Dopo una ricostruzione dei principi costituzionali e sovranazionali che presiedono al rapporto tra diritto al lavoro nello sport e disabilità, il contributo esamina criticamente il d.lgs. n. 36/2021, valutandone l'effettiva capacità di garantire pari opportunità di accesso e di trattamento lavorativo degli atleti paralimpici rispetto agli atleti *non disabled*. L'analisi riscontra persistenti disomogeneità sia nelle modalità di reclutamento sia nella qualificazione dei rapporti di lavoro, anche tra Gruppi sportivi civili e Gruppi sportivi militari. Ne emerge un quadro normativo solo parzialmente inclusivo, nel quale le azioni positive adottate, pur rappresentando un progresso rispetto al passato, appaiono ancora insufficienti a realizzare una piena parità degli atleti paralimpici.

*Abstract:* The article analyses the relationship between sport and workplace inclusion from the perspective of Paralympic athletes and their integration into State sports groups. The article's objective is twofold: firstly, to provide a comprehensive overview of the constitutional and supranational principles that govern the relationship between the right to work in sport and disability; and secondly, to undertake a critical examination of the Italian Legislative Decree No. 36/2021, assessing its actual ability to guarantee equal opportunities in terms of access to and treatment in the workplace for Paralympic athletes compared to non-disabled athletes. The analysis therefore identifies persistent inconsistencies in both recruitment methods and the classification of employment relationships, including between civilian and military sports groups. The result is a regulatory framework that is only partially inclusive, in which the positive actions taken, while representing progress compared to the past, still appear insufficient to achieve full equality for Paralympic athletes.

**Parole chiave:** Lavoro sportivo – Gruppi sportivi dello Stato – Atleti paralimpici – Sport – Disabilità

**Keywords:** Sports employment – State sports groups – Paralympic athletes – Sport – Disabled people

## 1. Il diritto allo sport delle persone con disabilità

Viviamo in una stagione in cui per molte ragioni è importante riflettere sulle prospettive di sviluppo del diritto del lavoro nel settore sportivo.

La prima di queste è indubbiamente offerta dalla costituzionalizzazione dell'attività sportiva ad opera della l. cost. n. 1/2023. Lo sport era già ritenuto oggetto di salvaguardia giuridica per effetto di una lettura combinata degli artt. 2, 18 e 32 Cost. quale «fattore dell'educazione del fisico e dello spirito, e quindi dello sviluppo e perfezionamento della personalità, che è il fine primario dell'uomo»<sup>1</sup>. All'interno della Carta, tuttavia, mancava un esplicito riferimento ad esso. Il richiamo costituzionale risultava, infatti, limitato all'apparato di produzione di regole che dà origine al relativo ordinamento (art. 117 Cost.). Non emergeva, invece, una considerazione dello sport come «valore in sé» e «veicolo di valori»<sup>2</sup> in campo educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico.

Tale è appunto la nozione cui allude il nuovo comma 7 dell'art. 33 Cost., che declina il «contenuto assiologico dell'attività sportiva su tre direttrici» poste fra loro non «in rapporto gerarchico, bensì equordinato e complementare», e consente di cogliere l'ontologica interrelazione che cinge lo sport all'impegno di rimozione delle diseguglianze sociali (art. 3, comma 2, Cost.), riconoscendolo «fattore di aggregazione e [...] strumento d'inclusione per individui o cerchie di soggetti in condizione di svantaggio o marginalità»<sup>3</sup>.

La prospettiva dell'inclusione costituisce appunto il secondo motivo per cui il lavoro sportivo merita di essere analizzato oggi. La vocazione universalistica assegnata alle «componenti valoriali»<sup>4</sup> dell'attività sportiva delinea infatti una visione programmatica opposta a quella antecedente, dove la dimensione dello sport faticava ad assumere autonoma consistenza e si esauriva in una specificazione di altri diritti (ivi inclusa la tutela assegnata al lavoro dagli artt. 4 e 35 Cost.)<sup>5</sup>, con una ridotta responsabilità delle istituzioni in materia.

---

<sup>1</sup> MENGONI, *Note sull'impossibilità sopravvenuta della prestazione di lavoro*, in *Scritti*, II, Giuffrè, 2007, 111.

<sup>2</sup> BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *OC*, 2024, 30; Id., *Una lettura assiologicamente orientata del fenomeno sportivo alla luce del riconoscimento costituzionale dello sport*, in *RDS*, 2023, 301.

<sup>3</sup> Si v. il dossier *Modifica all'articolo 33 della Costituzione in materia di attività sportiva A.C. 715-B Cost.*, 17 luglio 2023, 5, ripreso anche da VETTOR, *La riforma dello sport. Valori, principi e diritti nella prospettiva del lavoro*, in *VTDL*, 2024, 299.

<sup>4</sup> SANTORO, *L'inserimento dello sport in Costituzione: i prodromi e la portata della novella costituzionale*, in *RDS*, 2024, 56.

<sup>5</sup> Disposizioni che, come noto, avevano consentito di offrire tutela ai c.d. professionisti di fatto.

Ora, la novella costituzionale prefigura invece un'organizzazione dei poteri pubblici teleologicamente orientata alla promozione delle condizioni idonee a rendere effettivi i nuovi valori costituzionali, vincolando il legislatore a porre in essere le iniziative idonee ad assicurarne la piena realizzazione.

Anche se non assume la consistenza del diritto soggettivo, nel senso che non può rappresentare il fondamento di pretese individuali, l'attività sportiva si proietta nell'alveo dei diritti sociali<sup>6</sup> e ne arricchisce il novero, postulando l'attivazione di misure utili affinché sia garantita a ogni consociato la piena e libera formazione della personalità attraverso lo sport e quindi una più consapevole partecipazione alla vita democratica, così da poter contribuire al progresso morale e materiale della società.

Tra le nuove direttive di intervento a cui la compenetrazione tra sport e inclusione apre le porte, in una prospettiva di più ampia coesione sociale, spiccano in particolare le azioni positive a tutela degli atleti con disabilità.

I valori del movimento paralimpico (*courage, determination, inspiration, equality*) collegano d'altronde gli sport paralimpici a più d'una delle traiettorie assiologiche della disposizione costituzionale, richiamandone il ruolo proattivo nella lotta alla discriminazione e nella promozione dell'emancipazione e – appunto – dell'inclusione sociale e lavorativa delle persone con disabilità. E li innestano perfettamente nella nozione oggetto della neonata disposizione, posto ch'essa non è definita se non in via teleologica, in relazione a quelle attività che, «in tutte le [...] forme», non sono che l'esplicazione dei valori richiamati nel testo costituzionale<sup>7</sup>. La stessa scelta del verbo «riconosce» in seno all'art. 33 Cost. è inevitabilmente carica di suggestioni in tal senso, lo si intenda più prosaicamente come un mero rinvio alla realtà sociale o vi si colga, più attentamente, un riferimento all'art. 2 Cost., con l'accoglimento di una concezione pluralistica del fenomeno sportivo quale «realtà “pre-esistente” di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, offrendole al contempo tutela e promozione»<sup>8</sup>.

L'obiettivo di garantire anche alle persone con disabilità un ruolo nello sport, affinché costituisca davvero un «diritto per tutti»<sup>9</sup> nel contesto dello sviluppo della società in senso solidaristico impone, quindi, al legislatore di volgere lo sguardo verso un orizzonte più ampio della mera protezione contro le discriminazioni, aperto al raggiungimento di obiettivi di eguaglianza sostanziale essenziali alla piena partecipazione alle attività sportive e

<sup>6</sup> Diviene dunque oggetto di un interesse pubblico tale da richiedere «la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato» (C. cost. 12 marzo 1976, n. 57). Cfr. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *RDS*, 2023, 437; SANTORO, *L'inserimento*, cit., 56. VETTOR, *La riforma*, cit., 299 lo annovera tra i diritti fondamentali di rango primario.

<sup>7</sup> SANTORO, *L'inserimento*, cit., 62.

<sup>8</sup> Si v. il dossier *Modifica*, cit., 4.

<sup>9</sup> Per una tale considerazione dello sport, v. già la *Carta europea dello sport per tutti* del 1976 (art. 1) e, in seguito, la *Carta europea dello sport* del 1992 (art. 1).

alla rimozione della condizione di subalternità sociale degli atleti paralimpici rispetto agli atleti c.d. *non disabled*<sup>10</sup>.

### 1.1. (segue). Diritto al lavoro nello sport e disabilità

Osservata con le lenti del giuslavorista, la nuova disposizione costituzionale induce quindi a chiedersi se siano maturi i tempi per accreditare anche nel settore sportivo un nuovo paradigma di tutela dei lavoratori con disabilità, valutando al contempo il grado di effettività delle misure adottate dallo Stato per garantire agli atleti paralimpici un accesso equo e inclusivo al lavoro sportivo.

Riassumendo in sé il diritto al libero sviluppo della personalità (art. 2 Cost.) con quello alla liberazione dello stigma della disabilità, corollario del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), l'art. 33, comma 7, Cost. viene invero quasi spontaneamente a interagire col «prototipo» dei diritti sociali, che è appunto il diritto al lavoro (art. 4 Cost.)<sup>11</sup>, il quale a sua volta ne costituisce il naturale sviluppo<sup>12</sup>. È infatti il passaggio dall'educazione sportiva all'inclusione lavorativa che segna l'evoluzione verso una socializzazione effettiva degli atleti con disabilità<sup>13</sup>.

Nel momento in cui lo sport paralimpico è tutelato non solo in quanto atto in cui si esplica lo spirito, ma perché è costituzionalmente necessario salvaguardarne i «valori pedagogici e culturali fondamentali» che lo rendono «vettore di integrazione»<sup>14</sup> (posto che sono i valori impressi nello sport, e non l'attività sportiva in sé, a essere riconosciuti dalla Repubblica ex art. 33 Cost.), il problema della promozione del suo esercizio si colloca prioritariamente nel quadro del dovere programmatico della Repubblica di garantire le condizioni che, rendendone effettiva la realizzazione, ne consentano lo svolgimento anche in termini professionali. D'altronde, l'adempimento di tale dovere si riflette, sul piano individuale, sulla possibilità di «esplicazione della libertà [...] della persona di perseguire il proprio personale progetto di vita»<sup>15</sup>, la quale rappresenta «il tramite necessario per l'affermazione della personalità»<sup>16</sup> ed è corollario del «fondamentale diritto di libertà della persona umana»

<sup>10</sup> INTERNATIONAL PARALYMPIC COMMITTEE, *Guide to Para and IPC terminology*, 2021, in [paralympic.org](http://paralympic.org).

<sup>11</sup> MENGONI, *I diritti sociali*, in M. NAPOLI (a cura di), *Il contratto di lavoro*, V&P, 2008, 135; cfr. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *EGT*, 14 ss.

<sup>12</sup> Per una lettura integrata dell'art. 33, comma 7, Cost. con le fonti sovranazionali e, in particolare, con la *Conv. ONU sui diritti delle persone con disabilità*, v. *infra*.

<sup>13</sup> ZILLI, *L'inclusione delle diversità nel (e attraverso il) lavoro sportivo: donne, giovani e disabili entrano in campo*, in *q. Riv.*, 2025, 1 ss. Sul diritto alla socializzazione, v., in prospettiva giuslavoristica, PASQUALETTO, *Discriminazione per età del lavoratore e diritto all'autodeterminazione e alla socializzazione della persona disabile all'attenzione della Corte di Giustizia*, in *IG*, 2024, 475 ss.

<sup>14</sup> *Ris. sulla dimensione europea dello sport* del 2 febbraio 2012, la quale riconosce nel sostegno e nella promozione dello sport per coloro che hanno disabilità intellettuali o fisiche «una priorità nell'UE, tenuto conto dell'importanza del suo ruolo quale veicolo di inclusione sociale».

<sup>15</sup> ALAIMO, *Il diritto al lavoro fra Costituzione nazionale e Carte europee dei diritti: un diritto "aperto" e "multilivello"*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2008, 9.

<sup>16</sup> MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, ora in *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, 1972, 228 e 232.

alla scelta dell'attività più idonea a esprimerne la «potenza creativa»<sup>17</sup>, elevarne la dignità e consentirle di contribuire al progresso della società<sup>18</sup>.

Questa è, dunque, la prospettiva che oggi si apre. E consente di inquadrare il diritto “allo” sport nel solco delle altre disposizioni che proteggono la posizione costituzionalmente necessaria<sup>19</sup> della persona che lavora spendendo la propria diversa abilità (in part. artt. 2, 3, 4 e 35 Cost.)<sup>20</sup>. È qui, proprio a questo incrocio, che la ricchezza assiologica dei principi costituzionali legittima la configurazione per lo Stato di un vincolo alla creazione di una strategia di promozione dell'inclusione degli atleti disabili nel “mercato del lavoro sportivo” affinché, superandosi un'impostazione meramente formale, la società sia conformata in senso sostanziale verso finalità di giustizia sociale<sup>21</sup>.

Come gli interventi compiuti a tutela dei lavoratori con disabilità hanno già dimostrato<sup>22</sup>, la pretesa di un intervento dello Stato che, anche in questo campo, attinga alla prospettiva dei fini è necessaria perché l'eguaglianza non sia «solo un principio da affermare, ma un risultato da conseguire»<sup>23</sup>. La latitudine della pari dignità esige, infatti, tanto la neutralizzazione dell'intrinseca posizione di debolezza connessa alla disabilità, in funzione della garanzia di pari opportunità, quanto la correzione in senso solidaristico della società, con misure sia di rimozione degli ostacoli che possano impedire, anche nel settore sporti-

<sup>17</sup> V. nt. 15.

<sup>18</sup> C. cost. 31 marzo 1994, n. 108.

<sup>19</sup> PROSPERETTI, *La posizione professionale del lavoratore subordinato*, Giuffrè, 1958, 55.

<sup>20</sup> Pervero, nel testo della Costituzione, la considerazione più significativa delle persone con disabilità è ancorata al riconoscimento dei diritti inviolabili (una «comune tutela in ragione della loro indifferenziata umanità»: PANUNZIO, *Il cittadino handicappato psichico nel quadro costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Pietro Gismondi*, III, Giuffrè, 1988, 525) e alla protezione contro le discriminazioni. Invece, la specificazione dell'azione trasformativa necessaria ai fini dell'eguaglianza sostanziale è ridotta all'assistenza materiale nella prospettiva delle esigenze di sussistenza (art. 38 Cost.). Il fondamento costituzionale del diritto al lavoro dei disabili si rintraccia nondimeno nella comune rotta tracciata dagli artt. 2, 3, 4, 35, 38 e 41 Cost. (v. almeno COLAPIETRO, *Diritto al lavoro dei disabili e Costituzione*, in *DLRI*, 2009, 624; ID., *Diritti dei disabili e Costituzione*, ESI, 2011; RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Cacucci, 2018; TARDIVO, *L'inclusione lavorativa della persona con disabilità: tecniche e limiti*, Giappichelli, 2024).

<sup>21</sup> Si badi: non occorre immaginare un diritto al lavoro “nello sport”, che altro non sarebbe se non una concettualizzazione categoriale dal valore meramente descrittivo, quale declinazione particolare del più ampio diritto al lavoro. Piuttosto, è necessario riconoscere che la tutela dell'integrità e dignità delle persone con disabilità deve orientare la legislazione non solo verso la prevenzione di ogni rischio di isolamento o marginalizzazione, ma anche verso la promozione di interventi idonei a garantire un'effettiva inclusione sociale. In tale prospettiva, l'esperienza normativa maturata nel campo del lavoro sportivo deve essere adattata e riversata anche nel settore paralimpico, affinché anche qui il cittadino con disabilità sia titolare non di libertà differenziate o attenuate, ma della medesima libertà garantita agli atleti dei *non-disabled olympic sports*.

<sup>22</sup> In materia, ad es., di assunzioni obbligatorie o accomodamenti ragionevoli. V. riferimenti in nt. 20.

<sup>23</sup> LIPARI, *Principio di eguaglianza ed esercizio della giurisdizione*, in *QG*, 2020, §1. Un chiaro esempio di attuazione del suddetto principio è il d.lgs. n. 62/2024, il quale prospetta a ogni persona con disabilità la titolarità di un progetto di vita individuale, personalizzato, sostenibile e partecipato che, partendo dai suoi desideri, aspirazioni e preferenze, individui, in una visione esistenziale unitaria, «i sostegni, formali e informali» per consentirgli di migliorare la qualità di vita, sviluppare tutte le sue potenzialità, scegliere i e partecipare in condizioni di pari opportunità ai diversi contesti di vita, anche lavorativi e sociali, tra i quali può includersi anche lo sport (artt. 2 lett. n), 18 e 26). Cfr. BATTISTI, *Il legislatore accoglie (con qualche riserva) la nozione euro-unitaria di disabilità*, in *AmbienteDiritto*, 2024, 12 ss.

vo, il libero sviluppo della personalità, sia di sostegno a un'eguale «libertà nonostante la disabilità»<sup>24</sup>.

Emerge in sostanza un rinnovato duplice compito per il legislatore: promuovere, nel mercato, l'inserimento lavorativo degli atleti con disabilità in posizione di parità con gli atleti *non disabled*; e valorizzare, nel rapporto, il paradigma della pari dignità, supportandolo con il diritto antidiscriminatorio attraverso un sistema di rimedi che ne renda effettiva l'operatività.

La compenetrazione del diritto allo sport e al lavoro (declinato, appunto, nel settore sportivo) nella complessa problematica di tutela delle persone con disabilità segna in tal modo anche l'epifania di quel più ampio processo legislativo – prodotto a ogni livello dalla condivisione del riconoscimento della funzione sociale della disabilità – volto a migliorare la condizione e a garantire la partecipazione alla società degli atleti paralimpici mediante un nutrito novero di azioni positive.

Numerose fonti sovranazionali promuovono infatti un modello di convivenza civile inclusivo<sup>25</sup>, riconoscendo gli atleti paralimpici non solo come esempi di resilienza, forza interiore e determinazione, ma anche quali ambasciatori capaci di veicolare e diffondere nella società i valori connessi con lo svolgimento dell'attività sportiva e di contribuire, quindi, all'abbattimento delle barriere socio-culturali. In tale prospettiva, nel perseguire l'eguaglianza attraverso la valorizzazione della dignità della persona e dunque della stessa differenza, esse impongono agli Stati uno sforzo sistematico per prevenire e superare ogni forma di disparità di trattamento, concorrendo così a una trasformazione profonda della società, attraverso l'adozione di misure legislative funzionali a «promuovere un approccio aperto e accogliente nei confronti delle persone con disabilità e un'adeguata comprensione delle opportunità e dei benefici derivanti» dalla loro partecipazione a competizioni sportive a ogni livello<sup>26</sup>.

Il diritto all'effettiva partecipazione alla vita sociale delle persone con disabilità attraverso lo sport (e il lavoro nello sport) riassume anzitutto efficacemente in sé il novero di tutele desumibili dal combinarsi degli artt. 3, lett. a), c) e d), 19, 27, 28 e 30 *Conv. ONU sui diritti delle persone con disabilità*. Qui, infatti, da un lato, si riconosce il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con pari dignità e libertà di scelta (inclusa quella relativa al percorso lavorativo) rispetto agli altri individui; dall'altro, si impone agli Stati l'obbligo di adottare misure efficaci e adeguate al fine di fornire effettività all'esercizio di tale diritto e favorire la piena integrazione delle persone con disabilità nella società. A sua volta, lo sport è elevato quale fattore abilitante dell'autonomia e dell'eguaglianza delle

<sup>24</sup> BELLI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Franco Angeli, 2000, 7.

<sup>25</sup> Consentendo per questa via di aprire le porte a una rilettura in chiave “socializzante” delle disposizioni costituzionali. V. nt. 20.

<sup>26</sup> *Concl. sull'accesso allo sport per le persone con disabilità* del 2019, 18. Approccio ribadito dalla *Ris. su un approccio integrato alla politica dello sport* del 2017, 61-62.

persone con disabilità in un'ottica di piena inclusione: il fatto che costoro abbiano diritto a partecipare, senza barriere legate alla propria condizione, alle attività sportive «a tutti i livelli» (massimi inclusi) crea infatti un circolo virtuoso nel quale non solo il singolo, ma la stessa società è arricchita dall'esplicazione del «loro potenziale» (art. 30), con un effetto di costante sensibilizzazione<sup>27</sup>.

A tali previsioni fa eco la *Carta europea dello sport* del 1992, che, sviluppando le previsioni contenute nella precedente *Carta europea dello sport per tutti*<sup>28</sup>, affida lo sport – “un diritto di tutti” – a un duplice livello di intervento, che riflette in modo puntuale il rapporto esistente tra eguaglianza formale e sostanziale. Il primo, comune a tutti, garantisce a ciascun individuo la piena titolarità del diritto allo sport, «affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di praticar[lo]». Il secondo, strumentale alla realizzazione del primo, è volto alla rimozione degli ostacoli di ordine fattuale che a essa si oppongono, «al fine di consentire [...] ai disabili e ai gruppi più svantaggiati di beneficiare realmente di tali possibilità» (art. 4). Profonda appare d'altronde l'influenza del diritto europeo, ove si consideri, ancora una volta, la corrispondenza tra il «diritto dei disabili di beneficiare di misure intese a garantirne l'autonomia, l'inserimento sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità» (art. 26 CDFUE) e la funzione sociale ed educativa che legittima l'Unione Europea a intervenire in ambito sportivo (art. 6 e 165 TFUE)<sup>29</sup>. Dalla combinazione di tali disposizioni, infatti, trae origine la strutturata politica di integrazione confluita nella *Strategia dell'UE a favore delle persone con disabilità*, da cui promanano le numerose azioni volte a incoraggiare l'accesso allo sport paralimpico e alle connesse posizioni decisionali (in specie all'interno degli organismi componenti il Comitato Paralimpico Internazionale), ad aumentare la visibilità mediatica dello sport paralimpico e, soprattutto, a garantire un lavoro sportivo dignitoso anche per gli atleti paralimpici<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> In senso analogo, v. già UNESCO, *Carta Internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport* del 1978, ove in part. nel Preambolo e nell'art. 1.3 viene accentuato il ruolo duplice dello sport quale mezzo di superamento delle discriminazioni e dell'esclusione vissuta da gruppi vulnerabili o emarginati, nonché di promozione delle pari opportunità in seno alla società. Nella stessa direzione si colloca il punto 37 dell'*Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile*, che riconosce il crescente contributo dello sport quale veicolo di pace, tolleranza e rispetto e, quindi, quale strumento di inclusione sociale. Coerenti con il descritto indirizzo sono inoltre numerose Risoluzioni ONU che valorizzano il contributo dello sport paralimpico «to the full and equal realization of their human rights, as well as respect for their inherent dignity» (21 novembre 2023) e il ruolo «in acting as a primary vehicle to promote positive perceptions and greater inclusion of persons with disabilities» (1 dicembre 2022). Il contrasto alle discriminazioni, la promozione di tolleranza, comprensione reciproca e rispetto, così come la prevenzione dei conflitti e la costruzione della pace rappresentano d'altronde i fondamenti della nota tregua olimpica, che in occasione di ogni edizione delle Olimpiadi e Paralimpiadi, anche invernali, l'Assemblea Generale dell'ONU si premura di rinnovare.

<sup>28</sup> V. nt. 9.

<sup>29</sup> Ciò in coerenza con le indicazioni contenute, dapprima, nella Dich. n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam e nella Dec. n. 291/2003/CE del 6 febbraio 2003, ove, anche se manca un espresso riferimento alla disabilità, è riconosciuto il ruolo dello sport nella promozione dell'inclusione sociale dei gruppi sfavoriti; e, in maniera più pregnante, nel *Libro bianco sullo sport* del 2007, antecedente al Trattato di Lisbona, ove ne veniva già sottolineato il contributo significativo «alla coesione economica e sociale e a una società più integrata» e si invitavano l'UE e gli Stati membri a «sfruttare meglio il potenziale dello sport come strumento per l'inclusione sociale nelle politiche, nelle azioni e nei programmi».

<sup>30</sup> I prodromi di tale politica si rintracciano, nuovamente, nel *Libro bianco*, cit. (§16). V. poi *Strat. europea sulla disabilità*

In questa direzione si segnalano, soprattutto, le *Concl. sull'accesso allo sport per le persone con disabilità* del 7 giugno 2019, ove si invitano gli Stati membri ad affrontare «la questione degli atleti di alto livello e ad alte prestazioni nel contesto delle pari opportunità e della non discriminazione delle persone con disabilità», con evidente riferimento alla loro situazione lavorativa; e la *Ris. sulla politica dell'UE in materia di sport* del 23 novembre 2021, attraverso la quale gli Stati membri sono stati invitati a «sostenere gli atleti olimpici e paralimpici a basso reddito».

## 2. Gli atleti paralimpici e i Gruppi sportivi dello Stato

In questo contesto, l'obiettivo che perseguiremo nelle prossime pagine sarà di valutare l'adeguatezza dell'impegno profuso dal legislatore italiano nel sostenere la pratica sportiva degli atleti con disabilità. L'analisi si concentrerà, in particolare, sulla disciplina prevista dal d.lgs. n. 36/2021, che consente il reclutamento degli atleti paralimpici nei Gruppi sportivi dei Corpi a ordinamento militare (GSM) e dei Gruppi sportivi dei Corpi a ordinamento civile (GSC)<sup>31</sup>, ovvero in quei sodalizi sportivi attraverso i quali la Repubblica tutela e promuove il patrimonio sportivo nazionale e sostiene lo sport agonistico di alto livello. E sarà finalizzata a stabilire se, tanto nelle condizioni di accesso, quanto nella gestione del rapporto sussistono o residuino limiti o incoerenze tali da perpetuare una condizione di disparità degli atleti paralimpici rispetto agli atleti *non disabled* e, pertanto, pregiudizievoli a un'effettiva e integrale inclusione.

Per entrare nel merito del tema che ci siamo prefissati di affrontare sembra opportuno compiere una breve premessa di carattere generale onde precisare quali sono state le principali novità introdotte dalla riforma del 2021, cui la l. n. 86/2019 aveva affidato il compito di realizzare un sistema fondato sul «principio delle pari opportunità, anche per le persone con disabilità, nella pratica sportiva e nell'accesso al lavoro sportivo» (art. 5)<sup>32</sup>.

La configurazione di una relazione indissolubile tra attività sportiva, inclusione lavorativa e sostegno alla disabilità – e perciò l'attuazione della citata l. n. 86/2019 – è operata dal

---

2010-2020, ove si sottolinea la necessità di migliorare l'accessibilità allo sport e promuovere la partecipazione a manifestazioni sportive e l'organizzazione di eventi sportivi specifici per i disabili; *Ris. sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport (2017-2020)* ove l'accento è nuovamente posto sul contributo all'inclusione sociale; *Concl. sul ruolo dello sport quale fonte e motore dell'inclusione sociale attiva* del 2010; *Ris. sulla dimensione europea dello sport* del 2012; *Concl. sul contributo dello sport all'economia dell'UE e in particolare alle questioni della disoccupazione giovanile e dell'inclusione sociale* del 2014; *Ris. su un approccio integrato alla politica dello sport* del 2017; *Ris. sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport* del 2024.

<sup>31</sup> Tra i primi rientrano il gruppo Fiamme Gialle (Guardia di Finanza), che dipende dal Ministero dell'Economia, nonché i Centri sportivi delle Forze Armate (Esercito, Aeronautica e Marina) e dell'Arma dei Carabinieri, che fanno capo al Ministero della Difesa (GD); tra i secondi le Fiamme Azzurre (Polizia Penitenziaria), Fiamme Oro (Polizia di Stato) e Fiamme Rosse (Vigili del Fuoco), che fanno capo rispettivamente al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Interno.

<sup>32</sup> Pervero, nel testo del d.lgs. n. 36/2021 analogia finalità non è ribadita, limitandosi l'art. 3, comma 2 lett. f) a esprimere l'obiettivo di incentivare la pratica sportiva dei cittadini con disabilità, garantendone l'accesso alle infrastrutture sportive, quale misura volta ad assicurarne il pieno inserimento nella società civile. Nondimeno, il richiamo alla pari opportunità è contenuto nella rubrica del Titolo VI, qui appunto commentato.

Titolo VI della riforma (artt. 43-50), con il quale sono stati istituiti sia apposite sezioni paralimpiche nell'ambito dei gruppi sportivi delle Fiamme Azzurre (Polizia Penitenziaria – FA), Fiamme Oro (Polizia di Stato – FO) e Fiamme Gialle (Guardia di Finanza – FG) sia il Gruppo Sportivo Paralimpico della Difesa – GSPD presso il Ministero della Difesa<sup>33</sup>; e si è aperto al tesseramento degli atleti paralimpici anche presso le sezioni e i gruppi sportivi già costituiti presso i Comandi dei Vigili del Fuoco (Fiamme Rosse – FR).

Con tali misure, il legislatore del 2021 offre anche agli atleti paralimpici un canale privilegiato di accesso al mondo del lavoro sportivo, consentendo loro di fruire delle risorse e delle strutture dei Gruppi sportivi dello Stato (GS) al fine di migliorare le proprie prestazioni, allenarsi con i necessari supporti e gareggiare nelle più importanti competizioni di livello nazionale e internazionale, all'interno di un contesto che li valorizza dal punto di vista professionale e agonistico, assicurando al contempo – come diremo a breve – tutele dal punto di vista giuslavoristico.

Orbene, le ragioni a fondamento dell'introduzione di tali previsioni sono essenzialmente di due tipi e tra loro complementari.

Innanzitutto, la novella è volta a superare quell'odiosa lacuna ordinamentale che relegava gli atleti con disabilità nel cono d'ombra di un'assoluta «indifferenza da parte dell'ordinamento giuslavoristico»<sup>34</sup>, limitandone le capacità di sostentamento economico (il che spesso rendeva necessario lo svolgimento di altra attività di lavoro<sup>35</sup>, salva la fruizione delle prestazioni previdenziali di invalidità) e quindi, in termini complessivi, frenando l'affermazione del fenomeno.

Ciò non era dovuto solo alle note conseguenze derivanti dalla rigida bipartizione dello sport nel vigore della l. n. 91/1981, con la segregazione degli atleti paralimpici nel limbo del dilettantismo<sup>36</sup>, quanto soprattutto a una condizione peculiare di disparità che afflig-

<sup>33</sup> A ben vedere, la norma, più che "istituire", avrebbe dovuto "riconoscere" l'istituzione delle sezioni paralimpiche di alcuni GS già disposta, come per le FO, da precedenti disposizioni di legge (art. 3, comma 11, d.lgs. n. 95/2017).

<sup>34</sup> Tosi, *Sport e diritto del lavoro*, in *ADL*, 2006, 718.

<sup>35</sup> Quest'ultima questione è ora affrontata dall'art. 28-bis d.lgs. n. 36/2021 attraverso la previsione di una nuova ipotesi di sospensione retribuita dal rapporto, con conservazione «del posto di lavoro e del trattamento economico e previdenziale da parte del datore di lavoro», in sostituzione della previgente disciplina contenuta nell'art. 90, comma 23, l. n. 289/2002. La sospensione è garantita in caso di ricorrenza di alcuni requisiti. Il primo, di carattere soggettivo, attiene alla circostanza che gli atleti «rientrano nella categoria del più alto livello tecnico-agonistico, così come definito dal CIP», indipendentemente che si tratti di «lavoratori dipendenti del settore pubblico o del settore privato». Devono poi sussistere due requisiti oggettivi, relativi all'inserimento della disciplina sportiva o specialità tra quelle inserite nel programma ufficiale dei Giochi Paralimpici e dei Giochi Olimpici Silenziosi (*deaflympics*) e alla preventiva convocazione ufficiale da parte della Federazione di appartenenza. Infine è stabilito un requisito funzionale, con la destinazione allo svolgimento di attività di preparazione finalizzata alla partecipazione a eventi sportivi, nonché alla partecipazione a raduni della squadra nazionale e a eventi sportivi internazionali. La sospensione è soggetta al limite di 90 giorni l'anno per massimo 30 giorni continuativi. È ammesso il rimborso, a carico del CIP, delle spese sostenute. Le disposizioni trovano applicazione anche in favore degli atleti paralimpici in servizio presso i GSM e i GSC solo laddove l'attività sportiva non sia resa a fini istituzionali. L'ipotesi potrebbe trovare applicazione in caso di doppio tesseramento. L'ordinamento sportivo consente infatti agli atleti dei GS di cumulare al tesseramento per il proprio gruppo sportivo quello con un gruppo sportivo privato, talora previo rilascio del nulla-osta da parte della P.A. e autorizzazione federale.

<sup>36</sup> Tutte le discipline paralimpiche sono considerate dilettantistiche: v. per es. stat. Federazione Italiana Sport Paralimpici e

geva gli atleti paralimpici rispetto agli atleti *non disabled* dei settori dilettantistici. Infatti, come si è cercato di argomentare altrove<sup>37</sup>, prima della riforma del 2021 questi ultimi avevano rinvenuto un “rifugio” nei GSM e GSC, mentre il reclutamento degli atleti paralimpici all’interno dei GS era impedita da una normativa tarata sul modello dello sport come parte integrante dell’addestramento militare e della formazione professionale e perciò di soggetti “privi di disabilità”.

Pervero, anche prima della riforma i GS non sono stati insensibili alla valorizzazione del patrimonio sportivo paralimpico, specie a partire dall’istituzione della Federazione italiana sport disabili (FISD) (l. n. 189/2003), prima, e del Comitato Italiano Paralimpico (CIP) (l. n. 124/2015 e d.lgs. n. 43/2017), poi, e quindi dall’avvio di una politica di progressivo potenziamento, promozione, consolidamento e perfezionamento dell’attività agonistica di alto livello in vista della partecipazione degli atleti paralimpici alle manifestazioni sportive che impegnano il nome della Nazione.

Rispondendo alle persistenti ristrettezze della normativa lavoristica con le elastiche opportunità offerte dall’ordinamento sportivo – esattamente come agli albori del lavoro sportivo pubblico<sup>38</sup> – *motu proprio* le FA, FO e FG avevano nel tempo stipulato convenzioni con il CIP impegnandosi a orientare le relative attività verso gli sport rientranti nel programma paralimpico e a collaborare allo sviluppo tecnico-agonistico degli atleti con disabilità, anche in funzione dell’elevazione del prestigio della Rappresentativa Azzurra (es. conv. CIP-FA 12 luglio 2007; conv. CIP-FO 12 marzo 2012; prot. CIP-FG 23 febbraio 2012). Più limitato, ma comunque favorevole all’apertura di un nuovo orizzonte culturale inclusivo, è stato l’apporto dei Centri sportivi delle Forze Armate. Con il prot. 9 luglio 2014, il Ministero della Difesa e il CIP hanno infatti dato origine a quel Gruppo Sportivo Paraolimpico della Difesa che oggi viene espressamente riconosciuto dalla riforma, seppur con il limitato obiettivo di promuovere un programma sportivo rivolto in favore dei militari che, operando in Patria o fuori dai confini nazionali, avessero contratto lesioni o malattie invalidanti e permanenti nell’adempimento del proprio dovere, nonché del personale con disabilità dei ruoli civili della Difesa.

Ai GSM e GSC va quindi senz’altro il merito di aver contribuito a sostenere l’apertura del Paese allo sport paralimpico, riconoscendone la capacità di accrescere il prestigio delle istituzioni di appartenenza e di contribuire all’affermazione sportiva nazionale, con uno sforzo che ha offerto visibilità e quindi promosso la diffusione di tale pratica sportiva in seno alla società, a qualunque livello e per qualsiasi tipologia di disabilità.

Ma le concrete opportunità di sostegno agli atleti paralimpici sono state limitate al tesseramento «come civili» e alla conseguente possibilità di beneficiare della preparazione, dell’assi-

---

Sperimentali, 23 marzo 2017; stat. Federazione Italiana Sport Invernali Paralimpici, 15 luglio 2021.

<sup>37</sup> V., se vuoi, *Il lavoro sportivo pubblico*, in corso di pubblicazione in *LPA*, 2026.

<sup>38</sup> V. nt. prec.

stenza tecnico-sportiva e medica e del supporto logistico<sup>39</sup>. Con quest'ulteriore conseguenza: che, non essendo, dal punto di vista giuridico, appartenenti ai Corpi (militari o civili) dello Stato, gli eventuali infortuni non potevano considerarsi avvenuti "per causa di servizio" e risultavano coperti esclusivamente da un'assicurazione privata stipulata dal CIP, connessa al tesseramento (es. art. 5 conv. CIP-FO cit.). Inoltre, le possibilità di sostentamento economico degli atleti erano limitate alla mera percezione (talora saltuaria, talaltra periodica) di borse di studio. Un tale assetto si presentava sensibilmente meno favorevole rispetto a quello previsto per gli atleti *non disabled*, i quali all'opposto erano (e sono) inquadrati all'interno dei ruoli iniziali delle Forze Armate, dell'Arma dei Carabinieri o dei Corpi civili dello Stato, con le tutele economico-normative, previdenziali e assicurative previste dall'ordinamento di appartenenza, oltre alla garanzia di occasioni di ricollocazione professionale al termine della carriera sportiva o in caso di sopravvenuta inidoneità (assente per i primi)<sup>40</sup>.

Di conseguenza, il rapporto con gli atleti paralimpici è rimasto intrappolato in quel mondo sommerso fatto di premi, riconoscimenti e rimborsi, che ha caratterizzato tutta l'area del "professionismo di fatto", e contratti di natura commerciale in ordine alla gestione dei diritti di immagine.

E qui si coglie la seconda ragione della riforma.

Infatti, il d.lgs. n. 36/2021 intende porre fine alla descritta condizione di disparità e assicurare anche agli atleti paralimpici il sostegno dello Stato, affinché siano loro garantiti mezzi di vita utili al pieno esercizio, su base di uguaglianza con gli atleti *non disabled*, dell'attività sportiva agonistica<sup>41</sup>. Ferma restando la possibilità di optare per rapporti di lavoro (sportivo) "privato" presso altri sodalizi sportivi<sup>42</sup>, la legge oggi incoraggia gli atleti paralimpici a intraprendere un percorso (lavorativo e sportivo) all'interno dei GS, rendendoli destinatari della garanzia di un'adeguata retribuzione, tale da consentir loro di dedicarsi a tempo pieno alla preparazione atletica, e di (tendenziali) occasioni di reimpiego al termine della carriera<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> D'altra parte, l'impossibilità di accedere ai concorsi ordinari, in condizioni di eguaglianza con gli atleti normodotati, era generata dalle limitazioni in ordine ai previsti requisiti di idoneità. Va tuttavia segnalato che, almeno a far tempo dal d.lgs. n. 95/2017 (art. 3, comma 9 ss.), per le FO era stata introdotta la possibilità, funzionale al consolidamento del movimento paralimpico, di immettere nella sezione paralimpica i dipendenti divenuti inidonei ai servizi di istituto ex artt. 1 ss. d.p.r. n. 339/82, i quali conservavano, in tal modo, lo *status* di appartenenti alle Forze di Polizia. Essi possono tuttora svolgere l'attività di atleta, in base alle attitudini agonistiche dimostrate, ovvero assumere il ruolo di tecnici sportivi, se in possesso delle abilitazioni rilasciate dalle competenti federazioni sportive nazionali. Una volta divenuti inidonei anche alle attività sportive, analogamente a quanto oggi previsto per tutti gli atleti paralimpici delle FO (v. §5), sono destinatari delle misure di reimpiego in altre attività istituzionali dei medesimi ruoli tecnici e tecnico-scientifici della Polizia di Stato.

<sup>40</sup> Non a caso, in una recente intervista, la campionessa Bebe Vio, già tesserata come civile presso le FO e ora appartenente al relativo gruppo paralimpico, ha dichiarato di essere stata, per anni, un «poliziotto finto» (*Bebe Vio, giuramento in Polizia con altri 12 atleti paralimpici*, in *LaGazzettadelloSport*, 11 luglio 2023).

<sup>41</sup> ZILLI, *Il nuovo lavoro sportivo per l'inclusione delle diversità*, in *LG*, 2022, 238.

<sup>42</sup> Come emerge chiaramente dai numerosi riferimenti al settore paralimpico contenuti negli artt. 26 ss. d.lgs. n. 36/2021: norme che afferiscono al settore privato (e non pubblico) del lavoro sportivo.

<sup>43</sup> L'art. 44, comma 1, riconosce alle sezioni paralimpiche delle FO la facoltà di tesserare atleti anche se non appartenenti alla Polizia di Stato. Ciò per la mera fruizione degli impianti sportivi e il supporto tecnico (senza instaurazione di un rapporto di lavoro). Analogamente, l'art. 47 concede al GSPD di iscrivere il personale, militare e civile ex art. 1525 d.lgs. n. 66/2010,

Con tale apertura, il rapporto tra scopo dell'esercizio della pratica sportiva e mezzi garantiti dai GS rispetto al passato si capovolge e con l'inserimento dell'atleta nel gruppo sportivo si assiste a una conformazione del paradigma di condotta insito nel dovere di collaborazione sportiva (da adempiere con «disciplina ed onore» *ex art. 54 Cost.*) alle esigenze e al progetto tecnico del Gruppo, da cui deriva altresì la soggezione (mutevole a seconda della natura del rapporto) al potere di organizzazione e direzione delle attività sportive.

Lo svolgimento dello sport paralimpico cessa, pertanto, di avere ragione di scopo (personale) e diviene mezzo per uno scopo (altrui). Non è più qualificato come attività svolta in funzione della soddisfazione di meri bisogni educativi del fisico e dello spirito, e quindi dello sviluppo e perfezionamento della personalità dell'atleta con disabilità (*virtutis enim gratia*: D. 3.2.4). E si colloca, invece, in rapporto teleologico con la soddisfazione dell'interesse del gruppo sportivo "creditore" della prestazione sportiva<sup>44</sup>. I GSM e GSC, nel mettere a disposizione dell'atleta l'alto livello di competenze garantito dai propri professionisti e le proprie strutture, ne regolamentano l'esercizio al fine di trarre, attraverso la preparazione, il supporto tecnico e gli allenamenti, il prestigio e la visibilità che derivano dai risultati conseguiti nelle manifestazioni sportive nazionali e internazionali e incentivare così la società nel suo complesso ad avvicinarsi a tali discipline, sì da mantenere vivo il patrimonio sportivo nazionale<sup>45</sup>. All'opposto, la posizione dell'atleta è caratterizzata da una tensione (non più solo agonistica, ma giuridica) al risultato, che si esprime nella destinazione dell'attività sportiva al soddisfacimento dello specifico interesse (pubblico) della P.A.<sup>46</sup>.

### 3. Quale parità?

L'opera di inquadramento sin qui compiuta non ci ha fatto perdere di vista il punto di partenza. Al contrario, consente ora di considerare con precisione se l'approdo legislativo

---

disabile della Difesa in servizio o in congedo o quiescenza, al fine di favorire un generale processo di recupero e di integrazione, specialmente laddove l'atleta riveli potenzialità di *performance* sportive di alto livello (cfr. art. 10 stat. GSPD, 5 gennaio 2024).

<sup>44</sup> Deve avvertirsi che il termine, utilizzato per offrire chiarezza espositiva nell'ambito di un discorso comune ai GS, è invero impreciso, almeno per i rapporti degli atleti paralimpici inquadrati all'interno dei Corpi di appartenenza e in regime di diritto pubblico, mentre è adeguato per quelli regolati tramite contratti di lavoro sportivo (v. §5).

<sup>45</sup> L'accrescimento del prestigio dell'Amministrazione e lo sviluppo e la conservazione del patrimonio sportivo nazionale tramite la promozione dello sport (paralimpico) di eccellenza costituiscono la finalità comune di tutti i GS (v. artt. 1 d.p.r. n. 316/2002 per le FG; 130 d.lgs. n. 217/2005, per le FR; 2 stat. FA; 1 stat. FO; 2 stat. GSPD). Non occorre poi dimenticare la dimensione patrimoniale che lo svolgimento di attività sportiva assume, tanto in relazione alle sponsorizzazioni del Corpo, quanto ai contributi ricevuti *ex artt. 46 e 49 d.lgs. n. 36/2021*.

<sup>46</sup> La prestazione atletica, infatti, pur oggetto di sistemi regolativi differenti – rilevando ora nell'ambito di un rapporto di lavoro sportivo di natura privatistica, ora all'interno di un rapporto di impiego in regime di diritto pubblico (v. §5) – è in entrambi i casi funzionalmente orientata al perseguimento delle finalità istituzionali del gruppo sportivo. Essa rileva, pertanto, non solo come espressione della personalità dell'atleta, ma anche come attività organizzata in funzione della promozione dell'immagine, del prestigio e della missione istituzionale del GS di appartenenza (su cui nt. prec.). Per la relazione tra la permanenza di tale interesse e le ipotesi di recesso e di dismissione e reimpiego, v. anche §5.

del 2021 abbia davvero condotto a un significativo passo avanti del sistema italiano verso le «pari opportunità» (com'è espressamente rubricato il Titolo VI).

Occorre in particolare verificare se all'attenuazione delle differenze tra atleti paralimpici e *non disabled* corrisponda un approccio legislativo realmente inclusivo e tale da confermare il ruolo costituzionalmente assunto dallo sport (anche paralimpico) come «fattore di integrazione – sociale, spirituale e culturale»<sup>47</sup>, «di diffusione di valori universali positivi»<sup>48</sup> e di rimozione di ogni forma di discriminazione.

I toni enfatici con cui è stata accolta la riforma del 2021 – acclamata per aver fatto venir meno «una disparità che non aveva ragione di essere» e, al tempo stesso, per aver trasmesso «un messaggio culturale al Paese nel senso della piena inclusione delle persone con disabilità e del riconoscimento di uguali diritti per tutti», compreso quello a essere impiegati, «in futuro, [...] a livello lavorativo in base alle loro capacità e abilità»<sup>49</sup>– impongono in effetti di accertare la corrispondenza tra lo spirito delle norme contenute nel Titolo VI e l'effettività delle misure poste in essere nei termini di una concreta idoneità alla rimozione degli ostacoli e all'attivazione di sostegni adeguati, così da garantire agli atleti paralimpici, su base di eguaglianza sostanziale, il pieno esercizio del diritto costituzionale al lavoro (nello sport).

E ciò perché non si può concepire il riconoscimento di «uno statuto effettivo di pari opportunità di inserimento sociale, economico e politico» essenziali ai fini di una reale redistribuzione di *chances* e occasioni di partecipazione al progresso della società (e in ultimo della stessa razionalità del diritto)<sup>50</sup>, se non avendo riguardo agli effetti che valgono a identificare come tali le azioni positive di correzione o eliminazione delle disparità.

Nelle pagine che seguono la questione verrà, perciò, indagata nei termini seguenti.

Si considererà, anzitutto, che all'interno del Titolo VI convivono due distinte discipline, l'una relativa ai GSC (Capo I: artt. 43-46) e l'altra ai GSM (Capo II: artt. 47-49), le quali, a loro volta, si articolano in due distinti profili, rispettivamente attinenti al reclutamento e all'inquadramento del rapporto di lavoro degli atleti paralimpici.

A partire da tali premesse, si verificherà, quindi, se all'esistenza di eventuali differenze (prima tra atleti paralimpici dei GSC e GSM e poi in relazione alla condizione degli atleti *non disabled* ivi assunti) corrispondano azioni di contrasto a discriminazioni radicate nella struttura economico-sociale del Paese (*ex art. 3, comma 2, Cost.*); o, all'opposto, anche ai fini del controllo di legittimità costituzionale, se le disomogeneità eventualmente riscontrate si trasformino a loro volta in incontrovertibili «discriminazioni di destino sociale»<sup>51</sup> suscettibili di pregiudicare la credibilità delle promesse di eguaglianza e solidarietà e perciò di tradursi in un'intollerabile limitazione di opportunità, antitetica rispetto all'obbligo

<sup>47</sup> D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in *GdP*, 2022, 152 ss.

<sup>48</sup> Relazione illustrativa al d.d.l. n. 747/2022.

<sup>49</sup> Così, il Presidente del CIP, PANCALLI, in *comitatoparalimpico.it*, 25 novembre 2020.

<sup>50</sup> C. cost. 26 marzo 1993, n. 109.

<sup>51</sup> V. nt. prec.

di riconformazione della realtà imposto al legislatore al fine di assicurare la pari dignità sociale delle persone con disabilità.

#### 4. Il reclutamento

La questione può essere indagata anzitutto nella lente della disciplina sul reclutamento, che, tendenzialmente, per i GSC e i GSM si sovrappone: per entrambi l'accesso è subordinato all'espletamento di procedure concorsuali, secondo il principio di cui all'art. 97 Cost., con la precisazione che la selezione è riservata, per le stesse ragioni degli atleti *non disabled*<sup>52</sup>, agli atleti con disabilità tesserati con una Federazione riconosciuta dal CIP che, per le FA e il GSPD, abbiano conseguito il più alto livello tecnico-agonistico o che, per le FO, FR e FG, rientrino tra gli atleti di riconosciuto interesse nazionale (artt. 43, comma 1; 44, comma 1; 45, comma 2; 47, comma 4; 48, comma 4, d.lgs. n. 36/2021). La presenza, ai fini dell'accesso al concorso, di tale requisito è volta non solo a riservare l'accesso ad atleti di cui si presuppone il raggiungimento di prestigiosi risultati in occasione delle più importanti competizioni sportive, assicurando ad un tempo l'eccellenza tecnico-agonistica dei gruppi sportivi e una ricompensa all'investimento dello Stato in termini di prestigio; ma anche a mantenere una relazione dialettica tra l'ordinamento statale e quello sportivo (*ex art.* 1 d.l. n. 220/2003, conv. in l. n. 280/2003), lasciando all'autonomia del CIP e delle Federazioni l'individuazione dei criteri e dei parametri utili al relativo riconoscimento, in vista delle selezioni per la Rappresentativa Azzurra, quasi che lo Stato operi, *a posteriori*, un'interposta assunzione degli atleti da questi selezionati.

Coerentemente, a garanzia che l'accesso avvenga avendo riguardo all'esclusiva capacità competitivo-agonistica degli atleti «e senza altra distinzione che quella delle loro virtù e dei loro talenti»<sup>53</sup>, i concorsi sono per titoli, dettagliati per ciascun gruppo sportivo con decreto del Ministro competente insieme ai requisiti di idoneità psico-fisica e alle modalità di selezione<sup>54</sup>. Di rilievo è anche l'assoggettamento del reclutamento degli atleti paralimpici, che deve avvenire comunque nei limiti assunzionali previsti dalla normativa vigente, a un'aliquota del 5% (artt. 43, comma 3; 44, comma 3; 45, comma 4; 47, comma 2; 48, comma 2, d.lgs. n. 36/2021). Si è venuta così a creare una situazione solo in apparenza non dissimile a quella relativa agli atleti *non disabled*. Anche per costoro l'accesso ai gruppi sportivi è contingentato. La differenza però sta in questo: mentre per il reclutamento degli atleti *non disabled* la percentuale

<sup>52</sup> V. nt. 37.

<sup>53</sup> V. art. 6 *Dich. dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 26 agosto 1789.

<sup>54</sup> Cfr. decr. Min. Giustizia n. 212/2021 (FA); Min. Interno n. 103/2022 (FO); Min. Interno n. 210/2022 (FR); Min. Difesa 28 febbraio 2022 (GSPD); per le FG, l'art. 48, comma 3, dispone che si provveda invece con determinazione del Comandante Generale della Guardia di finanza (v. det. n. 536/2022). A garanzia della perdurante capacità competitiva dell'atleta, sono spesso valutati solo i titoli conseguiti nel biennio precedente.

è calcolata sulle dotazioni organiche del Corpo o comunque sulle prevedibili vacanze organiche dei ruoli (cfr. artt. 957 d.p.r. n. 90/2010 per i GD; 2 d.p.r. n. 316/2002 per le FG; 1 d.p.r. n. 132/2002 per le FA; 38 d.p.r. n. 64/2012 per le FR; mentre per le FO è fissata una soglia di 400 atleti: art. 1 d.p.r. n. 393/2003), l'aliquota relativa al reclutamento degli atleti paralimpici è stabilita con riguardo all'organico dei gruppi sportivi del Corpo di appartenenza e, per il GSDP, all'organico globalmente esistente nei GSM.

Ciò solleva immediatamente un interrogativo sulla conformità dell'assetto normativo al principio di inclusione contenuto nella legge delega e sull'effettivo riconoscimento paritario degli sport paralimpici. In effetti, l'azione di riforma intrapresa nel 2021 qui sembra mostrare alcune mancanze, facendo emergere nelle pieghe della scelta di assicurare una prevalenza agli atleti *non disabled* una visione "conservativa", volta a preservare la funzione rappresentativa e competitiva che i GSM e GSC hanno storicamente assunto nelle discipline olimpiche e a garantire pertanto priorità alla continuità del modello agonistico in tali settori.

Nella complessa opera di ponderazione tra sensibilizzazione e valorizzazione dello sport praticato da persone con disabilità e promozione e salvaguardia di una tradizione sportiva vincente, il rischio di erosione del patrimonio sportivo nazionale (inteso nel senso più ampio e comprensivo anche delle strutture e delle professionalità utili allo sviluppo degli atleti) nelle discipline non paralimpiche, forse anche per la consapevolezza della nuova concorrenza del settore privato, sembra così quasi ipnotizzare il legislatore italiano, facendo assumere all'aliquota del 5% non il significato suo proprio di limite massimo, ma il valore (nei fatti) di una quota di riserva, volta a garantire la presenza di un (minimo) contingente di sportivi con disabilità; e dimenticare, piuttosto, quali possano essere i vantaggi (ad es. in termini di popolarità, sponsorizzazioni, oltre che di sensibilizzazione della società nel suo complesso), che potrebbero derivare dalla fissazione di soglie di assunzione parametriche al Corpo e quindi all'espansione dell'agonismo italiano in tale direzione.

In altri termini, l'ordinamento lavoristico sportivo pubblico sembra ancora poco fiducioso in ordine al potenziale competitivo e rappresentativo degli atleti con disabilità e quindi in ordine alla loro effettiva capacità di concorrere al raggiungimento di obiettivi di accrescimento del prestigio nazionale (cui sono ispirati i GS)<sup>55</sup> e alla promozione dell'immagine istituzionale dei Corpi di appartenenza. Il limitato spazio loro garantito appare quindi più il frutto di una concessione simbolica che di una reale apertura verso un nuovo paradigma sportivo, capace di integrare pienamente le diversità e di valorizzare le competenze degli atleti paralimpici, collocandoli su un piano di parità con i colleghi *non disabled*.

Siffatta impostazione, lungi dal promuovere una vera inclusione, sembra anzi rafforzare la dicotomia tra sport paralimpico e sport tradizionale, come se il primo fosse ancora una semplice proiezione del secondo. E rischia di cristallizzare una visione ancillare del mo-

<sup>55</sup> Cfr. artt. 130 d.lgs. n. 217/2005; 1 d.p.r. n. 316/2002.

vimento paralimpico nel suo complesso, anziché favorire un modello evolutivo in cui sia considerato parte integrante del patrimonio sportivo e culturale nazionale.

## 5. La qualificazione del rapporto

Proseguendo sul sentiero che ci siamo proposti di percorrere, risulta possibile spingere l'indagine sino a verificare se il legislatore del 2021 sia stato concretamente capace di creare percorsi di carriera realmente inclusivi per gli atleti paralimpici all'interno dei GS. Nel guardare alle misure contenute negli artt. 43 ss. d.lgs. n. 36/2021 in termini di effettività, ossia cogliendo la strumentalità delle regole adottate rispetto all'obiettivo contenuto nella legge delega di assicurare il principio di pari opportunità, non si può fare anzitutto a meno di notare che i Capi I e II del Titolo VI danno luogo a due corpi normativi distinti, i quali, pur ispirandosi alla medesima finalità, rinnovando la dicotomia pubblico-privato in una chiave del tutto peculiare, determinano una cesura nella qualificazione del rapporto di lavoro tra i GSM e i GSC.

Infatti, nei GSC, si assiste a una piena equiparazione tra atleti paralimpici e *non disabled*. Come i secondi, anche i primi sono assunti e inquadrati nei ruoli iniziali del personale del Corpo di appartenenza. Sono loro riconosciuti parità di trattamento sotto il profilo economico, giuridico e previdenziale, nonché le medesime qualifiche<sup>56</sup> e pari progressione di carriera rispetto al personale appartenente al ruolo iniziale del gruppo sportivo (artt. 43, comma 5; 44, comma 6; 45, comma 6, d.lgs. n. 36/2021). Infine, sono garantite loro possibilità di reimpiego una volta terminata la carriera agonistica, anche per sopravvenuta inidoneità (v. *infra*).

Invece, per gli atleti paralimpici dei GSM, gli artt. 47, comma 2 e 48, comma 2, d.lgs. n. 36/2021, prevedono la stipulazione di veri e propri contratti di lavoro sportivo. Si tratta quindi dell'innesto, nel corpo di una disciplina di pubblico impiego non privatizzato, di una contrattualizzazione (di puro diritto privato)<sup>57</sup>.

La previsione genera tre livelli di antinomie, che si propagano come in cerchi concentrici dalla relazione interna tra gli atleti paralimpici dei GSM per passare al rapporto, sempre

<sup>56</sup> I vincitori del concorso sono nominati agente di polizia penitenziaria (FA) ex artt. 43, comma 2, d.lgs. n. 36/2021 e 1, comma 3, decr. n. 212/2021; agente tecnico (FO) ex artt. 44, comma 5 d.lgs. n. 36/2021 («nell'ambito dei ruoli tecnici e tecnico-scientifici») e 2 decr. n. 103/2022; e atleta (FR) ex art. 45 d.lgs. n. 36/2021 e decr. 210/2022. Nel Corpo dei Vigili del Fuoco esiste infatti un ruolo degli atleti del gruppo sportivo FR: v. artt. 129 e 131 comma 7, d.lgs. n. 217/2005; art. 1 d.m. n. 74/2022. Come per gli atleti *non disabled*, l'assunzione avviene, per tutti i GS, "in prova".

<sup>57</sup> Gli atleti, conseguentemente, non assumono lo stato di militare ex artt. 621 ss. d.lgs. n. 66/2010. Su tale rapporto, v. BASSETTA, *Il rapporto di impiego militare: fonti e disciplina*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e sindacale militare*, Giappichelli, 2024, 19 ss.; F. CARINCI, TENORE (a cura di), *Il pubblico impiego non privatizzato*, II, Giuffrè, 2007; BALDANZA, *Ruoli e posizioni di stato*, in POLI, TENORE, *L'ordinamento militare*, II, Giuffrè, 2006, 105 ss.

interno, tra le diverse categorie di atleti dei GSM (*non disabled*-paralimpici) e infine giungere all'esterno alla relazione con gli atleti paralimpici dei GSC.

Dal primo angolo di osservazione, i dubbi sorgono dalla possibile moltiplicazione dei tipi contrattuali adottabili all'interno delle sezioni paralimpiche dei GSM. Come noto, infatti, il d.lgs. n. 36/2021 considera il lavoro sportivo come una «fattispecie trans-tipica» cui consegue, a seconda delle mutevoli combinazioni fra natura del rapporto<sup>58</sup>, causa del contratto<sup>59</sup> e settore (professionistico o dilettantistico) di attività<sup>60</sup>, una «disciplina a geometria variabile»<sup>61</sup>. La potenziale convivenza, in seno alla medesima amministrazione, di rapporti di lavoro sportivo subordinato e autonomo, «anche nella forma di collaborazioni coordinate e continuative», e prestazioni di lavoro occasionale rischia di generare trattamenti ingiustificatamente differenziati *ex art. 3 Cost.* e quindi di tradursi in una violazione dei principi di legalità e imparzialità, con i quali quello di buon andamento risulta «unito quasi in endiadi»<sup>62</sup> *ex art. 97 Cost.*; e di quest'ultimo, in particolare, poiché, se la discrezionalità del legislatore si estende sino a rimettere l'alternativa tra i descritti tipi contrattuali, con condizioni e tutele differenti, anche nel medesimo settore di attività, a una scelta del datore di lavoro pubblico, non è escluso che la razionalità dell'Amministrazione possa essere condizionata da una «logica speculativa», che invece dovrebbe rimanervi «estranea»<sup>63</sup>, provocando «malcontento [...] e rendendo più difficile la collaborazione necessaria»<sup>64</sup>.

La portata pratica della questione non pare neppure ridotta, all'interno del GSPD, dal decr. Min. Difesa 28 febbraio 2022. Nel dare attuazione all'art. 47, comma 3, esso avrebbe in effetti dovuto stabilire «le modalità organizzative per la stipula dei contratti di lavoro sportivo e la gestione dei relativi rapporti». Invece si limita a sancire l'instaurazione di «rapporti di lavoro sportivo individuale della durata massima di 36 mesi»: un'ambigua formulazione che – connessa al generico riferimento alla «collaborazione» contenuto nel testo tanto della legge (comma 3 e 5), quanto della fonte secondaria<sup>65</sup> – come l'oracolo di Delfi, «non dice, né nasconde». Accenna al rapporto di lavoro subordinato a termine, restringendo peraltro la previsione contenuta nell'art. 26, comma 2, d.lgs. n. 36/2021, ma è suscettibile di riferirsi

<sup>58</sup> Cfr. art. 45, comma 2 e 3-*bis*.

<sup>59</sup> È infatti possibile la stipulazione anche di contratti di apprendistato, dunque a causa mista, *ex art. 30*.

<sup>60</sup> Tale aspetto non dovrebbe tuttavia influenzare i rapporti in esame, articolati tutti all'interno di settori dilettantistici, anche se l'art. 38 non esclude la possibilità che l'area del professionismo si estenda anche allo sport paralimpico.

<sup>61</sup> BIASI, *Causa e tipo nella riforma del lavoro sportivo. Brevi osservazioni sulle figure del lavoratore sportivo e dello sportivo amatore nel d.lgs. n. 36/2021*, in *LDE*, 3/2021, 12; ID., *Qualificazione e tutele nel lavoro sportivo: dalla L. n. 91/1981 al D.Lgs. n. 36/2021...e ritorno?*, in *LDE*, 2024, 3. Cfr. GRAGNOLI, *I profili di specialità del rapporto di lavoro degli sportivi professionisti*, in *RDES*, 2021, 263 ss.; ZOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra continuità e discontinuità*, in *RGL*, 2022, 41 ss.; LAMBERTUCCI, *Il lavoro sportivo subordinato tra disciplina speciale e normativa generale di tutela: prime considerazioni sulla riforma del 2021*, in *ADL*, 2024, 1, 1 ss.

<sup>62</sup> C. cost. 23 luglio 1993, n. 333.

<sup>63</sup> C. cost. 12 marzo 2003, n. 82.

<sup>64</sup> C. cost. 21 giugno 1966, n. 72.

<sup>65</sup> Il riferimento alla collaborazione si rinviene anche nell'art. 48, comma 3, ma la disposizione non contiene analogo rinvio.

anche ad altri tipi contrattuali ammessi dal suddetto d.lgs. n. 36 e, in particolare, ai rapporti di co.co.co. ex art. 409 c.p.c., nei cui confronti, per i settori dilettantistici, si è del resto espresso il *favor* del legislatore attraverso la presunzione (relativa) contenuta nell'art. 28<sup>66</sup>. È però sotto il secondo e terzo angolo visuale che iniziano a cogliersi davvero le complicazioni derivanti dall'introduzione di un regime differenziato e si inasprisce il dubbio che la mancanza di un'omogeneità interna al sistema possa tradursi in un indebolimento del complessivo grado di tutela degli atleti paralimpici. Il rischio è soprattutto che la duplicazione delle discipline, pur a fronte di analoga prestazione atletica (*pro sudore*) e destinazione all'interesse del Corpo di appartenenza, generi disparità non giustificate da effettive differenze.

Per spiegare innanzitutto la relazione tra atleti paralimpici e *non disabled* dei GSM può dirsi, per riprendere una nota metafora<sup>67</sup>, che, imprimendo al rapporto di lavoro dei primi una curvatura privatistica, il legislatore abbia edificato per loro una «casa del diritto del lavoro» compressa negli spazi e non ancora adeguatamente sviluppata.

La contraddizione che deriva dalla mancata incorporazione all'interno delle Forze Armate conseguente alla contrattualizzazione di diritto privato (un'incoerenza persino rispetto alla privatizzazione del personale civile ex artt. 625 e 1525 d.lgs. n. 66/2010) risulta di tale ampiezza che, per dimostrare come il divario tra i due regimi giuridici si traduca in un'accentuata penalizzazione della categoria degli atleti con disabilità, non basterebbe lo spazio qui concesso: sarebbe invero necessario mettere a confronto tutte le specificità riconosciute al rapporto di impiego dei militari in termini economici, normativi e previdenziali in relazione alle relative peculiarità di compiti, obblighi e funzioni (art. 19 l. n. 183/2010) con l'intera disciplina sul lavoro sportivo.

Nei limiti del presente scritto, pare sufficiente menzionare le differenze in ordine alle complesse procedure di dismissione previste per gli atleti *non disabled* dei GSM «non più in grado di ben figurare in competizioni di alto livello»<sup>68</sup> – cui conseguono misure di ricollocazione lavorativa e occasioni di reimpiego (temi su cui a breve torneremo)<sup>69</sup> – ri-

<sup>66</sup> Sui profili problematici della previsione, v. ZOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro sportivo tra dubbi e nodi irrisolti: un cantiere ancora aperto*, in *RIDL*, 2024, 468 ss. È comunque necessario rilevare che essa genera un'antinomia tanto rispetto al generale divieto per le P.A. di stipulare co.co.co. sancito dall'art. 7, comma 5-bis, d.lgs. n. 165/2001, quanto rispetto all'obbligo di limitare il conferimento di contratti di lavoro autonomo a esperti di particolare e comprovata specializzazione, anche universitaria, in presenza dei presupposti di legittimità dettagliati dal comma successivo: norme che si applicano anche alle amministrazioni qui considerate, rispetto alle quali il d.lgs. n. 165/2001 non trova applicazione solo in relazione al personale in regime di diritto pubblico (art. 3) (v. infatti STATO MAGGIORE DELLA DIFESA, *Linee guida per l'affidamento di incarichi di collaborazione a personale esterno all'A.D. da parte dello S.M. della Difesa*, 2020). Il contrasto sembra comunque dover essere risolto alla luce dei principi di posteriorità e specialità: e cioè ritenendo che, con il d.lgs. n. 36/2021, il legislatore abbia inteso introdurre un'eccezione alla previgente disciplina, ponendo le due materie in rapporto di genere a specie.

<sup>67</sup> DELL'OLIO, *Lavoro sportivo e diritto del lavoro*, in *DL*, 1988, 323.

<sup>68</sup> Art. 4 d.p.r. n. 316/2002, relativo al personale delle FG.

<sup>69</sup> Ed infatti, a differenza di quanto accade per gli atleti paralimpici non più idonei all'attività sportiva, il legislatore esprime preoccupazione per il futuro lavorativo degli atleti *non disabled* a fronte della brevità della carriera sportiva, legata fisiologicamente all'invecchiamento e patologicamente al sopraggiungere di infortuni o squalifiche. E per essi individua misure di ricollocazione lavorativa che consentano agli ex atleti di permanere nei ruoli dell'amministrazione, peraltro consentendosi anche l'assegnazione ad incarichi o mansioni attinenti allo sport al fine di perpetuare, attraverso la trasmissione delle

petto all'alleggerimento della disciplina del licenziamento rispetto alla disciplina ordinaria operato dall'art. 26, comma 1, d.lgs. n. 36/2021, il quale semplifica di molto l'estinzione del rapporto nel caso in cui l'atleta perda l'idoneità allo svolgimento dell'attività sportiva paralimpica; o al diverso regime previdenziale, pensionistico e assicurativo, acuito al variare della natura del contratto di lavoro sportivo<sup>70</sup>.

Guardata al profilo dell'effetto, cioè all'attimo in cui la disciplina proietta nei rapporti sociali i suoi risultati concreti, la sensazione è in definitiva che l'insieme di regole previste per i GSM non riesca a colmare la sperequazione preesistente tra atleti paralimpici e *non disabled*. Le rilevazioni sinora compiute alimentano il sospetto del fallimento della legislazione rispetto al compito costituzionale di costruire gli spazi dell'inclusione dei lavoratori con disabilità, secondo i canoni della ragionevolezza e con l'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale<sup>71</sup> perché la disciplina si rileva inadeguata nell'offrire soluzioni che – senza negare le differenze in nome delle quali l'eguaglianza è stata proclamata – risultino adeguate a correggere le «disparità di doti naturali e di fortuna» connesse alla peculiare condizione di vulnerabilità degli atleti paralimpici «che discriminano la possibilità di esercizio effettivo» del diritto al lavoro<sup>72</sup>, sì da perseguire, a livello di sistema, obiettivi di solidarietà, pari dignità e inclusione sociale.

Al contempo, la perplessità che l'obiettivo di prevenzione di ingiustizie sociali possa rinvenire un punto di arrivo, nell'ambito dei GSM, nella valorizzazione dell'autonomia privata, a fronte di un'asimmetria di potere contrattuale accentuata dalla condizione di disabilità dell'atleta, è solo parzialmente colmata dal contrappeso del principio della parità di trattamento sotto il profilo retributivo *ex artt.* 47, comma 5, e 48, comma 6, in virtù del quale l'atleta paralimpico percepisce «compensi di entità pari al trattamento economico fisso e continuativo» degli atleti *non disabled* «con esclusione di qualsiasi emolumento di natura accessoria ed eventuale, secondo la progressione economica prevista per i medesimi».

---

conoscenze, l'eccellenza della tradizione sportiva in seno all'istituzione militare (cfr. artt. 1524 d.lgs. n. 66/2010; 962 d.p.r. n. 90/2010; art. 4 d.p.r. n. 316/2002). Per approfondimenti sulle procedure di dismissione v., se vuoi, R. PETTINELLI, *Il lavoro sportivo pubblico*, cit., par. 4.2.

<sup>70</sup> Si pensi, solo per fare un esempio, all'età pensionabile dei militari fissata, salve la diversa disciplina prevista per specifici gradi, in 60 anni (v. art. 2 d.lgs. n. 165/1997). Tale limite, coerente con le esigenze di efficienza e operatività proprie delle Forze Armate, riflette la peculiarità dello *status* militare, caratterizzato da doveri di particolare intensità e da un impegno psico-fisico costante, il cui protrarsi oltre determinate soglie anagrafiche risulterebbe incompatibile con la piena funzionalità dell'istituzione. Per approfondimenti, DE MARTINO, *La specialità del lavoratore sportivo*, Cacucci, 2024, 319 ss.

<sup>71</sup> I profili descritti sono acuiti da dubbi di non conformità alla normativa europea, in particolare rispetto ai principi sanciti dalla direttiva 2000/78/CE in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, così come interpretati alla luce della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea* e della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*. La Corte di giustizia, in proposito, ha del resto già avuto occasione di censurare normative nazionali qualificandole come discriminazioni fondate sulla disabilità, in quanto operanti distinzioni, esclusioni o restrizioni, in ragione del fattore protetto, con lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, dei diritti umani e delle libertà fondamentali (C. giust. 10 febbraio 2022, n. 485, C-485/20, *HR Rail SA*; C. giust. 18 gennaio 2024, n. 631, C-631/22, *C.N.N. SA*).

<sup>72</sup> MENGONI, *I diritti*, cit., 138.

La contrattualizzazione non ammette l'individualizzazione nella definizione del contenuto economico del contratto, perché la norma spoglia l'atleta dell'autonomia di negoziare il valore del suo credito principale. Il che può essere un bene, posto che in quel riconoscimento si intravede la preoccupazione di evitare un soggettivismo regolativo<sup>73</sup>: che l'irruzione del contratto, cioè il contenuto dell'azione positiva, possa a sua volta mettere in crisi tutta una serie di postulati e di implicazioni dell'eguaglianza, e travolgere «il principio costituzionale dell'imparzialità dell'agire pubblico (art. 97 Cost.), il quale, di certo, può essere messo a dura prova dal proliferare di trattamenti differenziati». Questa è del resto la ragione che ha spinto il legislatore a introdurre il principio di parità di trattamento nel pubblico impiego privatizzato (art. 45 d.lgs. n. 165/2001)<sup>74</sup>.

Ma lì «l'espressione “parità di trattamento contrattuale” non vuol dire divieto assoluto di trattamenti *ad personam*, bensì divieto di differenziazioni arbitrarie», come emerge letteralmente dal lessema «non inferiore» contenuto nell'art. 45 cit.<sup>75</sup>. Qui, invece, il riferimento alla parità («pari») viene del tutto a spogliare il rapporto dell'utilità del negoziato, e dunque della funzione di autoregolamento di interessi, quasi che – in un settore ancora dominato dall'uniformità di *status* – il contratto di lavoro sportivo si trovi a essere decontestualizzato<sup>76</sup>. Collocato all'interno dei GSM il contratto svolge allora certamente ancora la duplice funzione di perimetrazione degli obblighi del prestatore di lavoro<sup>77</sup> e, al contempo, fissa una posizione di parità formale tra le parti<sup>78</sup>. Ma perde di fatto «qualunque idoneità a filtrare le logiche di puro mercato»<sup>79</sup>, peraltro, allo stato, «senza alcuna garanzia di “contrattualizzazione”» sindacale<sup>80</sup>.

<sup>73</sup> D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *DLRI*, 1991, 467.

<sup>74</sup> L. ZOPPOLI, *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale*, in *LPA*, 2013, §7.

<sup>75</sup> L. ZOPPOLI, *ibidem*.

<sup>76</sup> Vale la pena precisare che il paragone posto tra gli atleti paralimpici dei GSM e il personale contrattualizzato *ex d.lgs. n. 165/2001* non intende negare la razionalità della scelta legislativa di impedire la negoziabilità del contenuto contrattuale, anche considerando i vincoli di spesa dell'attore pubblico. Semmai, intende negare la razionalità della scelta legislativa di far confluire, in un sistema di diritto pubblico, una disciplina di diritto privato (quella prevista dal d.lgs. n. 36/2021) per poi restringerla la portata, sì da offrire agli atleti con disabilità dei suddetti gruppi sportivi tutele giuslavoristiche dimidiate tanto rispetto ai “colleghi” *non disabled* dei GSM quanto – e lo si dirà a brevissimo – rispetto agli atleti paralimpici dei GSC.

<sup>77</sup> Segnando il passaggio da una «dote generica e aperta di doveri di *status* a carico del lavoratore ad una precisa e chiusa di obblighi da contratto» (F. CARINCI, *All'indomani di una riforma promessa: la «privatizzazione» del pubblico impiego*, in Id. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè, 1995, XXXIX).

<sup>78</sup> D'ANTONA, *Autonomia negoziale, discrezionalità e vincolo di scopo nella contrattazione collettiva delle pubbliche amministrazioni*, in *Opere*, IV, Giuffrè, 2000, 134; Id., *La neolingua del pubblico impiego riformato*, ivi, 86.

<sup>79</sup> Va aggiunto che, almeno per il GSPD (art. 14 stat.), l'attività di lavoro sportivo è gravata da obblighi accessori relativi all'immagine, quali l'obbligo di indossare la tuta di rappresentanza e di utilizzare esclusivamente il materiale tecnico fornito dal gruppo sportivo, con loghi e sponsor del gruppo. Tali vincoli comportano una significativa riduzione dell'autonomia degli atleti nel concludere accordi individuali di sponsorizzazione.

<sup>80</sup> L. ZOPPOLI, *Contratto, contrattualizzazione, contrattualismo: la marcia indietro del diritto del lavoro*, in *RIDL*, 2011, §4. La prospettiva di una sindacalizzazione degli atleti paralimpici dei GSM, che beneficia della recente istituzione del primo sindacato (UNILASP) specificamente rivolto ai lavoratori sportivi, anche paralimpici, non risulta peraltro scevra da problematiche connesse al riconoscimento della libertà sindacale dei militari (su cui da ultimo SIMONCINI, *La libertà sindacale dei militari*, Giappichelli, 2024). Tale profilo di intersezione condurrebbe tuttavia le riflessioni troppo lontano rispetto all'oggetto di analisi prescelto (§3) e non sarà, pertanto, oggetto di trattazione.

La conclusione appena raggiunta induce pertanto a dubitare della razionalità della scelta compiuta dal legislatore.

Il margine di discrezionalità che questi ha nella scelta tra regime privatistico e pubblicistico è senz'altro «ampio»<sup>81</sup>, posto che l'attrazione del rapporto di lavoro nell'area dell'uno o dell'altro regime non è un correlato logico della natura pubblicistica del datore di lavoro<sup>82</sup>. Ma non è assoluto, neppure se giustificato dal valore cardinale dell'efficienza e quindi strumentalmente connesso al perseguimento della finalità istituzionali della pubblica amministrazione<sup>83</sup>. È infatti necessario un «equilibrato dosaggio di fonti regolatrici»<sup>84</sup>, affinché la discrezionalità del legislatore non finisca per ostacolare, compromettere o sacrificare la garanzia di eguaglianza sostanziale (se per tale si intende l'idoneità in concreto, e non solo in astratto, ad assicurare uno «statuto effettivo di pari opportunità di inserimento» sociale ed economico<sup>85</sup>), e, tradendo i principi di legalità, imparzialità e buon andamento, si risolva in un'irragionevole differenziazione<sup>86</sup>.

Eppure, questo è quanto si percepisce nella materia in analisi, dove la contrattualizzazione (per di più, nei soli GSM) traduce il diritto degli atleti paralimpici a un trattamento differenziato (un sostegno doveroso *ex art. 3, comma 2, Cost.*) in una disciplina di sfavore rispetto ai beneficiari dello status militare *tout court*, incoerente rispetto alla finalità inclusiva posta a base della riforma<sup>87</sup> e priva di una chiara e ragionevole giustificazione sul piano ordinamentale.

Un'incoerenza analoga – *mutatis mutandis* – si registra nella prospettiva del rapporto tra gli atleti paralimpici “privatizzati” dei GSM e quelli “pubblici” dei GSC, che in un certo qual modo è una proiezione delle prime due, anche se si arricchisce del rischio che la differenza di regime possa rinnovare, all'interno del “mercato del lavoro” paralimpico, il problema di una concorrenza regolativa, qui tutta interna alla P.A.

Anche qui può pensarsi, per fare qualche esempio, alle richiamate differenze relative al regime assicurativo e previdenziale; o, in senso opposto, alle semplificazioni in relazione alla gestione dei diritti di immagine che derivano dalla qualificazione privatistica del rapporto.

<sup>81</sup> ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto di impiego con enti pubblici*, in *DLRI*, 1993, 473.

<sup>82</sup> D'ANTONA, *La neolingua*, cit., 85 s.; ID., *Autonomia*, cit., 132 ss.; ID., *La disciplina del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni dalla legge al contratto*, in *Opere*, cit., 177 ss.

<sup>83</sup> Da ultimo, BOSCATI, *Principi costituzionali, sistema delle fonti, riserva alla potestà legislativa statale e competenza legislativa regionale*, in *LDE*, 2024, 6 ss.

<sup>84</sup> C. cost. 25 luglio 1996, n. 313; e ciò nella prospettiva dell'interesse tutelato, che impone la destinazione del rapporto di lavoro pubblico «al raggiungimento delle finalità istituzionali» della P.A. (C. cost. 16 ottobre 1997, n. 309). V. nel medesimo senso anche D'ANTONA, *Autonomia*, cit., 138 e nt. 28, ove si osserva che l'equilibrio può dirsi raggiunto quando si contemperino il valore dell'imparzialità con quello dell'efficienza e non si generino trattamenti arbitrari e quindi discriminatori; nonché ID., *Lavoro pubblico e diritto del lavoro*, in *Opere*, cit., 253 ss.

<sup>85</sup> C. cost. 24 marzo 1993, n. 109.

<sup>86</sup> C. cost. 30 gennaio 2002, n. 11, in *RIDL*, II, 479; cfr. BELLAVISTA, *Fonti del rapporto*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nella Pubblica Amministrazione*, Utet, 2004, 81.

<sup>87</sup> V. nt. 32 e testo corrispondente.

Ma anche, e forse soprattutto, alle ineguali conseguenze derivanti dalla perdita dell'idoneità all'attività agonistica, cui corrispondono discrepanze in relazione alle azioni, da sempre con-naturate al percorso interno ai GSC e GSM, finalizzate a garantire agli atleti un percorso di transizione professionalizzante in vista della conclusione della carriera agonistica. E infatti, in modo analogo a quanto avviene per gli atleti *non disabled*<sup>88</sup>, per i paralimpici dei GSC non più idonei all'attività sportiva è disposto il reimpiego nei ruoli del Corpo di appartenenza, nei limiti dei posti vacanti delle dotazioni organiche e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili (artt. 43, comma 4, 44, comma 5, e 45, comma 5, d.lgs. n. 36/2021). I decreti di attuazione dettagliano poi le modalità di destinazione ad altri compiti di istituto<sup>89</sup> o, per le FR (ove, come si è visto, è presente un ruolo specifico per gli atleti), di transito nella qualifica del corrispondente ruolo tecnico-professionale del Corpo nazionale, eventualmente previa frequenza di un corso di aggiornamento tecnico-professionale<sup>90</sup>.

Invece, l'art. 47, comma 7, non offre agli atleti paralimpici del GSPD analoghe certezze sul futuro lavorativo e si limita a disporre che l'esperienza degli atleti non più idonei all'attività agonistica sia «adeguatamente valorizzata» nei concorsi banditi per l'accesso nei ruoli del personale civile del Ministero della Difesa, peraltro alla condizione (che difetta invece per gli atleti dei GSC) che l'atleta abbia maturato almeno un triennio di esperienza nei GSM. D'altronde, essendo «assunti» per contratto e non «arruolati»<sup>91</sup>, gli atleti paralimpici del GSPD non ricevono neppure la formazione teorico-pratica prevista per gli altri e quindi risultano poi privi del bagaglio culturale necessario all'assolvimento dei compiti affidati alle Forze Armate<sup>92</sup>.

Questa sibillina e blanda misura, che sembra rinviare a fonti secondarie la definizione delle concrete modalità attuative<sup>93</sup>, finisce quindi per appiattirsi sul riconoscimento disposto dal successivo art. 50 (peraltro rivolto agli atleti paralimpici tesserati presso sia i GSM

<sup>88</sup> V. nt. 69.

<sup>89</sup> Per le FO e FA non si assiste a un mutamento di ruolo (v. nt. 56). Nelle FO gli atleti dimessi dall'attività agonistica sono impiegati «preferibilmente, in attività istituzionali di supporto tecnico-sportivo, addestrativo, formativo e amministrativo nella sezione paralimpica», al fine di favorire il ricambio intergenerazionale e il tramandamento del patrimonio storico-atletico (art. 9 decr. n. 103/2022). Nelle FA, invece, l'impiego avviene, in considerazione della disabilità, in attività amministrative di supporto e direttamente connesse ai servizi di istituto *ex art. 5, comma 3, l. n. 395/1990*. Ove la disabilità renda l'atleta assolutamente inidoneo anche all'impiego in tali compiti (ma residui, comunque, una capacità lavorativa) si assicurano il trasferimento in altri ruoli dell'Amministrazione penitenziaria o di altre amministrazioni dello Stato e la possibilità d'impiego nelle funzioni assistenziali e previdenziali previste dall'art. 75, comma 7, d.lgs. n. 443/1992 (art. 4 decr. n. 212/2021).

<sup>90</sup> V. artt. 6 decr. 210/2022 e 133 d.lgs. n. 217/2005. Poiché il transito è sostanzialmente automatico e non richiede lo svolgimento di prove di idoneità, perde rilievo la pur importante esenzione disposta dagli artt. 43 ss. d.lgs. n. 36/2021 in favore degli atleti paralimpici in relazione alla patologia o condizione invalidante che ne determina la categoria paralimpica di appartenenza. La previsione non sembra potersi riferire alla sede concorsuale ai fini del reclutamento iniziale, posto che questo avviene, come detto, per titoli. L'esenzione può però essere considerata espressione di un principio che esclude, in sede di accertamento dell'idoneità fisica, psichica e attitudinale, anche ai fini del reimpiego, la possibilità di desumere l'insussistenza dei requisiti richiesti per il servizio dalla patologia o condizione invalidante.

<sup>91</sup> Per la precisione, l'iscrizione in ruolo del personale volontario avviene con l'incorporamento, mentre l'arruolamento determina l'iscrizione in ruolo dei soggetti obbligati al servizio militare (es. art. 793 d.lgs. n. 66/2010), ma l'uso del termine più comune ci pare restituire maggiore chiarezza sul punto.

<sup>92</sup> V. nt. 56.

<sup>93</sup> Ma non lo fa direttamente. E infatti risultano assenti indicazioni in decr. Min. Difesa 28 febbraio 2022 e det. n. 536/2022.

sia i GSC) dell'attività prestata nei GS per un periodo non inferiore a tre anni quale titolo preferenziale nell'ambito delle assunzioni obbligatorie *ex art.* 3 l. n. 68/1999. Disposizioni, queste ultime, non secondarie, poiché comunque funzionali alla riconversione professionale dell'atleta al termine della carriera, ma disposte a ben altro fine; e cioè offrire non un nuovo percorso lavorativo all'interno del Corpo di appartenenza, né tantomeno l'opportunità di restare come tecnico nel gruppo sportivo, ma una maggiore permeabilità della P.A., con la possibilità per l'atleta di transitare in altri Corpi o di accedere ad altri incarichi nelle amministrazioni pubbliche, ivi incluso l'insegnamento della pratica sportiva nelle scuole<sup>94</sup>. Deve quindi accogliersi con favore (e meriterebbe estensione) il correttivo disposto dall'art. 13 d.l. n. 25/2025 (conv. in l. n. 69/2025) all'art. 48, comma 7, d.lgs. n. 36/2021, il quale, seppur per la sola Sezione Paralimpica delle FG, ha previsto il collocamento degli atleti paralimpici che abbiano maturato almeno un triennio di esperienza nei GSM e siano divenuti idonei all'attività sportiva nei ruoli del Ministero dell'economia e delle finanze nei limiti dei posti vacanti e nell'ambito delle facoltà assunzionali disponibili a legislazione vigente, a condizione di essere idonei all'attività lavorativa e compatibilmente con il relativo tipo di disabilità, rinviando poi la definizione di modalità e procedure a un apposito decreto<sup>95</sup>.

## 6. Osservazioni conclusive

Osservati i recenti sviluppi dello sport nella prospettiva delle pari opportunità, i risultati raggiunti nei paragrafi precedenti si riassumono nella constatazione che l'accesso degli atleti con disabilità nei GSM e GSC non si è ancora imposto come il frutto di una trasformazione o maturazione strutturale dell'interesse della P.A. verso il movimento sportivo paralimpico. In relazione a tale settore, l'esame dei dati positivi ha anzi consentito di rilevare la permanenza di accentuate zone d'ombra di imperfetta parità. Posti all'insegna della mediazione tra inclusione sociale degli atleti con disabilità ed esigenza di conservare nei GSM e GSC le professionalità utili alla rigenerazione nel tempo dei prestigiosi risultati negli sport olimpici, i mutamenti del d.lgs. n. 36/2021 sono sembrati sottendere una visione limitatamente progressista, quasi che il mondo paralimpico contrasti con le più immediate esigenze di affermazione dei suddetti gruppi sportivi e, in un certo qual modo, persino di continuità della loro lunga e vincente tradizione. Indubbiamente, l'impianto legislativo ha contribuito ad attribuire un bagaglio di tutele a chi in precedenza non ne aveva nessuna. Non basta

<sup>94</sup> Cfr. *Indagine conoscitiva sui Gruppi Sportivi Militari*, 2 agosto 2022.

<sup>95</sup> ZILLI, *L'inclusione*, cit., 16. Mentre il presente saggio era in bozze, l'estensione è effettivamente avvenuta a seguito dell'introduzione dell'art. 1, comma 793, l. n. 199/2025, il quale ha modificato il comma 7 del citato art. 47 d.lgs. n. 36/2021. Si noti, comunque, la persistenza di differenze tra tale misura e quella prevista in favore degli atleti paralimpici dei GSC: *in primis*, il requisito di maturazione di almeno un triennio di esperienza (peraltro, per gli atleti paralimpici del GSPD, limitatamente all'esperienza maturata in tale gruppo sportivo, mentre per gli atleti paralimpici delle FG considerato in relazione all'esperienza maturata in tutti i GSM).

però dire che il legislatore ha aperto agli atleti paralimpici le porte dei GSM e GSC, perché in tali realtà assumono ancora una posizione marginale e, in parte, per la tipologia di contratti stipulati, sono corpi estranei al sistema.

Estratta da una valutazione di coerenza meramente intrinseca ed estesa piuttosto a una valutazione di coerenza sistematica con la funzione di riequilibrio e di redistribuzione delle opportunità richiesta dall'art. 3 Cost., in combinato con gli artt. 4, 33, comma 7, e 35 Cost., la disciplina introdotta adombra più di un (fondato) sospetto di incostituzionalità, per l'aver irragionevolmente differenziato fattispecie analoghe e compiuto, nell'ambito della medesima azione positiva, scelte contraddittorie rispetto alla ragione del distinguere. Perché questo è il punto: un'eguaglianza realizzata nello spettro delle pari opportunità, se produce e radica nuove diseguaglianze, a scapito delle esigenze di liberazione dello stigma sociale, non è solo apparente. Tradisce sé stessa.

Il problema che la rigorosa distinzione individuata tra GSC e GSM pone sta infatti nel perpetrarsi di differenze indebite, quasi tra atleti di "serie A e B", che col tempo potrebbe mutare la competizione storicamente esistente tra i GS – quella che ha favorito la crescita e sviluppo dell'eccellenza dello sport in ambito nazionale<sup>96</sup> – in una concorrenza impeditiva di un'azione sinergica tra i Gruppi, a discapito del comune interesse, che tutti, istituzionalmente, sono tenuti a servire.

Se, infine, si colloca il problema in un più ampio contesto culturale, si fa fatica a credere che, nella percezione del legislatore, gli sport paralimpici si siano davvero distaccati dallo stigma che li relegherebbe in una dimensione subordinata e quindi minore. Lo stesso lungo percorso di (ancora imperfetto) allineamento nel valore delle indennità di allenamento e dei premi erogati dal CONI e dal CIP per le medaglie olimpiche e paralimpiche<sup>97</sup> la dice lunga in merito all'effettiva realizzazione di quei valori di solidarietà, eguaglianza sostanziale e parità dei diritti, ai quali è orientata la Carta costituzionale<sup>98</sup>. Anche se poi questa diseguaglianza, se non adeguatamente contrastata, si proietta sulle reali possibilità di sviluppo del settore e sulla capacità del modello italiano di continuare a essere, come è stato, «un esempio virtuoso» a cui tutti guardano<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Di «concorrenza collaborativa» tra i gruppi sportivi parla il Com. PARRINELLO in *Indagine conoscitiva sui Gruppi Sportivi Militari*, 13 maggio 2021.

<sup>97</sup> V. infatti l'invito rivolto dalla Ris. 23 novembre 2021 cit. agli Stati membri a offrire gli stessi premi in denaro ai campioni olimpici e paralimpici (§47); nonché ZILLI, *L'inclusione*, cit., 15.

<sup>98</sup> Cfr. CONI, del. 22 aprile 2024, n. 77; CIP, *Progetto Parigi 2024, Milano-Cortina 2026*, 29 aprile 2021 e s.m.i.

<sup>99</sup> Com. PARRINELLO, *Indagine*, cit.