



MARIA FRANCESCA SERRA*

SPORT E ISTRUZIONE: UN BINOMIO IN VIA DI REALIZZAZIONE**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sport e scuola. – 3. La Legge di Bilancio 2024. – 4. Considerazioni conclusive. – 5. Appendice normativa (settembre – dicembre 2024).

1. Premessa

Si è più volte trattato, negli ultimi contributi, di come lo sport stia cambiando. Abbiamo anche avuto modo di commentare, soprattutto, come sia mutato l'approccio nei confronti dello sport sia da un punto di vista sociale, sia culturale, sia anche istituzionale e legislativo.

La Riforma ha segnato un passo decisamente importante nello svecchiamento del sistema e ha risposto alle esigenze di tutela degli operatori del settore, non più qualificabili solo come “hobbyisti” ma da inquadrare in termini lavoristici.

Nello stesso senso e in maniera decisamente coerente, è arrivata anche la consacrazione costituzionale del diritto allo sport¹: nell'art. 33 Cost. è stato inserito un apposito comma che lo collega alla libertà di arte e scienza e a quella di insegnamento² e, conseguentemente, al diritto all'istruzione di cui all'art. 34 Cost. Le novità di principale rilievo dell'ultimo quadrimestre del 2024 vanno proprio in questa direzione e rafforzano le intenzioni del legislatore costituzionale, confermando anche un percorso già intrapreso in precedenza.

2. Sport e scuola

Il binomio scuola e sport, in Italia, non è sempre stato quello che oggi stiamo vivendo e promuovendo. Al contrario, si poteva registrare un atteggiamento culturale decisamente diverso, che privilegiava l'istruzione a discapito dello sport praticato e non ipotizzava

* Docente a contratto di Diritto sportivo – Università degli Studi Niccolò Cusano.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Sul punto, si vedano le considerazioni della scrivente nel suo contributo *Il nuovo diritto allo sport*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3/2023.

² L. Cost. 26 settembre 2023, n. 1, *Modifica dell'art. 33 Costituzione in materia in attività sportiva*, in G.U. 7 ottobre 2023, n. 235.

nemmeno la possibilità che le due attività potessero conciliarsi in qualche modo o, in ogni caso, non favoriva tale eventualità.

La situazione è leggermente cambiata a partire dai primi anni 2000, quando le istituzioni hanno iniziato a muovere i primi passi verso un riconoscimento dell'importanza dello sport in rapporto con l'istruzione. In quel periodo, ad esempio, ha iniziato a farsi strada la consapevolezza dell'esistenza di un Diritto Sportivo come materia particolare – con suo inserimento nei piani di studi universitari -, unitamente a quella della necessità di una formazione adeguata e specifica nelle Scienze Motorie, per le quali venivano istituiti appositi indirizzi di studi di grado universitario³. Il tutto rispondeva alla sopracitata consapevolezza della diffusione, importanza e particolarità del fenomeno sportivo ma anche a esigenze di raggiungere gli standard europei e mondiali rispetto a questo.

Nonostante tali interventi, tuttavia, la concezione dello sport in Italia rimaneva legata a meccanismi culturali ancora arretrati sul punto, che vedevano lo sport nella sua accezione originaria, ovvero come mero momento ludico.

In occasione di un dibattito svoltosi nell'ambito di un Convegno internazionale in materia di Diritto sportivo⁴, nel 2015, la sottoscritta rilevava e sottolineava come, dal punto di vista dello sportivo “praticante”, tale atteggiamento non fosse ancora “maturo”, oltre che ben lontano dalle esperienze internazionali. Si notava, infatti, che nonostante l'importanza degli interventi legislativi in materia, quando il giovane si raffrontava alla realtà universitaria, anticamera del mondo del lavoro, nella maggior parte dei casi lo faceva con un approccio meramente teorico, del tutto sganciato dalle implicazioni pratiche. Inoltre, spesso, per via del carico di lavoro e dell'impegno nella carriera universitaria, lo studente era costretto a limitare le ore impiegate nella pratica sportiva se non addirittura a rinunciare all'agonismo (o completamente allo sport).

A queste osservazioni, si aggiungevano anche quelle inerenti al confronto con le esperienze, ad esempio, oltreoceano che al contrario sponsorizzano la pratica sportiva a partire dal livello di istruzione di secondo grado: “Se si volge lo sguardo alle esperienze oltreoceano, non si può fare a meno di notare che lo sport riveste un ruolo decisamente più importante anche a livello di istruzione secondaria, prima ancora che universitaria. L'attività sportiva scolastica oltreoceano, da sempre, crea “atleti” e li forma. Ha un'importanza curriculare non solamente extracurriculare, come in Italia. Nel Bel Paese assegna qualche credito formativo per aiutare con i punteggi scolastici ai fini del superamento dell'anno, ma non può dirsi che sia qualcosa su cui “si punta”. A ben guardare, in Italia, l'insegnamento dello sport nelle scuole superiori è davvero marginale. Pochissime ore (normalmente due), non specializzate in nessuna disciplina sportiva particolare (e se sì in una sola e a discrezione dell'insegnante di riferimento). Un “tutti fanno tutto” senza tener conto delle inclinazioni

³ In proposito, si ricorda che con D.Lgs. 8 maggio 1998, n. 178, in G.U. 8 giugno 1998, n. 131, l'ISEF (Istituto Superiore di Educazione Fisica), veniva trasformato in Istituto Universitario Statale in Scienze Motorie e, a partire da tale data, diverse altre Università hanno inserito all'interno della loro offerta formativa la Facoltà di Scienze Motorie.

⁴ IASL Congress IASL, Marrakech, 3-5 novembre 2015. Per le osservazioni operate dalla scrivente si rimanda al suo contributo *The Relationship between Sport and University in Italian System*, in *International Sports Law Review Pandektis*, vol. 11, 3-4, 2016.

dei singoli e delle loro attitudini. In Italia, si chiama “educazione fisica”: si inizia alle elementari e si prosegue, con la stessa formula e modalità fino al diploma. Nell’immaginario collettivo degli studenti lo sport, anzi, l’educazione fisica, è l’“ora libera” nell’intensa giornata di studi. (...) la distanza che esiste tra il nostro modo di intendere lo sport scolastico e quello della maggior parte del resto del mondo, è evidente e si avverte in misura crescente”⁵.

Nel momento in cui si teneva questo dibattito, infatti, se a livello universitario il percorso era stato intrapreso già da qualche tempo (seppur con lenti risultati e solamente con un approccio legato a nozioni “teoriche”), nelle scuole secondarie la “cultura dello sport” era pressoché inesistente e stava iniziando a muovere i suoi primissimi passi. Il riferimento è all’introduzione, nel 2010, del Liceo Sportivo⁶, la cui finalità era quella di approfondire le scienze motorie e sportive di più discipline, favorendo l’acquisizione delle conoscenze e dei metodi propri delle scienze matematiche, fisiche e naturali nonché dell’economia e del diritto e realizzando il profilo educativo, culturale e professionale dello studente. Lo studente aveva, quindi, la possibilità di intraprendere un percorso sportivamente orientato, che iniziava dalla scuola secondaria e proseguiva a livello universitario. Ma, a ben guardare, tale percorso forniva solo competenze teoriche e non prevedeva in nessun modo la possibilità di conciliare la pratica sportiva con lo studio⁷. Una “cultura dello sport” che iniziava ad affacciarsi ma che, nella pratica, forniva solo nozioni e competenze senza previsione della “doppia carriera” di studente-atleta.

Inoltre, da sottolineare che, in ogni caso, tale percorso iniziava nella scuola superiore, mentre i precedenti gradi di istruzione – indiscutibilmente al centro dell’età evolutiva e dello sviluppo dei giovani - mantenevano l’impostazione dell’“ora libera di educazione fisica”.

Naturalmente, gli ultimi 10 anni sono stati cruciali nel cambiamento di rotta. Si ricorda che, con la Legge Finanziaria del 2021⁸, è stato previsto l’inserimento di due ore settimanali di scienze motorie (non più una e non più “educazione fisica”) nelle classi quinte della scuola primaria, a partire dall’A.S. 2022-23, con estensione progressiva anche alle altre classi negli anni successivi. L’insegnamento è stato affidato a soggetti specializzati e laureati in Scienze motorie ed è stata istituita una apposita classe di concorso, consentendo quindi l’inquadramento professionale del docente di Scienze Motorie⁹.

⁵ M.F. SERRA, *The Relationship between Sport and University in Italian System*, cit., traduzione dell’A.

⁶ Ad opera del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 89, recante *Revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei a norma dell’articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*, in G.U., Serie Generale n. 137, del 15 giugno 2010.

⁷ “(...) Manca l’opportunità professionale che spinge a vedere nello sport qualcosa di più di un ludus o di qualcosa che è comunque destinato a finire o a cedere il passo. In Italia, manca una cultura del corpo che sia in grado di conciliare lo studio della teoria multilivello con la pratica della stessa. L’assenza di sbocco professionale diretto e agevolato, l’assenza di visibilità sponsorizzata dall’intero sistema, fa sì che l’interesse per lo sport si trovi permanentemente a un bivio: o pratico lo sport o lo studio. Due rette parallele che non si incontrano”, così M.F. SERRA, *The Relationship between Sport and University in Italian System*, cit., traduzione dell’A.

⁸ L. 30 dicembre 2021, n. 234, in G.U., Serie Generale n. 310, del 31 dicembre 2021.

⁹ L’iniziativa è oramai più che ben avviata e si coordina anche con progetti di matrice sportiva, come “Scuola Attiva” (Junior e Kids) a firma congiunta Sport e Salute e MIM, in collaborazione con il Ministro per lo Sport e i Giovani per il tramite del Dipartimento per lo Sport e con le Federazioni Nazionali. Si tratta di iniziative che prevedono la promozione dell’apprendimento delle capacità e degli schemi motori di base, il gioco-sport e la cultura del benessere e del movimento a partire dalla scuola primaria (“Scuola Attiva Kids”: <https://www.sportesalute.eu/progettoscuolattiva/kids/il-progetto.html>) per poi proseguire nella secondaria di primo

Ancora, però, nessuno di questi interventi prevedevano la doppia carriera. Per cui, pur ben accettando le nozioni e lo sviluppo delle competenze motorie, rimaneva il problema di come consentire ai giovani di conciliare la pratica sportiva con l'impegno dei propri studi. È ben noto, infatti, che la carriera agonistica – non solo quella di tipo professionistico – è caratterizzata da lunghe sedute di allenamento giornaliero e gare di campionato nei fine settimana che si svolgono spesso anche a grande distanza da casa. Il che implica dover tener conto non solo dell'impegno fisico ma anche di quello in termini di tempo dedicato agli spostamenti e alla pratica sportiva: ore inevitabilmente “sottratte” allo studio – e ben anche alla frequenza scolastica - per essere, però, impiegate in attività parimente meritevoli di tutela.

Per scongiurare l'eventualità – tristemente frequente – dell'abbandono della pratica sportiva e della carriera agonistica, quindi, sono state introdotte delle agevolazioni per gli studenti. A partire dell'A.S. 2018-19, infatti, ha visto la luce la figura dello “studente-atleta di alto livello”, cioè quello studente della scuola secondaria di II grado, impegnato in attività sportiva di alto livello, individuato in base al possesso di determinati requisiti fissati di concerto con il CONI e le diverse Federazioni. L'intento era appunto quello di promuovere concretamente il diritto allo studio – all'epoca non ancora espressamente sancito come tale - e il successo formativo (il famigerato binomio “sport/istruzione”) anche degli studenti praticanti un'attività sportiva agonistica di alto livello. In quest'ottica, ci si proponeva di implementare il sostegno e il supporto alle scuole nella programmazione e nelle attività di valutazione di questa categoria di studenti, mediante la previsione di piani di studi flessibili e adattabili alle esigenze della pratica sportiva agonistica¹⁰.

Questa iniziativa, nata su base sperimentale, è oramai una realtà di successo¹¹ e gli obiettivi sembrano esser stati pienamente raggiunti, fornendo quindi una risposta all'interrogativo – e alla situazione di fatto – relativa alla presunta inconciliabilità dello studio con l'agonismo.

grado (“Scuola Attiva Junior”: <https://www.sportesalute.eu/progettoscuolattiva/junior/il-progetto.html>), favorendo la scoperta di tanti sport, attraverso un percorso motorio, sportivo ed educativo, con contenuti differenziati per fasce d'età.

¹⁰ Si veda la Nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 19 settembre 2018, n. 3769, https://www.mim.gov.it/documents/20182/1945318/CIRCOLARE+studenti+atleti-m_pi.AOODGSIP.REGISTRO+UFFICIALE%28U%29.0003769.14-09-2018+%281%29.pdf/e5bd9fc3-ac28-76c1-a9e0-779ce954ad27?t=1564754705372.

¹¹ È stata, infatti, rinnovata - per la settima volta - anche per l'A.S. 2024-25. Si veda la Nota del Ministero dell'Istruzione e del Merito del 30 settembre 2024, n. 2904 (https://www.mim.gov.it/documents/20182/7975243/m_pi.AOODGSIP.REGISTRO+UFFICIALE%28U%29.002904.30-09-2024.pdf/e341a97f-91ad-7bd4-1e78-fa500c45df41?version=1.0&t=1728036447978) e la variazione alle categorie di studenti atleti di cui alla Nota del medesimo Ministero del 2 ottobre 2024, n. 2945 (https://www.mim.gov.it/documents/20182/7975243/m_pi.AOODGSIP.REGISTRO+UFFICIALE%28U%29.002945.02-10-2024.pdf/4cb7d4bf-5a36-b6d3-78d2-16582836676b?version=1.0&t=1728036449011). I dati, peraltro, supportano il successo di questo progetto e mostrano come il numero di studenti-atleti sia in rapida crescita: https://www.mim.gov.it/documents/20182/0/Monitoraggio_Dati+Studenti+atleti+23_24_.pdf/2c3f4778-41f8-79d8-4828-f2d9712d2fb2?t=1721656872642.

3. La Legge di Bilancio 2024

Il percorso brevemente descritto nel paragrafo precedente ha visto una ulteriore implementazione anche di recente.

La legge di Bilancio 2024¹² ha infatti introdotto importanti novità in tema di riconoscimento della doppia carriera di studente-atleta. Anzitutto, la legge in parola richiama il “Progetto studenti atleti di alto livello”, sottolineando come questo sia finalizzato a conciliare l’impegno agonistico e quello scolastico (art. 1, comma 254). In secondo luogo, si ricorda che le competenze acquisite mediante pratica sportiva agonistica sono valide ai fini del percorso per le competenze trasversali e per l’orientamento (cd. PCTO, art. 1, comma 256), e viene specificato anche che l’istituzione scolastica adegua il percorso formativo e le verifiche dello studente-atleta al calendario agonistico (gare e allenamenti) certificato dal dirigente sportivo della società o associazione di appartenenza (art. 1, comma 256).

La Finanziaria, però, va oltre. L’art. 1, comma 258, stabilisce che “*lo studente che partecipa al progetto di cui al comma 254 (...) ha diritto a ricevere una borsa di studio*”, erogata da Sport e Salute s.p.a. secondo modalità e criteri che saranno definiti di concerto con il Dipartimento per lo Sport presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante apposita convenzione da stipularsi entro 60 giorni dall’entrata in vigore della legge. L’importo della spesa autorizzata per questi fini è di 2 milioni di euro a partire dall’anno 2025. Lo studente avrà quindi diritto ad accedere a delle agevolazioni economiche – non solo curriculari – e tale diritto avverrà sulla base del suo “merito sportivo”, fino a ora non considerato come criterio valido ai fini dell’assegnazione di borse di studio.

La novità è di rilievo e sottolinea come la direzione intrapresa sia quella non solo del riconoscimento dell’esistenza della posizione di “studente-atleta”, attraverso la previsione di piani di studio flessibili che tengano conto dell’impegno agonistico, ma soprattutto quella della promozione di questa doppia carriera con l’erogazione di contributi economici. Evidente appare, quindi, il mutato atteggiamento culturale nei confronti della pratica sportiva e altrettanto evidente appare la concretizzazione del diritto allo sport in connubio con quello all’istruzione: diritti di pari rango costituzionale devono essere tutelati nella medesima maniera.

Sul punto, però, si potrebbe forse sollevare un dubbio, legato al testo dell’art. 1, comma 254, della legge in commento che collega lo studente atleta al “rispetto dell’art. 32 Cost.” e non all’art. 33. È certo, naturalmente, che lo sport sia legato alla salute. Tuttavia, sembra strano che, esistendo – finalmente – un comma apposito per lo sport all’interno dell’art. 33 non sia questa ultima disposizione ad essere richiamata. E non lo sia, in special modo, nell’ambito del binomio sport/istruzione e in ragione delle finalità dell’istituzione delle borse di studio, miranti, si ricorda, a favorire e conciliare impegni sportivi e impegni educativi.

¹² L. 30 dicembre 2024, n. 207, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*, in G.U., Serie Generale n. 305, del 31 dicembre 2024.

Il mancato richiamo all'ultimo comma dell'art. 33 potrebbe forse essere una “svista” e potrebbe essere interessante capirne i motivi ma, di fatto, pur ponendo dubbi sulla correttezza del collegamento operato dal legislatore con il diritto allo sport, non pare inficiare il contenuto del provvedimento.

Il merito sportivo accede a rango di criterio valutabile in sede di promozione dello sport e questo rafforza, nei fatti, il binomio sport/istruzione.

4. Considerazioni conclusive

Quando si sono commentate le prime novità della Riforma si è parlato di “svolta epocale”¹³. In quel momento, ci si riferiva soprattutto al nuovo volto del lavoratore sportivo e al suo corretto inquadramento giuridico, specialmente in punto di tutela.

I successivi interventi del legislatore, però, sembrano aver sottolineato la correttezza della scelta del termine “epocale”. Non si immaginava che si potesse addivenire in tempi brevi – anche se in ritardo, certo, di anni – alla costituzionalizzazione del diritto allo sport né si immaginava che le iniziative a sostegno dello sport iniziassero a proliferare. Tutti indici, questi, del mutato atteggiamento culturale e sociale di cui più volte si è parlato.

Ancor meno si ipotizzava, all'epoca, il rilancio del binomio sport/istruzione. Invece, oggi, il riconoscimento del merito sportivo e il giusto valore attribuitogli continua rafforzare la convinzione che lo sport stia vivendo un momento “epocale”. Lo studente atleta non si trova più di fronte alla scelta (quasi sempre o comunque più che frequente) obbligatoria tra continuare a studiare o continuare a praticare attività sportiva agonistica: piani di studio e metodi di valutazione e verifica delle competenze acquisite flessibili gli consentono di conciliare la carriera agonistica con quella scolastica di ogni livello.

Non solo. Lo studente atleta vedrà addirittura riconosciuto l'impegno agonistico con la possibilità di accedere a contributi economici per la prosecuzione dei suoi studi. Dovrà attendersi la stipulanda convenzione per conoscere i dettagli di questi contributi e, ovviamente, la cifra stanziata sembra relativamente esigua.

Tuttavia, in termini concettuali, la novità è di indiscutibile importanza¹⁴ e riduce ancora di più la “distanza” con il modello adottato già da anni oltreoceano dove gli atleti più meritevoli accedono ai *college* soprattutto per meriti sportivi¹⁵.

¹³ Per considerazioni sul punto, sia consentito il rinvio a M.F. SERRA, *Le nuove prospettive dello sport alla luce della riforma 2020*, in *Atti del III Forum Internazionale del Gran Sasso*, 2020 e a EAD., *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2021 e *La Riforma dello sport tra luci e ombre e un futuro incerto*, in *Lancillotto e Nausicaa*, 2021

¹⁴ All'epoca del dibattito tenutosi in seno al convegno di Marrakech del 2015 (vedi nota 4), già si suggeriva l'ipotesi di una riforma del sistema scolastico incentrata sulla promozione anche delle capacità fisiche e atletiche dello studente. Si sottolineava, al contempo, però, la difficoltà di una riforma di tale portata, legata da un lato al tipo di legislazione sportiva del tempo – caratterizzata da una natura quasi sempre “emergenziale” - e, dall'altro, al difficile coordinamento con l'autonomia ordinamentale e Federale sportiva, nonché a quella delle istituzioni scolastiche. Si veda anche M.F. SERRA, *The Relationship between Sport and University in Italian System*, cit.

¹⁵ Tale distanza si riduce ma, ovviamente, non si azzerava. Anzitutto, oltreoceano si tratta di un modello “brevettato” già da anni, mentre in Italia muove i primi passi oggi. In secondo luogo, poi, va notato che oltreoceano è proprio lo sport a far da motore per l'istruzione: l'atleta valido viene attenzionato e selezionato con cura e viene inserito nei *college* esclusivamente per merito sportivo, con la condizione, poi, di dover mantenere una media voti adeguata per poter

Il percorso intrapreso dal Legislatore, anche se nato e sviluppato in tempi diversi, oggi prosegue con solide basi costituzionali (nonostante le osservazioni svolte *supra* sul dubbio riferimento all'art. 32 e non al 33) e si sta dimostrando, in conclusione, sempre più “sportivamente orientato”.

Si sta realizzando il corretto bilanciamento tra tutti gli interessi – *rectius* diritti – in gioco, anche se, *a latere*, restano purtroppo ancora alcune “note dolenti”, come l’ennesimo rinvio delle disposizioni sull’abolizione del vincolo sportivo¹⁶ o le condizioni poste alla boxe femminile per le prossime olimpiadi del 2028, derivanti dal “caso” Khelif¹⁷.

Un passo per volta, sperando di non lasciare indietro nulla.

5. Appendice normativa (settembre-dicembre 2024)

L. 30 dicembre 2024, n. 207, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*, in G.U., Serie Generale n. 305, del 31 dicembre 2024.

rimanere tra le fila dei team universitari che, spesso, fanno da trampolino per il professionismo (regolato in maniera del tutto differente). Si tratta, quindi, ugualmente di borse di studio ma il binomio sport/istruzione si concretizza in un trinomio sport/istruzione/lavoro, con l’ovvia conseguenza di responsabilizzare maggiormente lo studente atleta.

¹⁶ L’abolizione dell’istituto sarebbe dovuta entrare in vigore a luglio 2024. Tuttavia, con D.L. 29 giugno 2024, n. 89 (in G.U., Serie Generale n. 151, del 29 giugno 2024), convertito in L. 8 agosto 2024, n. 120 (in G.U., Serie Generale n. 194, del 20 agosto 2024) è stata disposta l’ulteriore proroga al 1° luglio 2025. Molte Federazioni, ciò nonostante, hanno optato per applicare già a partire dalla stagione agonistica 2024-25 le modifiche statutarie apportate sul punto, così mostrandosi un passo avanti al legislatore nazionale, invertendo anche il *trend* del primo periodo di Riforma che invece le vedeva “resistenti” all’abolizione.

¹⁷ Sia consentito il rinvio, per considerazioni sul “caso” a M.F. SERRA, *Lo sport come momento di inclusione. La questione dell’identità di genere*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 2/2024. Dopo i fatti di Parigi 2024, si era ipotizzato, in un primo momento, di eliminare la boxe femminile dal novero delle discipline olimpiche. Tale proposta a dir poco radicale è stata poi mitigata con l’opposizione del Presidente del CIO Bach, il quale ha sostenuto il mantenimento della boxe femminile tra le discipline olimpiche sottolineando che “*il pugilato è uno degli sport più globali e ha alti valori sociali*”, ma esortando, al contempo, a fare ordine all’interno della disciplina: “*Vogliamo la boxe nel programma olimpico ma a Los Angeles potrà essere presente solo se abbiamo un partner affidabile e quindi ora le federazioni pugilistiche nazionali devono fare una scelta, dipende da loro*”.