

N. 02110/2026 REG.PROV.COLL.
N. 09759/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9759 del 2024, proposto da Società Nazionale di Salvamento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabrizio Perla, con domicilio digitale come in atti;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Coni – Comitato Olimpico Nazionale Italiano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Celani, Andrea Fioretti, con domicilio digitale come in atti;

Federazione Italiana Nuoto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ignazio Tranquilli, Francesca Saracci, con

domicilio digitale come in atti;

Federazione Italiana Salvamento Acquatico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Renna, Nicola Sabbini, Daniela Amati, con domicilio digitale come in atti;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

CNS Libertas – Centro Nazionale Sportivo Libertas, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vittorio De Gregorio, con domicilio digitale come in atti;

per l'annullamento

- del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 29 maggio 2024, n. 85, pubblicato in G.U. 27 giugno 2024 n. 149 (“Regolamento recante norme per l’individuazione dei soggetti autorizzati alla tenuta dei corsi di formazione al salvamento in acque marittime, acque interne e piscine e al rilascio delle abilitazioni all’esercizio dell’attività di assistente bagnanti”);

- nonché di tutti gli altri atti ad esso presupposti, coordinati, connessi e/o consequenziali, pregiudizievoli per gli interessi della ricorrente, ivi compreso - occorrendo- il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 29.7.2016. n. 206.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Coni – Comitato Olimpico Nazionale Italiano, della Federazione Italiana Nuoto e della Federazione Italiana Salvamento Acquatico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 dicembre 2025 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso introduttivo del giudizio, la Società Nazionale di Salvamento – SNS, ente storico operante nel settore della formazione al salvamento acquatico e al rilascio dei relativi brevetti, ha impugnato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 85 del 29 maggio 2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 149 del 27 giugno 2024, recante il “Regolamento per l’individuazione dei soggetti autorizzati alla tenuta dei corsi di formazione al salvamento in acque marittime, acque interne e piscine e al rilascio delle abilitazioni all’esercizio dell’attività di assistente bagnanti”.
2. Il decreto impugnato è stato adottato in attuazione dell’art. 10, comma 3-quinquies, del D.L. 228/2021, convertito con modificazioni dalla L. 15/2022, e si pone quale atto di revisione organica della disciplina precedentemente contenuta nel D.M. n. 206/2016. Esso mira a uniformare, semplificare e accreditare secondo standard nazionali le attività di formazione degli assistenti bagnanti, anche in funzione di sicurezza pubblica e tutela dell’incolumità degli utenti in ambito acquatico.
3. La ricorrente contesta che il nuovo assetto regolatorio, nella parte in cui subordina l’autorizzazione ministeriale all’impiego, nei corsi di formazione e nelle commissioni d’esame, di tecnici sportivi in possesso di abilitazione rilasciata secondo il Sistema Nazionale di Qualifiche dei Tecnici Sportivi (SNaQ) del CONI, produca in concreto un effetto anticoncorrenziale, determinando l’impossibilità, per gli enti storicamente accreditati diversi dalla Federazione Italiana Nuoto (FIN), di proseguire autonomamente le proprie attività.
4. Nello specifico, la SNS lamenta che le disposizioni di cui agli artt. 4, 12 e 16 del D.M. n. 85/2024, pur formalmente generali, si traducano in un requisito

tecnico-professionale che solo la FIN è in grado di garantire, essendo, secondo quanto attestato dallo stesso CONI, l'unica federazione riconosciuta ai fini del rilascio della qualifica di allenatore di nuoto per salvamento. Ciò costringe gli altri enti operanti nel settore – SNS compresa – ad avvalersi, per la conduzione dei corsi e per la validità degli esami, di personale tecnico proveniente da un soggetto concorrente diretto, con conseguente perdita di autonomia didattica e operativa, nonché dipendenza funzionale da un operatore privato accreditato in posizione dominante.

5. Nel ricorso si formulano pertanto plurime censure di legittimità, tra cui la violazione del principio di concorrenza (art. 41 Cost., art. 49 TFUE e Direttiva 2006/123/CE), il difetto di proporzionalità e ragionevolezza della scelta regolatoria, l'eccesso di potere per sviamento e la violazione del principio di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), assumendo che il nuovo regolamento, lungi dal promuovere un sistema pluralistico e trasparente, si traduca in una regolazione discriminatoria e lesiva del libero accesso al mercato.

6. A sostegno delle proprie ragioni, la SNS evidenzia, altresì, come la previsione di una disciplina transitoria di soli dodici mesi (art. 19 del DM) non consenta un'effettiva continuità nell'attività formativa, né garantisca agli operatori una transizione equa e sostenibile verso il nuovo sistema.

7. Si sono costituite in giudizio la Federazione Italiana Nuoto (FIN), il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sostenendo la legittimità del decreto impugnato. In particolare, la FIN ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, sostenendo che la SNS sarebbe comunque in grado di operare avvalendosi di tecnici abilitati secondo il sistema SNaQ, mentre il CONI ha ribadito la propria competenza nella gestione e nell'accreditamento del sistema

nazionale delle qualifiche, affermando che la scelta di riconoscere la FIN quale unica federazione competente per la disciplina tecnica del salvamento è coerente con i propri criteri sportivi interni. Il Ministero, da parte sua, ha difeso il decreto come espressione di una regolazione legittima, fondata su esigenze di sicurezza pubblica e sulla necessità di garantire standard uniformi e qualificati a livello nazionale.

8. Si è, altresì, costituita in giudizio anche la Federazione Italiana Salvamento Acquatico (FISA) in quanto destinataria della notifica del ricorso, benché soggetto cointeressato rispetto al richiesto annullamento, ed è intervenuto ad adiuvandum il Centro Nazionale Sportivo LIBERTAS, anch'esso soggetto operante nel settore del salvamento, che ha rappresentato un analogo pregiudizio subito a seguito dell'adozione del decreto, sollecitandone l'annullamento parziale o totale.

9. Il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 17 dicembre 2025.

10. Va preliminarmente esaminata l'eccezione sollevata dalle resistenti in ordine all'ammissibilità degli interventi della Federazione Italiana Salvamento Acquatico e del Centro Nazionale Sportivo LIBERTAS nel presente giudizio, con riferimento al quadro normativo e giurisprudenziale in materia di intervento nel processo amministrativo avente ad oggetto atti generali o ad effetti inscindibili.

11. Il decreto ministeriale impugnato ha natura regolamentare ed è destinato a produrre effetti uniformi nei confronti di una pluralità indeterminata di destinatari, incidendo in modo diretto sull'assetto del settore della formazione al salvamento. In simili ipotesi, la partecipazione al giudizio di soggetti diversi dal ricorrente principale è ammessa solo nei limiti tracciati dall'art. 28 del codice del processo amministrativo e dalla relativa elaborazione

giurisprudenziale.

12. Come chiarito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 15 del 2024, l'art. 28, comma 2, c.p.a. deve essere interpretato nel senso che, nel giudizio promosso da altri avverso un atto generale o ad effetti inscindibili, è inammissibile l'intervento adesivo-dipendente del soggetto che, pur essendo cointeressato, abbia prestato acquiescenza al provvedimento lesivo, lasciando decorrere il termine per la sua autonoma impugnazione. In tali casi, l'intervento non può essere utilizzato quale strumento per superare il carattere perentorio del termine decadenziale né per introdurre nel giudizio, sia pure in forma mediata, censure che il soggetto interessato avrebbe dovuto far valere con ricorso proprio.

13. Applicando tali principi al caso di specie, deve ritenersi inammissibile l'intervento spiegato dal Centro Nazionale Sportivo Libertas (CNS), soggetto che risulta operante nel medesimo settore inciso dalla disciplina regolamentare e che, pur essendo direttamente interessato dagli effetti del decreto, non ha proposto autonoma impugnazione nei termini di legge. L'intervento in questione si risolve, pertanto, in un tentativo di partecipazione processuale successivo alla consumazione del potere di ricorrere, in contrasto con i principi affermati dalla richiamata giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria.

14. Diversa è la posizione della Federazione Italiana Salvamento Acquatico, che risulta destinataria della notifica del ricorso introduttivo e legittimamente presente nel giudizio quale parte evocata. Tuttavia, tale posizione non consente alla medesima di introdurre autonome censure o domande, dovendo la sua partecipazione processuale rimanere circoscritta all'ambito difensivo correlato alla posizione rivestita, senza possibilità di ampliare l'oggetto del giudizio oltre i limiti segnati dal ricorso principale, ragion per cui il Collegio non terrà conto delle difese svolte dalla suddetta Federazione che esulino dal

perimetro delineato dalla ricorrente.

15. Non emergono, per contro, ulteriori questioni pregiudiziali o di rito che ostino all'esame del merito del ricorso proposto dalla Società Nazionale di Salvamento, le ulteriori eccezioni sollevate dalle parti resistenti risolvendosi in argomentazioni attinenti alla fondatezza delle censure, da valutarsi unitamente al merito della controversia.

16. Il ricorso è fondato e va accolto nei termini che seguono.

17. La questione sottoposta all'esame del Collegio riguarda la legittimità di alcune previsioni del decreto ministeriale n. 85 del 29 maggio 2024, nella parte in cui esse subordinano l'organizzazione dei corsi di formazione e il rilascio dei brevetti per assistenti bagnanti alla presenza obbligatoria, all'interno dei corsi e delle commissioni esaminatrici, di tecnici in possesso di una qualifica specifica – allenatore di nuoto per salvamento di secondo o terzo livello – rilasciata secondo il sistema nazionale delle qualifiche (SNaQ) del CONI.

18. L'amministrazione resistente ha motivato tale scelta con l'esigenza di assicurare standard elevati, uniformi e riconoscibili su scala nazionale per un'attività, quella del salvamento in acqua, strettamente connessa alla sicurezza pubblica. Tuttavia, la concreta applicazione di questa previsione normativa ha determinato una serie di effetti che si pongono in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, e che il Collegio ritiene non giustificati né proporzionati rispetto all'obiettivo dichiarato.

19. In particolare, è pacifico in atti che l'unico soggetto attualmente abilitato, all'interno del sistema CONI, a rilasciare le qualifiche tecniche richieste per l'insegnamento e l'esame dei corsi di salvamento sia la Federazione Italiana Nuoto. Tale circostanza comporta che tutte le realtà formative storicamente operanti nel settore, tra cui la ricorrente Società Nazionale di Salvamento, possano continuare ad esercitare la propria attività solo ed esclusivamente

attraverso l'impiego di personale abilitato da un soggetto concorrente, e dunque in posizione di dipendenza funzionale da un unico operatore. Questa impostazione non discende da una libera dinamica di mercato né da una selezione concorrenziale fondata sulla qualità, ma deriva da una scelta normativa che, pur avendo forma apparentemente neutra, produce un effetto sostanzialmente escludente.

20. Non risulta infatti che l'amministrazione abbia considerato o valutato percorsi alternativi che potessero raggiungere l'obiettivo di qualificazione del personale e uniformità dei corsi senza determinare una tale concentrazione di potere in capo a un unico soggetto. Nessuna analisi comparativa è stata svolta in merito alla qualità dei percorsi formativi pregressi adottati da enti diversi dalla FIN; nessuna istruttoria è stata prodotta sul rendimento, sull'efficacia o sugli esiti concreti dei modelli alternativi utilizzati da operatori storici come la ricorrente; nessuna apertura è stata prevista per ammettere, almeno in via transitoria o a seguito di verifica tecnica, l'equipollenza di titoli, certificazioni o professionalità acquisite in contesti diversi da quello federale. In questo modo, il decreto impugnato impone di fatto l'adozione di un unico percorso tecnico abilitante, non perché tale percorso sia stato dimostrato essere l'unico valido sotto il profilo della sicurezza o della qualità, ma semplicemente perché è quello oggi riconosciuto dal sistema SNaQ del CONI, senza che vi sia stato uno sforzo concreto da parte dell'amministrazione per assicurare pluralismo e accessibilità.

21. Va poi osservato che la qualificazione tecnica richiesta – “allenatore di nuoto per salvamento” – è una figura formalmente appartenente all'ambito sportivo, concepita per finalità legate all'agonismo, alla preparazione atletica e al miglioramento della performance fisica. L'aver trasferito in modo meccanico e non criticamente mediato una qualifica sportiva in un contesto

che invece ha carattere chiaramente professionale, operativo e di pubblica sicurezza, come quello della formazione degli assistenti bagnanti, integra un evidente vizio di logicità della regolazione.

22. Le competenze richieste a un istruttore sportivo non coincidono, né possono considerarsi sovrapponibili, con quelle richieste a un formatore in grado di preparare soggetti destinati a intervenire in situazioni di pericolo reale e in ambiente acquatico, spesso marittimo, dove la componente tecnica è necessariamente integrata da nozioni giuridiche, sanitarie, comportamentali e di gestione del rischio. Il regolamento, pertanto, ha operato un'equiparazione tra ambiti diversi, eludendo del tutto la necessaria differenziazione tra settore sportivo e settore professionale, e determinando un irrigidimento dell'accesso a un'attività che per sua natura dovrebbe restare ancorata a criteri di efficacia e affidabilità, non di appartenenza federale.

23. Questa lettura si pone inoltre in evidente frizione con la ratio legis espressa dall'art. 10, comma 3-quinquies, del D.L. 228/2021, norma di rango primario che ha autorizzato l'adozione del regolamento in parola. La finalità perseguita dal legislatore era quella di riconoscere, a tutela dell'interesse pubblico, l'attività di formazione nel settore del salvamento in acque interne e marittime, anche valorizzando l'esperienza e la competenza di enti e soggetti già operanti, al fine di ampliare l'offerta formativa, aumentarne la diffusione e uniformarne i contenuti. Il regolamento, nel modo in cui è stato costruito e interpretato, realizza l'effetto opposto: anziché allargare la platea dei soggetti abilitati, la restringe; anziché valorizzare l'esperienza pregressa, la svilisce; anziché garantire la pluralità dei modelli, impone un unico canale tecnico-formativo, coincidente con l'ordinamento sportivo. Si realizza così una contraddizione insanabile tra la fonte regolamentare e la volontà legislativa, che incide direttamente sulla legittimità dell'atto per eccesso di potere e

sviamento.

24. Dagli atti emerge come in altri settori affini, parimenti interessati dalla necessità di disciplinare attività con impatto sulla sicurezza, come la subacquea, sia stato adottato un modello aperto, fondato su criteri tecnico-operativi oggettivi e su standard internazionali, senza vincolare l'esercizio dell'attività al possesso di qualifiche sportive rilasciate da un unico soggetto. Questo raffronto rende ancor più evidente l'anomalia del caso in esame, nel quale la mancanza di alternative al modello federale configura una barriera normativa all'ingresso che appare priva di giustificazione concreta.

25. Questa situazione configura una restrizione ingiustificata dell'accesso al mercato in violazione del principio di concorrenza, così come declinato non solo dall'articolo 41 della Costituzione, ma anche dagli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nonché dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria che richiede che ogni limitazione all'attività economica sia giustificata, proporzionata e fondata su criteri oggettivi. La concentrazione del potere abilitante in capo a un solo soggetto, peraltro operante in posizione di concorrenza diretta con la ricorrente, altera gravemente l'equilibrio del mercato e pone gli altri soggetti in una posizione di dipendenza tecnica, organizzativa ed economica, senza alcuna possibilità di accesso diretto al sistema o di riconoscimento del proprio progresso operato.

26. Inoltre, la regolazione introdotta risulta sproporzionata anche sotto il profilo della logicità e della coerenza interna. Se l'intento era quello di garantire elevati standard qualitativi, l'amministrazione avrebbe potuto prevedere sistemi di accreditamento aperti, fondati su criteri tecnici verificabili, accessibili anche da parte di soggetti diversi dalla FIN, o avrebbe potuto istituire un esame nazionale unico per l'abilitazione dei tecnici, gestito da un ente terzo e neutrale. Nulla di tutto ciò è stato previsto. Al contrario, si è

operata una delega funzionale totale a un soggetto privato, senza controlli e senza alternative. In tal modo, l'amministrazione ha di fatto rinunciato al proprio ruolo di garante imparziale della correttezza e dell'apertura del sistema, affidandosi integralmente a un'organizzazione privata, per di più già attiva e presente nel mercato regolato.

27. Anche la disciplina transitoria prevista dal decreto non appare sufficiente a colmare questa disfunzione. Essa si limita infatti a differire di dodici mesi l'applicazione delle nuove regole, consentendo agli enti già operanti di proseguire l'attività secondo la disciplina previgente. Tuttavia, durante tale periodo, non è previsto alcun percorso agevolato di adattamento, nessun riconoscimento automatico o semplificato per i titoli pregressi, nessuna possibilità concreta di acquisire in autonomia le qualifiche richieste. Di fatto, al termine del periodo transitorio, gli enti come la ricorrente si troveranno comunque impossibilitati a proseguire l'attività, salvo subordinarla alla disponibilità e alla collaborazione del soggetto federale. Ne consegue che la disciplina transitoria, lungi dall'essere una misura equilibrata di accompagnamento, costituisce un mero differimento dell'effetto escludente, che non attenua ma anzi rafforza il vulnus individuato.

28. In definitiva, le scelte operate dall'amministrazione, pur sorrette da una finalità di rilievo pubblico, si sono tradotte nell'adozione di un modello regolativo eccessivamente rigido, privo di aperture al riconoscimento di percorsi alternativi o all'equipollenza tecnica, e tale da determinare un effetto escludente strutturale e sistemico. Tale impostazione risulta in contrasto con i principi di imparzialità, buon andamento, proporzionalità e concorrenza, e si fonda su una carente istruttoria, su una lettura distorta della norma primaria di riferimento, e su una valutazione parziale degli interessi pubblici coinvolti.

29. Si rileva, altresì, che sebbene nel ricorso introduttivo non vi sia una

censura esplicita rivolta contro le singole clausole previste all'articolo 4, comma 1, lettere d), g) e h), il Collegio ritiene che tali disposizioni rientrino comunque nel perimetro delle doglianze formulate dalla ricorrente, le quali denunciano in modo trasversale l'effetto restrittivo dell'intero impianto regolamentare sull'accesso e sulla permanenza nel mercato.

30. In particolare, la Società Nazionale di Salvamento ha denunciato che l'impianto regolatorio, nel suo complesso, tradisce la ratio della legge di delega – che mirava ad ampliare l'offerta formativa, valorizzando le esperienze pregresse e promuovendo la pluralità degli operatori – introducendo invece requisiti di sistema privi di adeguata istruttoria, non proporzionati agli obiettivi di qualità e sicurezza, e suscettibili di determinare una contrazione ingiustificata del mercato.

31. Le disposizioni in parola, nella misura in cui impongono soglie fisse e indifferenziate in termini di estensione territoriale, capacità finanziaria e coperture assicurative, concorrono a determinare tale effetto, ostacolando l'accesso al sistema anche da parte di enti dotati di adeguate competenze e operatività, ma privi di una struttura conforme ai parametri imposti. In assenza di una motivazione puntuale e di un'istruttoria idonea a dimostrarne la necessità, l'idoneità o la proporzionalità, tali vincoli devono essere annullati al pari delle clausole riguardanti le qualifiche tecniche e la disciplina transitoria.

32. Per converso, devono essere disattese le censure formulate da parte ricorrente avverso le disposizioni regolamentari che attengono al contenuto formativo dei corsi e alle condizioni soggettive minime per l'accesso e l'esercizio dell'attività.

33. In primo luogo, non merita accoglimento la doglianza relativa all'obbligo, posto a carico delle articolazioni territoriali degli enti formatori, di assicurare la presenza di personale medico specializzato (art. 4, comma 3, lett. e). La

previsione si giustifica alla luce della natura dell'attività disciplinata – volta alla formazione di soggetti che dovranno operare in contesti di emergenza e pronto intervento – e risponde a esigenze di presidio sanitario in fase addestrativa. L'inserimento di figure dotate di competenze specifiche in ambito di urgenza, rianimazione o BLS-D non appare né sproporzionato né eccessivo rispetto agli obiettivi perseguiti, né è stato dimostrato in giudizio che ciò comporti un aggravio insostenibile per gli enti richiedenti.

34. Non può essere accolta neppure la doglianza relativa al limite minimo di età di diciotto anni per l'esercizio dell'attività di assistente bagnanti, previsto dall'articolo 15 del regolamento. La scelta dell'amministrazione di differenziare la soglia per il conseguimento del brevetto (16 anni) da quella per l'esercizio effettivo dell'attività (18 anni) rappresenta una misura ragionevole, coerente con il quadro delle responsabilità operative e giuridiche connesse alla mansione. L'assistente bagnanti è chiamato a intervenire in contesti potenzialmente critici, ad alto rischio, assumendo compiti di sorveglianza, salvataggio e primo intervento, che richiedono affidabilità, prontezza di giudizio e piena capacità di discernimento.

35. In tale prospettiva, la soglia anagrafica dei diciotto anni costituisce un criterio oggettivo, idoneo a presidiare la maturità psico-fisica e la capacità giuridica necessarie a svolgere un'attività delicata e rilevante per la sicurezza pubblica. Essa garantisce che l'operatore sia legalmente maggiorenne, e dunque pienamente responsabile sotto il profilo civile e penale per gli atti compiuti nello svolgimento delle proprie funzioni. La previsione si inserisce quindi nel perimetro della discrezionalità regolativa dell'amministrazione, esercitata in modo non arbitrario, e non integra alcun profilo di manifesta irragionevolezza, sproporzione o eccesso di potere.

36. Ugualmente infondata risulta la censura rivolta avverso la durata minima

dei percorsi formativi, prevista dall'articolo 10 del regolamento nella misura di 70 o 100 ore, a seconda della tipologia. La determinazione del carico orario rientra nella discrezionalità tecnica dell'amministrazione, e appare proporzionata in relazione alla complessità delle competenze da acquisire e all'importanza della preparazione operativa e teorica dei futuri assistenti bagnanti. Non si ravvisa, pertanto, alcuna violazione dei principi di proporzionalità o adeguatezza.

37. Infine, va disattesa anche la censura concernente la sostenibilità economico-finanziaria del sistema pubblico previsto dal decreto. La previsione di cui all'articolo 18, che stabilisce l'invarianza finanziaria del nuovo regolamento e l'utilizzo delle risorse già disponibili, non risulta affetta da vizio di istruttoria. La ricorrente non ha fornito elementi idonei a dimostrare che gli adempimenti richiesti comportino in concreto un onere aggiuntivo incompatibile con le risorse esistenti. La scelta dell'amministrazione di non incidere sulla finanza pubblica e di contenere la spesa rientra nella legittima valutazione programmatica del bilancio e non appare né contraddittoria né irragionevole.

La doglianza si risolve, pertanto, in una contestazione generica, che non incide sulla legittimità complessiva dell'atto.

38. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il Collegio ritiene che il ricorso debba essere accolto nei termini che seguono. In particolare, si impone l'annullamento parziale del decreto ministeriale n. 85 del 29 maggio 2024, nei soli limiti delle disposizioni che introducono vincoli ingiustificati all'accesso e alla permanenza nel settore della formazione per il salvamento, in assenza di un'adeguata istruttoria, di una valutazione comparativa delle alternative e di un confronto con i soggetti potenzialmente interessati.

39. Devono pertanto essere annullate:

- l'articolo 4, comma 1, lettera d), nella parte in cui impone, quale requisito per l'autorizzazione, la presenza di almeno ventisei articolazioni o affiliazioni locali distribuite su almeno tredici regioni, trattandosi di una soglia organizzativa fissa non correlata alla qualità o alla sicurezza del servizio offerto;
- l'articolo 4, comma 1, lettera g), che prevede una capacità finanziaria minima in misura non inferiore a euro 250.000, non graduata in relazione alla struttura e all'attività concreta degli enti operanti;
- l'articolo 4, comma 1, lettera h), nella sola parte in cui impone l'adozione di massimali assicurativi predeterminati (euro 500.000 per responsabilità civile, euro 100.000 per infortuni), senza una valutazione proporzionata dei rischi reali e delle specificità operative;
- l'articolo 4, comma 3, lettera d), nella parte in cui subordina l'attività didattica e formativa alla disponibilità esclusiva di allenatori di nuoto per salvamento in possesso di abilitazione SNaQ del CONI (secondo o terzo livello), limitando ingiustificatamente l'accesso al sistema formativo da parte di soggetti non affiliati al circuito federale;
- l'articolo 12, comma 1, lettera c), nella parte in cui richiede, tra i membri della commissione d'esame, la presenza obbligatoria di un tecnico in possesso della qualifica di cui all'articolo 4, comma 3, lettera d), rafforzando ulteriormente il vincolo di dipendenza da un unico operatore del sistema;
- l'articolo 16, comma 2, nella parte in cui subordina la verifica per il rinnovo dei brevetti alla presenza di un tecnico con la qualifica SNaQ sopra indicata, rendendo permanente l'effetto escludente già censurato per le fasi di accesso e formazione;
- l'articolo 19, comma 7, nella parte in cui impone agli enti già autorizzati ai sensi della disciplina previgente di ottenere, entro dodici mesi, una nuova

autorizzazione secondo le nuove regole, senza alcun meccanismo transitorio, né riconoscimento dell'esperienza professionale e organizzativa maturata.

40. Tali disposizioni, per come strutturate e applicate, determinano effetti restrittivi irragionevoli e non proporzionati rispetto alle finalità dichiarate di tutela dell'interesse pubblico, comportando una compressione ingiustificata della libertà di iniziativa economica e una lesione del principio di concorrenza, anche in assenza di evidenze sull'inadeguatezza dei modelli organizzativi consolidati presso soggetti diversi da quello federale.

41. Resta inteso che, in via consequenziale, devono considerarsi privi di efficacia anche eventuali rinvii interni contenuti nel medesimo decreto, nonché nei relativi allegati, alle disposizioni annullate, laddove tali richiami ne presuppongano la piena validità e costituiscano fondamento necessario per l'applicazione di altre previsioni.

42. Sono invece da ritenersi, per contro, pienamente valide e non colpite dall'annullamento tutte le restanti previsioni del decreto, le quali disciplinano il contenuto e l'articolazione dei corsi, i criteri generali di ammissione, le prove di esame, il rilascio e la durata dei brevetti, nonché le attività di controllo e vigilanza da parte delle autorità pubbliche. Tali disposizioni, infatti, sono funzionali al rafforzamento della qualità e della sicurezza nel settore del salvamento, e non comportano, in sé, un effetto discriminatorio o limitativo della concorrenza. Il regolamento conserva pertanto la propria efficacia sistemica e può continuare ad applicarsi, nei limiti compatibili con la presente pronuncia.

43. E' fatta salva, in ogni caso, la facoltà dell'amministrazione di esercitare nuovamente il proprio potere regolamentare per riformulare le disposizioni annullate, nel rispetto della delega legislativa, dei vincoli conformativi derivanti dalla presente sentenza e secondo criteri di proporzionalità, imparzialità e

apertura del sistema. In tale ottica, l'amministrazione sarà tenuta, in particolare, a prevedere una disciplina transitoria idonea ad assicurare la continuità operativa e il graduale adeguamento al nuovo assetto da parte dei soggetti attualmente attivi nel settore, così da evitare effetti espulsivi non necessari e garantire il perseguimento dell'interesse pubblico in un contesto realmente pluralistico e sostenibile.

44. Tenuto conto dell'esito complessivo del giudizio e della complessità della controversia, le spese di lite possono essere interamente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla le previsioni regolamentari ivi indicate.

Dichiara inammissibile l'intervento spiegato in giudizio dal Centro Nazionale Sportivo Libertas (CNS).

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Benedetta Bazuro, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO