



Maria Francesca Serra*

L'autonomia sportiva ai tempi dell'emergenza sanitaria da Covid19**

SOMMARIO: 1. L'emergenza sanitaria. – 2. La risposta sportiva. - 3. Considerazioni conclusive.

1. L'emergenza sanitaria

L'emergenza sanitaria da COVID19, che sta interessando l'intero palcoscenico mondiale, ha evidenziato punti di debolezza di vari sistemi¹ e, in ogni caso, ha costretto a adottare misure straordinarie di contenimento su tutti i fronti. Sono state disposte quindi limitazioni alla circolazione delle persone, con ovvi risvolti sui diritti di libertà e sulle attività lavorative, l'economia, la didattica e via discorrendo.

Anche il settore sportivo, naturalmente, ha dovuto adeguarsi alle misure governative. Tuttavia, l'adeguamento delle istituzioni sportive non è stato né uniforme, né immediato, né totale, soprattutto nella primissima fase.

Come noto, infatti, il comparto sportivo è ampiamente autonomo al suo interno. Il che comporta, dunque, la possibilità di decidere autonomamente dello svolgimento delle proprie attività e delle modalità di svolgimento delle stesse.

E questo vale anche alla luce delle ultime disposizioni in ambito sportivo proposte con legge n. 86 dell'8 agosto 2019, in base alla quale il Governo – anche in parte per superare alcune criticità già emerse - è stato delegato ad emettere, entro agosto 2020, una serie di provvedimenti volti a riordinare il settore sportivo e lo stesso CONI, nell'ottica di un depotenziamento dello stesso. Il depotenziamento, se pure suscettibile di creare nuove criticità, non sembra per il momento avere intaccato l'autonomia del settore. Ma sul punto

* Docente a contratto di Diritto sportivo presso Unicusano- Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ Possiamo estendere anche all'ordinamento sportivo le riflessioni di A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in *Nomos*, 2020, 1, 2.

bisognerà aspettare le concrete articolazioni della stessa legge che dalla fase attuale potrebbero trarre suggerimenti.

Nell'attuale emergenza sanitaria, quindi, mentre l'Italia si "blindava", lo sport, muovendosi "in ordine sparso", si adeguava ma non con lo stesso passo del Paese né allo stesso modo.

Si proverà a ricostruire, senza pretese di completezza ma solo per trarne alcune conclusioni, una piccola cronistoria, aggiornata al 31 maggio 2020, di alcuni dei provvedimenti emessi in ambito sportivo, ponendoli in parallelo con quelli emanati dal Governo per fronteggiare l'emergenza.

2. La risposta sportiva

Gennaio 2020:

Le prime manifestazioni epidemiche in Italia si sono avute a fine gennaio 2020 con l'arrivo di una coppia cinese, proveniente da zone colpite già da qualche tempo dal virus, prontamente ricoverata presso l'ospedale Spallanzani di Roma. Tuttavia, in un primo momento, l'Italia non sembrava essere interessata dal fenomeno se non in minima parte. Tutte le attività proseguivano in maniera normale, sia sul fronte statale sia su quello sportivo.

Febbraio 2020:

Nel giro di pochi giorni, però, l'infezione si è diffusa nel nord Italia, in particolare a Codogno, in Lombardia, costringendo il Ministro della Salute a dichiarare la regione "zona rossa" e a diramare un'ordinanza che disponeva la quarantena per chi fosse entrato in contatto con soggetti infetti e permanenza domiciliare per chi fosse stato nelle aree a rischio nei 14 giorni precedenti. Contemporaneamente, di concerto con la Regione Lombardia, venivano sospese le manifestazioni pubbliche, le attività commerciali non di pubblica utilità, quelle lavorative, ludiche e sportive, e venivano chiuse anche le scuole in 10 comuni². Il giorno successivo, il Governo emanava un primo decreto³ che, sostanzialmente, chiudeva tutta l'area, confermando l'isolamento dei 10 comuni e la sospensione delle attività di qualsiasi genere, la chiusura delle scuole e la soppressione delle linee regionali da e per le aree colpite. Con provvedimento del 25 febbraio⁴ queste misure venivano estese all'intera Lombardia, a Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Veneto, Piemonte e Liguria e il 26 febbraio⁵ a tutta l'Italia, venivano fornite una serie di disposizioni di sicurezza tra cui le prime limitazioni alla circolazione di persone con la relativa necessità di presentare una

² Decreto del Ministro della Salute del 21 febbraio 2020, in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2020.

³ Decreto legge n. 6 del 22 febbraio 2020, in G.U., serie generale, n. 45 del 23 febbraio 2020.

⁴ DPCM del 25 febbraio 2020, in G.U. n. 47 del 25 febbraio 2020.

⁵ Decreto del Ministro della Salute del 26 febbraio 2020.

autocertificazione a giustificazione dei propri spostamenti, norme igieniche di base, distanza sociale e l'uso di mascherine e guanti.

A preoccupare era soprattutto la mobilità delle persone. Questa mobilità, unita alla necessità di evitare agglomerati di persone, veicolo primo di contagio, coinvolgeva anche il settore sportivo. Si pensi alle trasferte, agli assembramenti di tifosi negli stadi e nei palazzetti, ad esempio. A tal proposito, secondo alcuni, sarebbe stato proprio il match di Champions League del 19 febbraio tra Atalanta e Valencia, disputatosi a San Siro, a scatenare il contagio lombardo e la successiva diffusione spagnola. Difatti, la gara aveva visto l'arrivo di circa 2500 tifosi del Valencia, che si riversavano insieme ai 43000 dell'Atalanta prima sulla metropolitana, poi nello spiazzo dello stadio poi all'interno della struttura. Chiaramente, non c'è evidenza che questa sia stata proprio la "gara zero", ma di certo non ha contribuito ad arginare la diffusione del virus e, in ogni caso, non sembrava rispettare le regole di contenimento adottate dallo Stato in quel periodo. Probabilmente, proprio perché tali disposizioni non risultavano ancora del tutto chiaramente consapevoli delle dimensioni del problema e non intaccavano, in ogni caso, l'autonomia federale.

Ogni Federazione, comunque, provvedeva a emanare disposizioni urgenti per allinearsi con quelle governative di contenimento. A titolo esemplificativo, la Fipav Lazio aveva stabilito la sospensione delle competizioni (non degli allenamenti che potevano proseguire con le dovute cautele) il 24 febbraio e fino al 1° marzo. A livello nazionale, invece, veniva ribadito che le gare di volley sarebbero state disputate a porte chiuse, così come gli allenamenti.

La FIGC rinviava 5 gare di campionato (da disputarsi in zone non sicure o comunque con squadre provenienti da zone rosse) con comunicato del 29 febbraio del CONI e per il resto proseguiva regolarmente, anche se a porte chiuse, nonostante fossero state sollevate obiezioni circa il regolare svolgimento delle gare e se ne chiedesse il differimento ad altra data.

Il momento epidemiologico non sembrava ancora "grave". A livello nazionale si accendeva un *focus* continuo sulla situazione, ma senza eccessivi allarmismi, e a livello sportivo si limitavano gli assembramenti fornendo linee guida per l'igiene di base ma senza intaccare la regolarità delle competizioni né tanto meno la regolare tenuta delle sedute di allenamento.

Marzo 2020:

Come noto, la situazione è peggiorata velocemente. Il Governo emanava altri decreti⁶ inasprendo le misure di contenimento del contagio, chiudendo anche università e scuole⁷, perché l'emergenza lombarda era rapidamente diventata emergenza italiana, complice forse anche la possibilità riconosciuta alle persone di rientrare al proprio domicilio o residenza che ha causato un esodo dal nord al sud. Ma complice, anche, la mobilità lasciata agli sportivi e ai team, i campionati regionali, provinciali e nazionali fino alla serie B venivano

⁶ DPCM del 1° marzo 2020, in G.U. n. 52 del 1° marzo 2020, e decreto legge n. 9 del 2 marzo 2020.

⁷ DPCM del 4 marzo 2020, in G.U. n. 55 del 4 marzo 2020.

sospesi, ma al di là di linee guida relative alle misure igieniche di base, le sedute di allenamento potevano continuare a svolgersi in maniera regolare (seppure a porte chiuse)⁸. Al contrario, le massime categorie potevano continuare a porte chiuse anche lo svolgimento delle gare, come da decreto del 4 marzo. Ad esempio, nel volley, nel week end dell'8 marzo, le squadre scendevano in campo a porte chiuse e con tutti i controlli e le precauzioni del caso (termo scan, distanza sociale sulle panchine, disinfettanti ecc.). La FIP, al contrario, sospendeva tutte le gare previste per quel week end⁹.

Tuttavia, a fronte di un'emergenza in continuo aumento, il CONI è intervenuto disponendo la sospensione di ogni attività sportiva, ivi comprese le sedute di allenamento, fino al 3 aprile e chiedendo al Governo di emanare il relativo decreto¹⁰. In particolare, veniva stabilito che, ferma restando la correttezza di ogni decisione adottata fino a quel momento dalle Federazioni sportive nazionali e dalle Discipline sportive associate, e ricordando che le competizioni internazionali non rientrano nella competenza dell'ente territoriale, ogni competizione nazionale di qualsivoglia categoria e sport (compreso il calcio) veniva sospesa fino al 3 aprile 2020. Si chiedeva alle Regioni di uniformarsi alle ordinanze del Consiglio dei Ministri e al Governo di emanare un decreto *ad hoc*, e che il comparto sportivo fosse inserito nelle misure di sostegno economico che si andavano profilando.

Il decreto del Governo arrivava la sera stessa del 9 marzo 2020¹¹: le misure già previste venivano inasprite ulteriormente e il Governo recepiva la richiesta del CONI sospendendo ogni tipo di competizione.

I provvedimenti federali sono arrivati di conseguenza¹² e, a far data dal 10 marzo, tutti gli sport, anche le massime categorie, sono fermi, così come ferme sono anche le sedute di allenamento e le occasioni di incontro.

Il fermo delle attività sportive potrebbe avere oltre che ripercussioni di carattere economico anche una caduta dell'interesse. Questo timore ha spinto Formula 1 e Moto GP prima, e ciclismo poi, a istituire campionati e giri virtuali (senza valenza ai fini della classifica "fisica"), pur di mantenere attivo l'interesse degli appassionati che possono seguire le "competizioni" online, vedendo i campioni sfidarsi su perfette riproduzioni dei circuiti in videogame.

Gli sportivi, come tutti, sono confinati in casa con le medesime misure restrittive, in attesa di determinazioni definitive da parte dell'ordinamento sportivo (che arriveranno solo più tardi, a cominciare dal Rugby, che per primo ha annullato la stagione agonistica 2019/20 il 28 marzo, poi il Basket, che ha disposto la chiusura definitiva delle attività il 7 aprile, e la Pallavolo che ha dichiarato conclusi senza scudetti, promozioni e retrocessioni le Serie A2

⁸ Ad esempio, di veda FIGC, C.U. 173/A del 4 marzo 2020 o il Comunicato Federale Federvolley del 4 marzo 2020.

⁹ FIP, C.U. 8 marzo 2020.

¹⁰ Seduta del 9 marzo 2020.

¹¹ In G.U., serie generale, n. 62 del 9 marzo 2020.

¹² C.U. FIGC n. 179/A del 10 marzo 2020. FIP, C.U. 9 marzo 2020.

e A3 il 6 aprile e la A1 e tutti gli altri campionati nazionali, regionali e provinciali, compresa l'attività di *sitting volley*, l'8 aprile¹³).

Se a livello di sport nazionale tutto era stato “congelato”, lo stesso non poteva dirsi per la dimensione internazionale. Come poc'anzi accennato, infatti, il CONI non è competente in ambito internazionale e, tra l'altro, il 2020 avrebbe dovuto vedere sia gli Europei di calcio sia le Olimpiadi a Tokyo.

Dopo lunghe consultazioni e varie ipotesi di differimento a fine 2020 delle manifestazioni, la UEFA ha stabilito il rinvio degli Europei al 2021, con Comunicato del 17 marzo, e le decisioni sulle Olimpiadi venivano comunicate dal CIO poco dopo, il 24 marzo 2020 con ufficializzazione di Tokyo 2021.

I provvedimenti governativi, nel frattempo, continuavano. L'11 marzo veniva pubblicato dal Governo un nuovo decreto, #IoRestoaCasa¹⁴, che disponeva la chiusura anche di ristoranti, bar e simili e, sostanzialmente, finiva di blindare l'Italia. Questa chiusura totale di ogni attività commerciale, lavorativa e sportiva ha, fin da subito, provocato grandi ripercussioni sull'economia del Paese e dei cittadini.

Per gli sportivi, la situazione è ancora più particolare e impone di fare qualche riflessione ulteriore in tema lavorativo.

Come noto, difatti, il lavoro sportivo italiano ha una regolamentazione decisamente particolare (oltre che antiquata) che prevede che pochissimi soggetti rientrino nella categoria di professionisti e che, come tali, possano essere considerati lavoratori¹⁵. Tutti gli altri sportivi sono considerati dilettanti e per loro è espressamente esclusa la possibilità di sottoscrivere contratti di lavoro, con ovvie conseguenze in punto di tutela previdenziale, a maggior ragione in un contesto emergenziale come l'attuale.

Accanto ai lavoratori ordinari e ai professionisti sportivi (calciatori, giocatori di basket, golf e automobilisti), dunque, una infinita platea di lavoratori sportivi “di fatto”¹⁶ che non trovano tutela né negli accordi con le società - poiché questi non sono contratti ma semplici scritture private che prevedono la corresponsione di rimborsi spese e “redditi diversi” - né nelle prime disposizioni governative di sostegno governativo, perché espressamente definiti dalla legge *ad hoc* come non lavoratori. Tuttavia, la realtà dei fatti non poteva essere ignorata

¹³ Comunicato Ufficiale Federvolley dell'8 aprile 2020. Si veda anche il Comunicato del 10 aprile, con le dichiarazioni del Presidente Cattaneo: “*Abbiamo preso le nostre decisioni tenendo conto, in maniera coerente, della situazione ritenendo chiusa l'attività nella sua interezza perché non esistono le condizioni per poterla portare avanti. La Federazione però non si ferma e sta valutando tutte le risorse possibili da destinare alle nostre società di base; in tal senso è stato molto costruttivo e incoraggiante l'incontro avuto con il Ministro dello Sport Spadafora e faremo tutto il possibile per lenire le conseguenze, anche di natura economica, che deriveranno da tale situazione*”.

¹⁴ DPCM dell'11 marzo 2020, in G.U., n. 64 dell'11 marzo 2020.

¹⁵ Legge n. 91 del 23 marzo 1981. Si veda in particolare l'art. 2: “*Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione delle federazioni sportive nazionali, secondo le direttive emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica*”. Sostanzialmente, quindi, sono le Federazioni, nell'ambito della loro autonomia, a decidere se istituire o meno il settore professionistico e per quali categorie istituirlo.

¹⁶ Sia consentito rinviare M.F. SERRA, *Ordinamenti giuridici a confronto. La sporting exception e il professionista di fatto*, Padova, Cedam, 2017.

né, nel momento emergenziale, potevano lasciarsi senza tutela i molti addetti del settore, seppur “non lavoratori”.

Nel decreto del 17 marzo, quindi, il famoso decreto “Cura Italia”¹⁷, volto a prevedere misure di potenziamento del settore sanitario e misure di sostegno alle famiglie e ai lavoratori, con conseguente attivazione di INPS e Casse previdenziali per il riconoscimento di un bonus di 600 euro, veniva previsto anche il sostegno agli operatori sportivi (art. 96¹⁸), attraverso la *Sport e Salute S.p.a.* che ha avviato le procedure nella giornata del 7 aprile.

La gravità della situazione emergenziale sanitaria ha portato, quindi, alla luce una profonda criticità della regolamentazione sportiva in merito alle attività dei professionisti di fatto che ha condotto ad un riconoscimento dell’effettiva attività svolta da una categoria, quella degli sportivi, non considerata lavoristica dalle federazioni e dalla legge. Probabilmente questa emergenza, mettendo in evidenza le criticità, ha implicitamente fatto muovere il primo passo verso una riforma del settore lavoristico sportivo. Sarà interessante osservare gli sviluppi della materia, anche alla luce dei decreti emittendi a norma della L. 86/2019.

Stante il perpetrarsi dell’emergenza, con decreto ministeriale 25 marzo 2020¹⁹ le misure inizialmente previste venivano prolungate e ulteriormente ampliate fino al 3 aprile.

Aprile 2020:

Il 3 aprile, però, un nuovo decreto²⁰ prolungava ancora le misure fino al 13 aprile.

Sul fronte sportivo, i provvedimenti di chiusura definitiva della stagione agonistica 2019/2020 iniziavano ad arrivare per la maggior parte degli sport (v. *supra*). Per quanto riguarda il calcio, invece, le discussioni su una ipotetica riapertura dei campionati sono ancora in corso. Il che non sembra affatto in linea con le corrispondenti disposizioni governative che continuano a blindare il Paese.

¹⁷ Decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, in G.U., n. 70 del 17 marzo 2020.

¹⁸ Art. 96 - Indennità collaboratori sportivi:

1. L’indennità di cui all’articolo 27 è riconosciuta da Sport e Salute S.p.A., nel limite massimo di 50 milioni di euro per l’anno 2020, anche in relazione ai rapporti di collaborazione presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche, di cui all’art. 67, comma 1, lettera m), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, già in essere alla data del 23 febbraio 2020. Il predetto emolumento non concorre alla formazione del reddito ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

2. Per le finalità di cui al comma 1 le risorse trasferite a Sport e Salute s.p.a. sono incrementate di 50 milioni di euro per l’anno 2020.

3. Le domande degli interessati, unitamente all’autocertificazione della preesistenza del rapporto di collaborazione e della mancata percezione di altro reddito da lavoro, sono presentate alla società Sport e Salute s.p.a. che, sulla base del registro di cui all’art. 7, comma 2, del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito in legge 27 luglio 2004, n. 186, acquisito dal Comitato Olimpico Nazionale (CONI) sulla base di apposite intese, le istruisce secondo l’ordine cronologico di presentazione.

4. Con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, di concerto con l’Autorità delegata in materia di sport, da adottare entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuate le modalità di presentazione delle domande di cui al comma 3, e definiti i criteri di gestione del fondo di cui al comma 2 nonché le forme di monitoraggio della spesa e del relativo controllo.

5. Alla copertura degli oneri derivanti dal presente articolo si provvede ai sensi dell’articolo 126.

¹⁹ DM del Ministero per lo sviluppo economico del 25 marzo 2020, in G.U., n. 80 del 26 marzo 2020.

²⁰ DM del Ministero Infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministero della Salute del 3 aprile 2020.

Il 2 aprile, il Ministro Spadafora ipotizzava ottimisticamente una ripresa dei campionati di calcio per fine maggio. Peraltro, anche tra i club non c'è stata unanimità di vedute. Alcuni club, ad esempio, hanno dichiarato che, nell'ipotesi di ripresa dei campionati, non sarebbero scesi in campo, mentre altri club hanno ipotizzato (senza poi poter darvi seguito) il rientro degli stranieri in Italia dopo Pasqua, con obbligo di sottoposizione al periodo di quarantena di 15 giorni. Questi ultimi hanno anche "allertato" gli atleti nostrani della prevista ripresa delle attività, ivi compresi gli allenamenti, seppur senza chiarirne ancora in maniera precisa le modalità, che dovranno, ovviamente, rispettare le direttive governative circa la distanza sociale. Il che, per uno sport di squadra a contatto eventuale è decisamente complicato.

Oltretutto, questo metterebbe a dura prova la tutela della salute degli sportivi sotto il duplice profilo dell'emergenza sanitaria e della normale preparazione atletica antinfortunistica.

Tuttavia, le misure previste fino al 13 aprile sono state nuovamente prolungate al 3 maggio²¹, sembrerebbe in un'ottica cautelare più che di comprovata e attuale necessità, proprio per limitare la mobilità delle persone. Il prolungamento dello stop, ovviamente, coinvolge anche il mondo dello sport.

A far data ad aprile, dunque, le uniche determinazioni raggiunte sembrerebbero essere quelle sul taglio degli stipendi dei calciatori, che subiranno delle diminuzioni in misura maggiore o minore in dipendenza dell'interruzione definitiva o della ripresa delle attività²², caldeggiata nel medesimo comunicato²³ in cui si legge anche che la volontà della Lega è quella di portare a termine la stagione, purché senza rischi e in base alle raccomandazioni della Federazione Medico Sportiva Italiana.

Maggio 2020:

Il 26 aprile, il Governo ha emanato un nuovo decreto²⁴, con le misure da adottare per la "Fase 2", a partire dal 4 di maggio. Sostanzialmente, il decreto prevede la riapertura di alcune attività commerciali e lavorative, un leggero allentamento delle misure di contenimento e una mobilità sensibilmente più ampia, prevedendo di non dover più giustificare spostamenti per cause di lavoro e di poter far visita ai congiunti²⁵. Si riaprono anche i parchi e sarà possibile fare passeggiate senza bisogno di giustificazione.

²¹ DPCM del 10 aprile 2020, in G.U. del 10 aprile 2020.

²² Anche la Lega Volley ha fornito delle linee guida per una eventuale riduzione dei compensi (Serie A1, A2 e A3) ma, per il momento, nessun accordo è stato raggiunto tra la Commissione e gli agenti sportivi e i rappresentanti dei giocatori.

²³ Lega Serie A calcio, C.U. n. 49 del 6 aprile 2020. In caso di interruzione definitiva delle attività, la retribuzione annua lorda dei calciatori sarà ridotta di 1/3, mentre la riduzione sarà di 1/6 in caso di ripresa, salvi gli accordi presi direttamente tra club e calciatori. L'accordo, seppur ampiamente criticato dall'AIC (si sosterebbe che, in questo modo, solo i giocatori pagherebbero le spese dell'emergenza e della crisi), si rende necessario, a parere della Lega, per preservare il futuro del calcio.

²⁴ DPCM del 26 aprile 2020, in G.U., Serie Generale n. 108, del 27 aprile 2020.

²⁵ Sulla definizione di "congiunti" ci sono state non poche polemiche. Il Governo è dovuto intervenire a chiarire che per congiunti si devono intendere coniuge, partner conviventi, partner delle unioni civili, parenti fino al sesto grado e affini fino al quarto.

Con riferimento allo sport, viene dato il via libera alla ripresa degli allenamenti per le attività sportive, sia professionistiche sia non professionistiche, dilettantistiche o che coinvolgano atleti di interesse nazionale, ma solo in seduta individuale.

Nel calcio, ad esempio, sono ripartite sedute individuali di allenamento dal 5 di maggio, nel rispetto delle distanze di sicurezza e delle misure di contenimento (come il divieto di utilizzare gli spogliatoi). In dubbio, però, rimane la ripresa degli allenamenti di squadra e dei campionati.

Così come ancora dubbie sono anche le modalità di ripresa per tutti gli altri sport. Il 28 aprile il CONI ha consegnato al Ministro Spadafora un Report²⁶ del Politecnico di Torino contenente la valutazione del rischio sanitario per tutte le 387 discipline facenti capo al CONI. Il Report, in un'ottica di ripartenza sicura delle attività sportive, è integrato con protocolli di screening *ad hoc* e con le raccomandazioni della FMSI e fornisce anche indicazioni utili riguardo alle misure di sicurezza da adottare, disciplina per disciplina, nell'ipotesi di ripresa delle attività.

Con decreto del 17 maggio²⁷, in ragione dei dati positivi relativi all'andamento dei contagi, viene fissata la ripartenza di molte altre attività commerciali e vengono ulteriormente allentate le misure di contenimento. A far data dal 18 maggio, infatti, decade ad esempio l'obbligo di autocertificare gli spostamenti e viene dato il via libera alla circolazione in Regione (per la circolazione tra Regioni, invece, bisognerà aspettare giugno).

Con riferimento al calcio, gli allenamenti di squadra sono ripresi, ma è ancora incerta la ripresa del campionato, per la quale si è ipotizzata, in prima battuta, la data del 13 giugno, anche se bisognerà attendere gli ulteriori sviluppi della Fase 2 per valutarne la concreta fattibilità.

L'unico campionato ad essere ripartito è la Bundesliga, con gare a porte chiuse, distanziamento sulle panchine, divieto di contatto (che non sia dovuto a necessità di gioco, come ad esempio abbracci a seguito di goal) tra i giocatori e uso di disinfettanti.

Per quanto riguarda gli altri sport, il 20 maggio, l'Ufficio per lo Sport ha pubblicato le linee guida sulle modalità di svolgimento degli allenamenti per gli sport di squadra e quelle relative all'attività motoria di base²⁸, confermando la data del 25 maggio per la riapertura di dette attività. Le singole Federazioni, in conseguenza, hanno indicazioni sulle concrete modalità di svolgimento delle sedute di allenamento, in ragione della specificità di ciascuna disciplina. Determinazioni che, senza dubbio, non sono state prive di polemiche poiché molte delle restrizioni dettate dalle linee guida sono inconciliabili con la maggior parte degli sport di squadra (ad esempio, divieto di partite di allenamento, sotto qualsiasi forma).

Per quanto riguarda i campionati e le competizioni, a differenza del calcio che ha ufficializzato la ripartenza delle competizioni a partire dal 20 giugno, gli altri sport hanno dichiarato conclusa la stagione in corso e gli interrogativi vertono, al momento, sulle

²⁶ Report "Lo sport riparte in sicurezza".

²⁷ DPCM del 17 maggio 2020, in G.U., Serie Generale, n. 126 del 17 maggio 2020.

²⁸ Le linee guida sono consultabili all'indirizzo: <http://www.sport.governo.it/it/notizie/linee-guida-per-gli-allenamenti-degli-sport-di-squadra-e-lo-sport-di-base/>

modalità e sui tempi delle prossime. Le Federazioni non hanno ancora fornito indicazioni precise al riguardo.

In ogni caso, l'ultima parola spetterà al Governo e alle determinazioni che adotterà in considerazione dello sviluppo della situazione sanitaria e solo se potranno essere adeguatamente garantite salute e sicurezza.

Sul fronte economico, con il Decreto “Rilancio”²⁹, sono state varate nuove misure a sostegno dell'economia, del lavoro e delle politiche sociali che coinvolgono anche gli sportivi. Nello specifico, è previsto che i bonus già erogati per il mese di marzo verranno rinnovati automaticamente per i mesi di aprile e maggio³⁰ senza bisogno di presentare ulteriore domanda ed è altresì previsto che potranno richiedere i bonus anche coloro che non avevano presentato domanda a marzo. Inoltre, nel medesimo decreto, sono previste misure per la ripartenza del settore sportivo in materia di impianti, la costituzione del Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale e la possibilità per le Federazioni di emettere provvedimenti relativi ai campionati, sia 2019/20 sia 2020/21³¹.

Ma, al di là delle disposizioni contenute nel decreto “Rilancio”, ciò che più conta è che il Ministro Spadafora ha sottolineato più volte come l'emergenza sanitaria abbia fatto emergere con forza la carenza di tutela nei confronti dell'intero ambito dei lavoratori sportivi, di fatto decisamente più ampio di quello delineato dalla L. 91/81. Il Ministro ha dichiarato il suo impegno finalizzato a una riforma dell'intero settore sportivo, con particolare riferimento al lavoro sportivo, entro l'estate, in ottemperanza a quanto disposto con la già citata legge n. 86 dell'8 agosto 2019.

3. Considerazioni conclusive

I vari provvedimenti governativi che si sono succeduti e le conseguenti decisioni prese in ambito sportivo, con riferimento alla esperienza sanitaria emergenziale, hanno portato alla luce delle criticità relative all'organizzazione dello sport che potrebbero essere utili per testare l'attuale assetto e ipotizzare riforme mirate e sistematiche.

Quel che emerge senza alcun dubbio è la forza dell'impianto autonomistico dell'ordinamento sportivo: di fronte a un'Italia che si serra, lo sport si mette semplicemente in *stand-by*.

Soprattutto nel primo momento epidemico, le diverse federazioni hanno assunto determinazioni differenti, qualcuna continuando indisturbata, qualcun'altra bloccando le attività, qualcun'altra ancora imponendo le porte chiuse.

La circostanza che competizioni ben superiori come Europei e Olimpiadi siano state rimandate addirittura di un anno³² avrebbero dovuto “suggerire la via” ma, soprattutto nel

²⁹ Decreto “Rilancio”, Decreto Legge del 19 maggio 2020, n. 34, in G.U., Serie Generale, n. 128 del 19 maggio 2020.

³⁰ Art. 98, d.l. n. 34/2020, cit.

³¹ Artt. 216, 217 e 218, d.l. n. 34/2020, cit.

³² Per le Olimpiadi si ipotizza l'annullamento anche per il 2021.

pieno del periodo di emergenza, non c'è stata chiarezza. Il ritardo nell'adozione delle decisioni definitive è sembrato solo un procrastinare soluzioni già esistenti, mosse più da logiche organizzative delle future stagioni agonistiche e da logiche economicistiche che da reali esigenze sanitarie.

Non che si debba tornare indietro, pregiudicando l'autonomia dell'ordinamento sportivo. L'autonomia è necessaria e connaturata alle peculiarità del settore sportivo che è forse l'unico in grado di operare per se stesso nel miglior modo possibile e con la cognizione di causa piena. Tuttavia, questa autonomia è sempre stata subordinata allo Stato e in questo resta inquadrata. D'altro canto, l'autonomia è una “nozione squisitamente relazionale che postula sempre la sussistenza di un'entità a cui rapportarsi”³³, va ben distinta dalla sovranità³⁴ e non può essere strumentalizzata da un suo uso congiunturale³⁵.

Non è quindi pensabile che il settore sportivo possa decidere diversamente dalla linea governativa. Pur nel riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, rileva l'innegabile ruolo che al governo, nei suoi vari livelli nazionale e regionale, spetta nel rapporto con le organizzazioni sportive e con la stessa gestione degli eventi in materia di sicurezza pubblica e sanità anche in tempi ordinari.

Malgrado la nostra Costituzione non contempli, sul piano giuridico, disposizioni sulla distribuzione dei poteri in una fase di emergenza, non esistono difficoltà a ricondurre allo Stato centrale la decisione in merito a detti eventi nei confronti delle Regioni e, a maggior ragione, nei confronti dell'ordinamento sportivo³⁶. Bisogna anche ricordare che, in materia di diritto alla salute, sussiste l'obbligo *ex art. 4, comma 2 del Codice di comportamento sportivo del CONI*, a “non recare pregiudizio alla salute dell'atleta”. Infatti, detto articolo dispone: “I tesserati, gli affiliati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo devono astenersi da qualsiasi altra condotta atta a recare pregiudizio alla salute dell'atleta”.

L'esperienza attuale ci insegna che le decisioni in tempi di emergenza richiedono una attenzione al principio di precauzione collegato col canone di proporzionalità³⁷. Ogni

³³ Questa precisazione è stata fatta proprio con riferimento alla particolare autonomia dello sport, da P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2.

³⁴ a. RUGGERI, *L'autonomia legislativa delle Regioni, rivista dall'angolo visuale dei diritti, e i suoi osimori*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2018, 3, il quale mette opportunamente in relazione sovranità e autonomia. Ma vedi anche G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*, in *Federalismi.it*, 2015, 1, focus *Fonti del Diritto*.

³⁵ Di uso congiunturale della politica parlano; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *AIC*, 2019, 3, 116; A. RUGGERI, *Devolution, 'controriforma' del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le 'ragioni' della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2003; E. BALBONI, *Uso congiunturale della Costituzione: le proposte di riforma dell'art. 79*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 1, 147ss.; S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 2017, 11.

³⁶ Basti ricordare l'art. 117 Cost. che riserva allo stato la materia profilassi, l'art. 120 Cost., per non risalire alla legge n. 833 del 23 dicembre 1978 che assegna al Ministro per la salute il compito di intervenire in caso di epidemie. Si veda anche B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, 6, il quale, facendo riferimento alle tipologie di situazioni “che prevedono la possibilità dello spostamento delle competenze costituzionalmente previste”, ricorda i “casi straordinari di necessità e urgenza”, in cui il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che devono essere convertiti in legge entro sessanta giorni (art. 77).

³⁷ M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus*, in *Federalismi.it*, 2020, 1, 10. Vedi anche Cons. St., sez. III, n. 1692 del 9 marzo 2020: “quando risulta impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio

intervento autoritativo in materia sanitaria deve rispondere al principio del diritto alla salute combinato col principio di solidarietà che metta al riparo la collettività da scelte settoriali che provengano dai singoli o dalle sue associazioni, e che possano mettere in pericolo la salute della collettività di cui anche loro fanno parte.

Chiaramente, esiste anche un risvolto metodologico del principio di precauzione “rispondente ad una legge di copertura scientifica, che impone al decisore pubblico di adottare una misura razionale o quantomeno ragionevole, sindacabile dal giudice costituzionale a livello di normazione primaria o dal giudice amministrativo a livello di normazione secondaria o di singola decisione amministrativa, sulla base di canoni epistemologici che consentono di apprezzare, quanto ad attendibilità logica, la ‘tenuta’ della decisione in punto di discrezionalità tecnico-scientifica”³⁸.

Indubbiamente spetta al Legislatore nazionale e, in caso di dichiarata emergenza, all’esecutivo, porre le basi necessarie per assicurare concretamente ad ogni cittadino, in ogni parte del territorio nazionale, il diritto alla salute. Tutto ciò richiede l’appello ai - e la definizione dei - principi. Con riferimento allo sport, è su questo rapporto tra contenuti e principi che occorre riflettere, in quanto bisogna pensare a quale possa o debba essere un’etica specifica per lo sport con attenzione al diritto primario alla salute, peraltro punto fondamentale nelle finalità dello sport, e anche a quale etica far prevalere, se quella pensata e valida per lo sport come momento libero e ludico, o magari quella della responsabilità, valida per lo sport come fenomeno sociale, o quella utilitaristica cui si collega lo sport come fenomeno commercializzato.

Il principio di precauzione, accompagnato al principio di proporzionalità, sembra porre l’etica della responsabilità e quella utilitaristica in funzione del principio primario della difesa della salute e quindi rimanda all’etica dei principi.

E sotto altro profilo, l’attuale crisi ha messo in evidenza un altro punto importante che abbiamo già ricordato e che ci sembra di dover ulteriormente sottolineare. Si tratta di una particolarità del settore lavorativo sportivo che, giustamente, le misure governative hanno preso in considerazione, disponendo presidi a sostegno dei numerosi soggetti che si impegnano nello sport, pur non rientrando, per dettato federale, nella categoria “lavoratori”.

Poiché non si può sottovalutare il fatto che lo sport e gli sportivi rientrino pienamente nel mercato del lavoro oltre che in quello dello spettacolo e che, quindi, sia necessario adottare decisioni che tengano conto di esigenze economicistiche, nel decreto *Cura Italia*, è stato necessario introdurre un articolo specifico per il settore sportivo, riproposto anche nel decreto *Rilancio*.

Le disposizioni dei decreti sembrerebbero, però, una inutile duplicazione poiché prevedono espressamente un *bonus* di sostegno per la categoria sportiva e lo prevedono di uguale importo e da erogarsi con le medesime tempistiche delle altre categorie di lavoratori.

si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l’adozione di misure restrittive (v., in particolare, sentenza della Corte di Giustizia del 17 dicembre 2015, in C-157/14, §§ 81-82)”.
³⁸ M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus*, cit.

Tuttavia, la previsione espressa si è resa necessaria per via proprio della possibilità, per le Federazioni, di decidere autonomamente sull'istituzione del settore professionistico e quindi della possibilità, per gli sportivi, di godere della normale (o emergenziale) tutela lavoristica.

Oltretutto, a mio modesto avviso, se anche ci si basasse sulla natura dell'attività svolta (come dovrebbe essere) piuttosto che su requisiti formali di svolgimento della stessa per stabilire chi è il “lavoratore sportivo”, l'autonomia dello sport rimarrebbe comunque garantita come anche garantite rimarrebbero le autonomie federali poiché verrebbe loro sottratta solo la discrezionalità nell'istituzione dei settori professionistici *ex lege* 91/81.

La materia sportiva è senza dubbio ‘trasversale’ e dotata di funzione sociale, per cui strettamente collegata a interessi pubblici³⁹, per i quali risulta difficile far prevalere la logica della separazione delle competenze, dal momento che la loro cura, anche in tempi di normalità, non può prescindere dalla collaborazione tra vari enti, tanto politici quanto tecnici, oltre che da una regia unitaria, possibilmente sovraordinata, quale può essere solo quella statale.

In questo contesto, l'emergenza sanitaria ha evidenziato le criticità di un policentrismo decisionale nel quale, con riferimento alla situazione italiana e al rapporto tra gli statuti, a loro volta diversi pur nella rispondenza ad alcune linee guida del CONI, delle federazioni internazionali e del CIO, esiste una frammentazione tale di decisori che non ha consentito provvedimenti unitari e concertati.

Non possiamo, ovviamente, entrare nel merito dei provvedimenti, sui quali solo alla distanza altri potranno dare un giudizio, ma dobbiamo notare che si è evidenziata una difficoltà di collaborazione integrata tra gli organismi sportivi, anche se non tra organizzazione sportiva in generale e provvedimenti nazionali (fatta eccezione per il primissimo momento).

Si tratta non solo di un problema di natura giuridica, che pure esiste, ma di un problema di punti di vista che coinvolge aspetti culturali, giuridici, politici, sociali e, soprattutto, economici e che impedisce decisioni uniformi stante la differenza delle valutazioni sulla pericolosità del contagio e sugli obiettivi che si intendono raggiungere.

Comunque, nel “male” legato all'emergenza sanitaria forse del “bene”, per il settore, si può scorgere, anzitutto nell'appena vista difficoltà di collaborazione e poi nel riconoscimento del “lavoratore sportivo”. E senza dubbio, da questa emergenza potranno venire spunti di riflessione per la riforma del settore in un'ottica di riordino della materia sistematico, coerente e in linea con i tempi, così come auspicato anche dal Ministro nel suo

³⁹ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, 79, il quale ricomprende nell'area del *welfare* anche la competenza in tema di ordinamento sportivo. Ma vedi anche ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2006, 117; T. E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., 305; ID., *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2002, 599. P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Riv. dir. econ.*, 2018, 1, 1, concorda nell'inquadrare lo sport nell'ambito dell'art. 2 Cost. nel quale si parla di “formazioni sociali” ove si svolge la “personalità dell'individuo” (e lo sport integra un'attività di carattere sociale), per giungere, poi, all'art. 18 Cost. nel quale si richiama la libertà di associazione.

dichiarato intento di riordino di tutto il settore sportivo, e, in particolare, di quello lavorativo.

ABSTRACT

L'attuale emergenza sanitaria, che ha coinvolto anche lo sport, è stata utile per verificare la tenuta del sistema. L'organizzazione sportiva si caratterizza per la sua autonomia e per varietà di statuti che realizzano un pluralismo normativo e regolamentare. Per conseguenza, nell'attuale emergenza, lo sport si è mosso senza alcun coordinamento e in 'ordine sparso'. Attraverso la ricostruzione degli avvenimenti, l'A. trae spunti di riflessione sulle criticità emerse in relazione all'organizzazione dello sport e auspica che da esse si possano trarre opportune indicazioni per la riorganizzazione dell'intero settore sportivo a cui il governo è chiamato dalla legge n. 86 dell'8 agosto 2019.

The current health emergency involved sport and has been useful to check the systems' tightness. The sports organization is autonomous and it's characterized by a variety of statutes that achieves a regulatory pluralism. As a result, in the present emergency, the sport has moved without any coordination. Through the reconstruction of events, the Author draws food for thought on the critical issues arising in relation to the organization of sport. The Author hopes that these critical issues can give useful leads for the reorganization of the entire sports sector to which Italian government is called by law nr. 86 of 8 August 2019

PAROLE CHIAVE: Emergenza sanitaria, Autonomia dell'ordinamento sportivo, Pluralismo regolamentare, Cronistoria degli avvenimenti, Prospettive.

KEYWORD: Health Emergency, Sports autonomy, Different Regulatory systems, History of events, Horizons