



## L'estate dello sport: tra slanci, confusione e dubbi\*

di Maria Francesca Serra\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I provvedimenti concernenti l'accesso al pubblico alle competizioni sportive. – 3. La legge di conversione del decreto Sostegni (L. 21 maggio 2021, n. 69). – 4. Il Decreto Sostegni-bis (D.L. 25 maggio 2021, n. 73) e la Legge di conversione del 23 luglio 2021, n. 106. - 5. Considerazioni conclusive. – 6. – Appendice Normativa (maggio/agosto 2021).

### 1. Premessa

**N**ei primi mesi del 2021 abbiamo potuto assistere a un importante e intenso lavoro sui temi dello sport<sup>1</sup>: dal Decreto “Salva CONI”, alle dichiarazioni contenute nel PNNR, al Decreto Sostegni, all'approvazione definitiva, finalmente, dei decreti attuativi della tanto attesa Riforma<sup>2</sup>.

Tuttavia, dal punto di vista degli interventi nel settore sportivo, l'estate non è stata altrettanto prolifera. I provvedimenti emessi sono stati pochi, mossi principalmente nella linea della graduale ripartenza di molte delle attività ancora ferme (non solo sportive), rimarcando senza dubbio l'attenzione al settore. Allo stesso tempo, però, si è trattato di provvedimenti anche “confusi”, se pensiamo alle previsioni relative all'entrata in vigore della Riforma, i cui tempi, oggetto di diverse disposizioni, restano ancora lunghi, soprattutto con riferimento ad alcuni ambiti.

Nell'estate, insomma, è sembrato di assistere a una sorta di timida – e, in un certo senso, carica di incertezze - “pausa”, anche se, senza dubbio, i pochi provvedimenti adottati assumono una veste significativa.

Sulla scia del primo quadrimestre del 2021 e complice un più favorevole quadro pandemico, infatti, è stato possibile prevedere una graduale eliminazione del coprifuoco e delle limitazioni agli spostamenti tra Regioni, nonché la ripresa delle molte attività (sportive e non) ancora ferme. Inoltre, sono state confermate le misure a sostegno del settore con implementazione delle risorse stanziare. Accanto a queste misure, si è anche registrato però,

\*Contributo sottoposto a *peer review*.

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

<sup>1</sup> Sia consentito il rinvio a M.F. SERRA, *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2021.

<sup>2</sup> D.Lgs. 28 febbraio 2021, nn. 36-40.

come anticipato, un certo caos sui temi della Riforma, con revisione continua della sua entrata in vigore.

## 2. I provvedimenti concernenti l'accesso al pubblico alle competizioni sportive

Anzitutto, un primo slancio verso la ripartenza si è avuto a seguito della revisione dei limiti agli spostamenti e con la predisposizione di un piano di riapertura, di cui al D.L. 18 maggio 2021, n. 65<sup>3</sup>.

Con specifico riferimento al settore sportivo, dunque, a partire dal **24 maggio**, hanno potuto riaprire le palestre e dal **1° luglio** anche le piscine e i centri natatori, naturalmente con la stretta osservanza di protocolli e linee guida precisi<sup>4</sup>, relativi soprattutto al mantenimento della distanza interpersonale e agli impianti di aerazione.

Nel medesimo decreto, inoltre, sempre nell'ottica della graduale ripartenza del settore, si è disposto anche in merito all'accesso agli impianti sportivi da parte del pubblico. Punto, questo, decisamente importante dal momento che, oramai, lo sport non può più essere considerato soltanto nel suo aspetto meramente ludico ma va inserito in un contesto più ampio, che comprende lo spettacolo e il *business a latere* costituito dalle sponsorizzazioni, dagli ingressi, dalla campagna abbonamenti e dalle operazioni di *marketing* e *merchandising* che inevitabilmente attorno allo sport ruotano e che di questo si nutrono e viceversa.

L'art. 5 del decreto, quindi, ha previsto che tutti gli eventi sportivi potessero tornare ad avere una certa presenza di pubblico<sup>5</sup>, con posti preassegnati, col rispetto della distanza interpersonale e con il limite massimo fissato nel 25% della capienza dell'impianto e, in ogni caso, in misura non superiore a 1000 spettatori per eventi all'aperto e 500 per eventi al chiuso<sup>6</sup>. Anche agli impianti sciistici è stata consentita la riapertura, nel rispetto, ugualmente di protocolli e linee guida *ad hoc*<sup>7</sup>.

Queste misure, poi, sono state rimodulate nell'estate, dapprima ad opera del D.L. 23 luglio 2021, n. 105<sup>8</sup>, che ha fissato il limite massimo al 50% della capienza dell'impianto (25% in zona gialla) per eventi all'aperto e, in ogni caso, in misura non superiore a 2500 spettatori all'aperto e 1000 al chiuso, con accesso subordinato al possesso obbligatorio della certificazione verde e, successivamente, dal D.L. 6 agosto 2021, n. 111<sup>9</sup>, che ha ridotto al

<sup>3</sup> D.L. 18 maggio 2021, n. 65, recante “*Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, in G.U., serie generale 117, 18 maggio 2021. Tale decreto ha previsto un piano di riaperture graduale delle attività ancora chiuse, come palestre, piscine, centri natatori e centri benessere, nonché sale bingo, casinò e simili, parchi a tema, centri culturali e ricreativi, musei e feste ed eventi privati. Si veda, in proposito, con riferimento al settore sportivo, anche l'avviso del Dipartimento per lo Sport del 19 maggio 2021.

<sup>4</sup> Adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella specie, dal Dipartimento per lo sport, sentita la Federazione medico sportiva italiana (FMSI) e sulla base di criteri definiti dal Comitato tecnico-scientifico.

<sup>5</sup> Dal 1° giugno per gli eventi all'aperto e dal 1° luglio anche per quelli al chiuso.

<sup>6</sup> E laddove non fosse stato possibile garantire distanziamento e preassegnazione di posti, veniva stabilito che gli eventi continuassero ad essere svolti a porte chiuse.

<sup>7</sup> In base all'art. 6 D.L. 18 maggio 2021, n. 65, che rinvia, per la materia specifica, alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 14, D.L. 33/2020, gli impianti sciistici hanno potuto riaprire a partire dal 22 maggio 2021.

<sup>8</sup> D.L. 23 luglio 2021, n. 105, in G.U., Serie Generale n. 175, del 23 luglio 2021.

<sup>9</sup> D.L. 6 agosto 2021, n. 111, in G.U., Serie Generale n. 187, del 6 agosto 2021.

35% il limite massimo, confermato l'obbligo di *green pass* e consentito anche modalità alternative al distanziamento di 1 metro per l'assegnazione dei posti.

È fuor di dubbio che questi interventi vadano letti come primi passi significativi volti a tutelare l'intero mondo sportivo anche se, naturalmente, le linee guida e i protocolli, per la loro rigidità, non hanno potuto - né potranno - garantire la riapertura e la ripartenza per tutti, soprattutto se guardiamo alle realtà sportive minori, per via dei costi necessari per l'adeguamento delle proprie strutture.

### **3.La legge di conversione del decreto Sostegni (L. 21 maggio 2021, n. 69)**

A tal fine, sempre nel maggio 2021, sono state adottate misure ulteriori, a cominciare dalla conversione in legge del Decreto Sostegni<sup>10</sup> ad opera della L. 21 maggio 2021, n. 69<sup>11</sup> che si è mossa soprattutto in una chiave di rilancio e sostegno.

Tra le aree di intervento<sup>12</sup>, i provvedimenti relativi al settore sportivo hanno riguardato principalmente la conferma delle indennità in favore degli operatori del settore e dei contributi a fondo perduto con l'aumento, però, delle risorse stanziare.

In particolare, quindi, per quanto riguarda i lavoratori sportivi, in loro favore sono stati destinati 350 milioni di euro totali, la cui erogazione è stata affidata a Sport e Salute, previa verifica della persistenza dei requisiti richiesti per il beneficio<sup>13</sup>.

Sul fronte delle società e associazioni sportive che hanno dovuto sospendere o ridurre in maniera significativa la loro attività, invece, è stato incrementato a 50 milioni di euro l'importo previsto per i contributi a fondo perduto.

È importante sottolineare come, in sede di conversione, l'aumento degli importi stanziati per il sostegno al settore sia indice della consapevolezza della situazione emergenziale in cui versa il mondo sportivo, tra i comparti, per sua natura, più danneggiati dalle chiusure dovute alla pandemia, prima, e da quelle di contenimento dei contagi, poi.

Ciò nonostante, allo slancio e all'impegno nel sostegno e nella ripartenza, non si è accompagnato altrettanto impegno – né tanto meno urgenza - sui temi scottanti della Riforma.

Come noto, il Decreto Sostegni aveva stabilito che le nuove norme in materia di sport non sarebbero entrate in vigore prima del 2022.

Decisione, questa, che aveva già provocato alcune polemiche che, senza dubbio, si sono accresciute nel momento in cui la L. 69/2021 ha nuovamente posto mano alla materia.

La legge di conversione, infatti, ha prorogato ancora i tempi per la Riforma dello sport facendo così registrare un notevole passo indietro.

<sup>10</sup> D.L. 22 marzo 2021, n. 41, in G.U. 22 marzo 2021, n. 70.

<sup>11</sup> L. 21 maggio 2021, n. 69, in G.U., Serie Generale n. 120, del 21 maggio 2021.

<sup>12</sup> Misure a favore delle imprese, sostegno al lavoro e contrasto alla povertà, salute e sicurezza, enti decentrati e istruzione, cultura, sostegno alle filiere agricole, e altri settori con crisi particolari.

<sup>13</sup> Ad ogni lavoratore dello sport è stata dunque riconosciuta una indennità compresa tra i 1200 e i 3600 euro, da calcolarsi in funzione dell'importo dei compensi percepiti nel 2019.

Nello specifico, mentre i D.Lgs. 37, 38, 39 e 40<sup>14</sup> hanno visto differire la loro entrata in vigore al 31 dicembre 2023, per il D.Lgs. 36<sup>15</sup> è stata prevista un'operatività diversa a seconda della materia: data del 1° gennaio 2022, per le disposizioni generali<sup>16</sup> e quelle in materia di ASD e SSD<sup>17</sup>, tesseramento, discipline con impiego di animali, sostegno delle donne e pari opportunità, nonché disabilità, mentre la materia del lavoro sportivo, la più centrale e senza dubbio quella di maggior spessore, è stata rinviata anch'essa alla fine del 2023.

La *ratio* di siffatta decisione è stata giustificata sulla base di diverse esigenze: da un lato, vi è stata la necessità di consentire al mondo sportivo un adeguamento graduale alle nuove disposizioni; d'altro lato, il legislatore ha inteso assicurarsi del tempo ulteriore per controllare e verificare la correttezza delle norme e l'effettiva loro rispondenza alle esigenze di attualizzazione, coordinamento e sistematicità del mondo sportivo; d'altra parte ancora, le norme di cui alla Riforma, se lette e applicate in un contesto pandemico e, quindi, di "sofferenza" del settore sportivo, avrebbero potuto peggiorare la situazione di molte realtà più che migliorarla o agevolarla.

Tuttavia, questa dilazione è apparsa da subito decisamente eccessiva, specie in considerazione del fatto che vi era la possibilità che finisse sotto un'altra Legislatura, col rischio, quindi, che la tanto attesa (e dovuta) Riforma si risolvesse in un "nulla di fatto".

#### **4. Il Decreto Sostegni-bis (D.L. 25 maggio 2021, n. 73) e la Legge di conversione del 23 luglio 2021, n. 106**

Pochi giorni dopo la L. 69, il 25 maggio 2021, è stato emanato anche un nuovo decreto, c.d. "Sostegni *bis*"<sup>18</sup> contenente ulteriori disposizioni urgenti connesse all'emergenza da COVID19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali.

Tra gli ambiti destinatari dei sostegni anche quello sportivo, a ulteriore riprova di come questo rientri tra le materie all'attenzione del legislatore.

<sup>14</sup> D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 37, Attuazione dell'articolo 6, recante  *misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso e esercizio della professione di agente sportivo*, in G.U. 18 marzo 2021, n. 67. D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, Attuazione dell'articolo 7, recante  *misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi*; D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 39, Attuazione dell'articolo 8, recante  *semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi*; D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 40, Attuazione dell'articolo 9, recante  *misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali*, in G.U. 19 marzo 2021, n. 68.

<sup>15</sup> D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, Attuazione dell'articolo 5, recante  *riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo*.

<sup>16</sup> Tra queste, ad esempio, la definizione di sport di cui all'art. 2 del D.Lgs 36/2021 che definisce "sport qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole, che attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli" e quella di lavoratore sportivo, definito come "atleta, l'allenatore, l'istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara che, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico esercitano l'attività sportiva verso un corrispettivo".

<sup>17</sup> Si tratta, fondamentalmente, delle norme che regolano la personalità giuridica delle associazioni, il fine di lucro, il riconoscimento ai fini sportivi, la costituzione e affiliazione delle società sportive professionistiche.

<sup>18</sup> D.L. 25 maggio 2021, n. 73, in G.U., Serie Generale n. 123, del 25 maggio 2021.

In particolare, in favore del mondo sportivo sono state disposte proroghe per il credito di imposta, istituito un fondo per il ristoro delle spese di *screening*, rifinanziato il Fondo Unico, incrementati i fondi a garanzia dei prestiti e stanziati risorse ulteriori per le indennità e i bonus in favore dei collaboratori sportivi.

In sede di conversione, ad opera della L. 23 luglio 2021, n. 106<sup>19</sup>, sono state confermate le disposizioni di cui al decreto relative a contributi e indennità, con incremento dello stanziamento dei fondi dedicati.

Ma la novità più importante contenuta nella Legge di conversione è senza dubbio l'ennesima revisione della data di entrata in vigore della Riforma.

Infatti, a dispetto della previsione che voleva l'operatività dei decreti attuativi della L. 86/2019 a partire dal 31 dicembre 2023, la L. 106 ha optato per una riduzione dei "tempi di attesa", diversificando le date di entrata in vigore a seconda della materia.

Per cui, ad esempio, per ciò che concerne il D.Lgs. 36, l'ambito relativo a enti e lavoro sportivo diventerà effettivo il 1° gennaio 2023, mentre le disposizioni sul riconoscimento ai fini sportivi (art. 10), sul fondo per il passaggio al professionismo femminile (art. 39), sulla tutela per lo sport femminile (art. 40) e sulla promozione della parità di genere e delle pari opportunità (artt. 43-50) entreranno in vigore il 1° gennaio 2022, così come il D.Lgs. 40, in materia di sport invernali.

Per quanto riguarda, invece, la materia dei procuratori sportivi e quella degli impianti, di cui rispettivamente al D.Lgs. 37 e 38, la data è stata fissata al 1° gennaio 2023, mentre il D.Lgs. 39<sup>20</sup> sarà effettivo dal 31 agosto 2022.

Un quadro, questo, decisamente più favorevole delle previsioni del Decreto Sostegni *bis* ma che ancora non appare del tutto ragionevole. Mentre alcuni ambiti si gioveranno senza dubbio di alcune delle proroghe, altri rimarranno nel limbo ancora a lungo e sempre col dubbio del "nulla di fatto".

E non si sollevano tanto perplessità legate alla diversificazione dell'entrata in vigore per materia, quanto quelle legati ai tempi che "condannano", in un certo senso, materie come il lavoro sportivo o il vincolo sportivo a rimanere disciplinate ancora a lungo da disposizioni decisamente non più attuali e, comunque, non rispondenti alla realtà dei fatti né in linea con i diritti fondamentali<sup>21</sup>.

## 5. Considerazioni conclusive

<sup>19</sup> L. 23 luglio 2021, n. 106, in G.U., Serie Generale n. 176, del 24 luglio 2021.

<sup>20</sup> Contenente semplificazioni e con cui viene istituito e regolato il Registro Nazionale delle attività sportive dilettantistiche, strutturato sulla falsariga del Registro nazionale degli enti del Terzo Settore e di competenza del Dipartimento per lo Sport.

<sup>21</sup> Ci si riferisce, ad esempio, alla L. 91/81 sul professionismo sportivo che, fino all'inizio del 2023, continuerà a regolare la materia, o alle disposizioni federali relative al vincolo sportivo che rendono incerto (o comunque difficile) l'esercizio del diritto del singolo di dissociarsi.

Come abbiamo potuto notare, i provvedimenti relativi al settore sportivo emessi nei mesi estivi non sono stati molti.

Da un punto di vista quantitativo, dunque, potremmo quasi definire l'estate sportiva "tiepida".

Tuttavia, a dispetto dell'esiguo numero, la portata dei provvedimenti in parola è senza dubbio significativa.

La previsione e la conferma di bonus e indennità, lo stanziamento di fondi ulteriori per il sostegno e il rilancio, le disposizioni relative alla riapertura al pubblico degli eventi sportivi e via discorrendo sono tutti indici che confermano la nuova visione che si ha dello sport.

Lo sport, da sempre fenomeno trasversale, in questo momento storico lo è diventato ancor di più, mostrando tutta la sua forza e "invadenza" in ambiti prima solo sfiorati.

"Intorno allo sport si muove un dinamico e importante tessuto sociale, associativo, imprenditoriale e lavorativo"<sup>22</sup> che ha raggiunto la sua propria dimensione.

I provvedimenti di sostegno emessi, quelli confermati, la revisione verso l'alto degli importi stanziati e le misure volte a consentire la riapertura al pubblico degli eventi sportivi ne sono la prova lampante perché "più è ampio il comparto e più è profonda la crisi"<sup>23</sup>.

Certamente - e purtroppo - di tali slanci non hanno potuto beneficiare tutti. Adeguare le proprie strutture, in un contesto che vede la palese diminuzione delle iscrizioni e la conseguente riduzione – se non sospensione o addirittura cessazione – delle attività ha, per molti, costi insostenibili, rivelandosi impossibile o quanto meno difficoltoso.

Un passo, dunque, che anche se non a beneficio di tutti è indice di una attenzione del Legislatore alla materia "sport" sempre crescente, data anche la sua portata in termini di salute.

Tuttavia, sotto altro profilo, questa materia forse non rientra tra le "urgenze".

Non possiamo, infatti, non sottolineare che accanto a queste "attenzioni", la Riforma del settore è stata al centro di una altalena di rinvii.

La previsione di una sua entrata in vigore alla fine del 2023 si è posta in maniera quasi contraddittoria e ha fatto riemergere dubbi e incertezze sulla reale considerazione che del comparto sportivo e delle sue esigenze si ha. E se pure la data di entrata in vigore sia stata nuovamente anticipata, almeno per alcune materie, permangono delle perplessità legate ai tempi, come detto, ancora lunghi per molti ambiti.

Chiaramente, le esigenze di adeguamento graduale del settore sportivo, quelle di una attenta revisione delle nuove disposizioni e quelle legate all'emergenza COVID19 hanno una loro ragion d'essere e sono anche dei criteri su cui parametrare le "urgenze".

Tuttavia, potremmo forse ravvisare, in questo, lo stesso "errore" del passato che ha visto gli interventi inerenti il settore sportivo sempre legati alla risoluzione di un caso concreto e dell'"immediato", piuttosto che mirati all'organizzazione in chiave sistematica dello stesso.

Riorganizzazione che, per il momento, è prevista ma non operativa e che diverrà attuale solo tra molto tempo. Sempre che lo diventi.

<sup>22</sup> Così la sottosegretaria Valentina Vezzali nella sua audizione del 5 maggio 2021.

<sup>23</sup> Si veda ancora l'audizione della Vezzali, 5 maggio 2021.

## 6. Appendice Normativa (maggio/agosto 2021)

L. 8 agosto 2019, n. 86, “*Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*”, in G.U. Serie Generale n. 191 del 16 agosto 2019;

D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, Attuazione dell’articolo 5, “*Riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo*”, in G.U. 18 marzo 2021, n. 67;

D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 37, Attuazione dell’articolo 6, “*Misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso e esercizio della professione di agente sportivo*”, in G.U. 18 marzo 2021, n. 67;

D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, Attuazione dell’articolo 7, “*Misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi*”, in G.U. 19 marzo 2021, n. 6;

D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 39, Attuazione dell’articolo 8, “*Semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi*”, in G.U. 19 marzo 2021, n. 68;

D.Lgs. 28 febbraio 2021, n. 40, Attuazione dell’articolo 9, “*Misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali*”, in G.U. 19 marzo 2021, n. 68;

D.L. 22 marzo 2021, n. 41, “*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*”, in G.U. 22 marzo 2021, n. 70;

D.L. 18 maggio 2021, n. 65, “*Misure urgenti relative all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, in G.U., serie generale 117, 18 maggio 2021;

L. 21 maggio 2021, n. 69, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19*”, in G.U., Serie Generale n. 120, del 21 maggio 2021;

D.L. 25 maggio 2021, n. 73, “*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”, in G.U., Serie Generale n. 123, del 25 maggio 2021;

D.L. 23 luglio 2021, n. 105, “*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche*”, in G.U., Serie Generale n. 175, del 23 luglio 2021;

L. 23 luglio 2021, n. 106, “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*”, in G.U., Serie Generale n. 176, del 24 luglio 2021;

D.L. 6 agosto 2021, n. 111, “*Misure urgenti per l'esercizio in sicurezza delle attività scolastiche, universitarie, sociali e in materia di trasporti*”, in G.U., Serie Generale n. 187, del 6 agosto 2021.