

**LE RICADUTE DEGLI STATI DI EMERGENZA SANITARIA E BELLICA
SULL'ORDINAMENTO SPORTIVO
E IL PRINCIPIO DI NEUTRALITÀ DELLO SPORT***

di *Laura Santoro*

(Professore ordinario di Diritto privato nell'Università degli Studi di Palermo)

SOMMARIO: 1. - Il quadro normativo di riferimento; 2. – Il significato del principio di neutralità politica dello sport; 3. – Le ricadute degli stati di emergenze sanitaria e bellica e le risposte dell'ordinamento sportivo; 4. – Considerazioni conclusive.

1. Necessaria premessa da cui prendere le mosse è il richiamo dei principi e delle regole contenuti nella Carta Olimpica e nel Codice etico del CIO che segnano la via per le brevi considerazioni che seguono.

Va ricordato in proposito che, come espressamente enunciato in apertura della Carta Olimpica, l'Olimpismo è una filosofia di vita, il cui scopo è mettere lo sport al servizio dello sviluppo armonico dell'umanità al fine di promuovere una società pacifica attenta alla conservazione della dignità umana, e per tale via lo sport viene riconosciuto come un diritto di ciascun uomo. Parimenti il fine del Movimento olimpico, quale sommatoria di tutti gli elementi, soggettivi ed oggettivi, che concorrono alla realizzazione dell'Olimpismo¹, consiste nel «contribuire alla costruzione di un mondo pacifico e migliore mediante l'educazione dei giovani attraverso lo sport in conformità ai valori dell'Olimpismo». La missione e il ruolo del CIO, ai sensi dell'art. 2 della Carta Olimpica, comprendono, tra l'altro, il «bandire la violenza» (co. 1), «incoraggiare e supportare lo sviluppo, l'organizzazione e il coordinamento dello sport e delle competizioni sportive» (co. 2), «assicurare la regolare celebrazione dei Giochi» (co. 3), «promuovere la pace» (co. 4), «promuovere la neutralità politica e l'autonomia dello sport» (co. 5), «agire contro ogni forma di discriminazione che colpisce il Movimento olimpico» (co. 6).

Il principio di neutralità politica dello sport è declinato nel prosieguo della Carta olimpica nella Regola 44, co. 4, che reca il divieto di esclusione dai Giochi per motivi, tra gli altri, di carattere politico, nella Regola 50, co. 2, che vieta qualsiasi forma di manifestazione o propaganda politica, religiosa o razziale nei siti olimpici e nella Regola 55, co. 3, che fa divieto ai capi di stato, ad ogni altra autorità o esponente politico di pronunciare discorsi di alcun tipo durante l'intero periodo di svolgimento dei Giochi, salvo la dichiarazione ufficiale di apertura dei Giochi stessi, che spetta al capo di Stato del Paese ospitante, il cui contenuto è peraltro definito nel dettaglio parola per parola dallo stesso art. 55, al co. 1.

Il principio di neutralità viene richiamato, altresì, nel Codice etico del CIO, all'art. 1, co. 2, ove è detto che «Il fondamento dell'Olimpismo è il rispetto dei principi etici fondamentali, tra i quali il principio di universalità e neutralità politica del Movimento Olimpico». La neutralità politica dello sport diviene, quindi “principio etico fondamentale universale” del Movimento olimpico, unitamente al “principio dell'universalità”, in quanto ha fondamento nella natura universale delle organizzazioni sportive internazionali che, in ragione della natura sovranazionale dell'ordinamento

* Relazione tenuta al Convegno su “*La giustizia sportiva al tempo delle emergenze*”, svoltosi a Roma il 7 luglio 2022 presso l'Avvocatura dello Stato.

¹ Con riguardo al lato soggettivo, esso raccoglie al suo interno le istituzioni operanti nel contesto sportivo internazionale più sopra richiamate. Con riguardo al lato oggettivo, esso contempla una serie di attività (Congresso olimpico, Solidarietà olimpica, Giochi olimpici) e di beni, materiali e immateriali (simbolo olimpico, bandiera olimpica, motto olimpico, emblema olimpico, inno olimpico, fiamma olimpica, fiaccola olimpica e torcia olimpica).

sportivo, sono enti rappresentativi e veicolo di valori universali, posti ad un livello più elevato e generale di quelli rappresentati dagli Stati o da altre organizzazioni internazionali.

Al principio di neutralità politica fa seguito il dovere di mantenere «rapporti armoniosi con le autorità statali, nel rispetto del principio di autonomia sancito dalla Carta Olimpica» (art. 1, co. 3 del Codice etico)². Proprio sull'assunto della necessità di mantenere rapporti armoniosi con le autorità statali ed evitare di essere coinvolte in controversie politiche le autorità di governo dello sport sono intervenute sovente, come più sotto si vedrà, limitando la libertà di espressione di atleti che volevano utilizzare i riflettori che lo sport fornisce loro per esprimere opinioni politiche.

2. Senza entrare nel merito del dibattito tra filosofi e giuristi in ordine all'identificazione dello stato di eccezione e dello stato di emergenza - quali espressioni di una medesima situazione che «si risolve nei due casi nella pura e semplice sospensione delle garanzie costituzionali»³, ovvero di due situazioni diverse in ragione del carattere innovativo dell'eccezione e conservativo della emergenza, cosicché «all'emergenza si ricorre per rientrare quanto più presto è possibile nella normalità (...). All'eccezione si ricorre invece per infrangere la regola e imporre un nuovo ordine»⁴ - ciò che rivela ai fini della nostra indagine è l'interrogativo se possa parlarsi, in riferimento alla pandemia ed alla guerra in atto, di stato di eccezione e/o di emergenza in seno all'ordinamento sportivo, così da giustificare una compressione dei suoi principi fondamentali.

A questo interrogativo deve darsi risposta negativa giacché sia l'emergenza sanitaria che quella bellica incidono su garanzie costituzionali che solo indirettamente trovano nell'ordinamento sportivo il loro riconoscimento. Pertanto, i principi fondamentali dell'ordinamento sportivo, quale, nel caso che più direttamente ci interessa, quello di neutralità politica, mantengono pieno vigore anche in vigenza di stati di emergenza.

Ciò detto, occorre a questo punto chiedersi se spetti all'ordinamento sportivo il potere di impedire al suo interno le ricadute derivanti dalla dichiarazione dello stato di emergenza operata dall'ordinamento giuridico statale sotto il profilo della compressione, *in primis*, della libertà fondamentale alla pratica dello sport. Anche in questo caso, è di immediata percezione la risposta in senso negativo giacché la salute, relativamente all'emergenza sanitaria, e l'ordine sociale, relativamente all'emergenza bellica, sono materie di pertinenza primaria dello Stato⁵.

Si è al riguardo criticamente osservato, da parte di alcuni, come le recenti vicende delle sanzioni sportive comminate dal CIO ai danni della Russia e Bielorussia, nonché dei loro atleti e società sportive, abbiano squarciato il velo della "presunta neutralità dello sport", rivelando come «sport e politica internazionale tendano a intrecciarsi *in maniera strutturale*»⁶. Ne risulterebbe, quindi, una chiara violazione della neutralità politica del movimento sportivo a dispetto delle dichiarazioni di principio contenute nella Carta Olimpica e nel Codice etico. Ad avallo della sola apparente neutralità, questa dottrina richiama diversi casi in cui le autorità di governo dello sport hanno applicato sanzioni sportive ai danni di governi rei di aver attuato scelte politiche contrarie ai valori di libertà, uguaglianza e non discriminazione fatti propri dal movimento sportivo, come nel noto caso delle sanzioni sportive comminate nei confronti del Sudafrica per contestare l'apartheid.

² Questa relazione è affermata con chiara evidenza in alcune carte federali, quali, ad esempio, il Codice etico della FIA (*Fédération Internationale de l'Automobile*), il cui art. 3 dispone che "le Parti e le Terze Parti della FIA si adoperano per mantenere relazioni armoniose con le autorità nazionali, nel rispetto del principio di universalità e di neutralità politica della FIA"; negli stessi termini si veda anche il Codice etico della FIFA (art. 14).

³ G. AGAMBEN, *Stato di eccezione e stato di emergenza*, in *Quodlibet* (www.quodlibet.it) 30/7/2020.

⁴ G. ZAGRELBESKY, *Non l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in *La Repubblica*, 29/7/2020.

⁵ Si consideri, al riguardo, come il doping sia punito dall'ordinamento sportivo in quanto attentato alla regolarità delle competizioni sportive prima che del bene salute, come, invece, avviene da parte dello Stato.

⁶ L. GORETTI, *Le sanzioni sportive contro la Russia e il mito dello 'sport neutrale'*, in www.affarinternazionali.it, 23/5/2022.

Più in generale, secondo una parte della dottrina, la “presunta neutralità dello sport” sarebbe conseguenza della contestuale previsione, con carattere di contraddittorietà, accanto al principio di neutralità, di una serie di diritti e valori, quali la dignità dell’uomo, la pace, la non discriminazione, la cui tutela è sovente alla base di accese questioni politiche, il che «pone i soggetti del Movimento olimpico in un potenziale costante imbarazzo, poiché, da un lato, essi devono dimostrarsi totalmente “neutrali”, astenendosi da qualsiasi intervento o commento inerente a temi politici, religiosi o razziali, ma dall’altro, in ossequio alla stessa Carta, devono porre in essere ogni azione utile “*against any form of discrimination and violence in sport*”»⁷.

La rilevata contraddizione tra neutralità politica e tutela dei diritti fondamentali in seno all’ordinamento sportivo risulta invero, a nostro avviso, meramente apparente sol che ci si intenda sull’esatto significato da assegnare al principio di neutralità dello sport.

Peraltro, è generalmente condivisa l’opinione della necessità di addivenire ad una uniforme interpretazione del concetto di neutralità dello sport così da impedirne possibili strumentalizzazioni, come invero è accaduto proprio nella vicenda Russia-Ucraina, allorché esso è stato invocato sia da chi ha imposto le sanzioni sportive, sia da chi le ha subite.

Or dunque, la neutralità dello sport va letta, a nostro avviso, in una duplice direzione: dall’ordinamento sportivo verso l’esterno e dall’esterno verso l’ordinamento sportivo. Nella prima direzione, essa richiama i principi fondamentali insiti nel concetto generale di neutralità, quali il divieto di partecipazione a un conflitto e il mantenimento di un atteggiamento di imparzialità nei confronti delle parti in guerra. In questo senso la neutralità dello sport implica che l’ordinamento sportivo non possa, per sua stessa autolimitazione, esprimere giudizi in ordine alle scelte di ordine politico espresse dagli Stati, sempre che esse non abbiano ricadute dirette entro i confini dello stesso ordinamento sportivo. Pertanto, ponendo mente all’emergenza bellica in atto, in ossequio al principio di neutralità sancito dalla Carta Olimpica, è inibito alle autorità di governo dello sport esprimere in generale, al di fuori del contesto sportivo, il proprio veto avverso l’aggressione militare della Russia contro l’Ucraina, come invece può fare, ed ha fatto, il governo dello Stato italiano, al pari dei governi degli altri Stati membri della U.E., nonché della stessa U.E. e degli U.S.A.

Ben può il governo dello sport, invece, entrare nel merito della situazione in atto allorché si verta sull’organizzazione o lo svolgimento delle manifestazioni e competizioni sportive cui partecipino i Paesi coinvolti nel conflitto e così, dunque, come più sotto meglio si vedrà, è da ritenersi pienamente legittimo l’intervento del CIO e delle Federazioni internazionali con cui si è disposta la cancellazione delle competizioni sportive in programma nei territori russo e bielorusso, con conseguente riprogrammazione delle stesse in altri Paesi.

Più in generale, ogni qual volta si sia in presenza della regolamentazione di medesimi aspetti del settore dello sport sia da parte dell’ordinamento statale che da parte dell’ordinamento sportivo, con una contrapposizione tra regole che, alla prova dei fatti, si rivelano inconciliabili, avviene sovente, sulla base dei contingenti rapporti di forza tra i menzionati ordinamenti, che lo Stato ceda il passo e venga addirittura costretto a modificare proprie disposizioni normative per renderle compatibili con le regole dello sport. Si pensi, ad esempio, al caso che ha interessato lo Stato greco il quale, dopo aver emanato una legge che non riconosceva l’indipendenza decisionale della Federazione calcistica nazionale, è stato sostanzialmente costretto dalla F.I.F.A. a modificarla radicalmente, giacché quest’ultima aveva emanato una *deadline* minacciando di escludere la nazionale greca dagli imminenti campionati europei e, più di recente, alla situazione di conflitto tra istituzioni sportive e statali che si è riproposta allorché lo Stato greco ha dovuto annullare il proprio provvedimento di cancellazione della Coppa di Grecia — adottato nel marzo del 2016 a seguito dei violenti scontri avvenuti durante l’incontro calcistico di semifinale tra il Paok Salonicco e

⁷ L. MELICA, *La presunta “neutralità” del diritto trasnazionale dello sport*, in *Diritto dello Sport*, 2021, vol. 2, n. 2, p. 1 ss.

l'Olympiacos — allorché la F.I.F.A. aveva comunicato che, in caso contrario, trascorso un breve termine perentorio, le avrebbe cominatio la squalifica dalle competizioni internazionali. Così pure può ricordarsi la vicenda che ha interessato la Federazione calcistica albanese nel marzo 2008, allorché la F.I.F.A. ha espulso da tutte le competizioni internazionali sia la nazionale di calcio sia le singole squadre, in risposta all'ingerenza del governo che pretendeva di esercitare un controllo sui bilanci della predetta Federazione. Nella specie, la F.I.F.A. ha revocato il provvedimento di espulsione soltanto a seguito della decisione del governo albanese, peraltro assunta in tempi molto brevi, di avviare un tavolo di trattativa con la stessa F.I.F.A. e la Federazione. Sempre nel 2008, la F.I.F.A. ha adottato un provvedimento di sospensione nei confronti della Federazione calcistica del Ciad, in polemica con il locale Ministero dello Sport che, violando il principio d'indipendenza delle associazioni affiliate alla F.I.F.A., sancito dall'art. 17 del suo Statuto, aveva sciolto il Comitato esecutivo della menzionata Federazione sportiva e lo aveva sostituito con un altro organo. Il Ministero, per ottenere la revoca della sospensione, ha dovuto emanare un decreto che annullava i precedenti provvedimenti e ripristinava sostanzialmente lo *status quo ante*. Solo così il Ciad è stato ammesso a partecipare alle qualificazioni dei Mondiali sudafricani del 2010. Episodi analoghi a quello testé descritto hanno interessato anche le Federazioni calcistiche del Kenya nel 2004, dell'Iran nel 2006 e del Kuwait nel 2007. In ciascuno di questi casi la F.I.F.A. ha adottato un provvedimento di sospensione dai campionati internazionali delle rispettive Federazioni a causa delle accertate interferenze dei governi locali sulla amministrazione e sulle procedure elettorali interne di queste ultime. Sta di fatto che tutti e tre i governi dei menzionati Stati, dopo poco tempo, per ottenere la revoca del sopracitato provvedimento di sospensione hanno dovuto cedere ai dictat della F.I.F.A. e ritornare sui loro passi. Sulla linea fin qui evidenziata, può menzionarsi, altresì, il provvedimento di sospensione che ha colpito la Federcalcio nigeriana in dipendenza della decisione adottata dal governo di sanzionare la propria nazionale, ritirandola per due anni dalle gare internazionali, per la *débâcle* patita ai campionati mondiali di calcio svoltisi in Sudafrica nel 2010. Anche in questo caso, infatti, all'ultimatum di quarantotto ore della F.I.F.A. è seguita la pronta risposta del governo nigeriano che ha revocato il provvedimento precedentemente assunto. Non può, infine, non citarsi il caso che ha toccato da vicino il governo italiano allorché, in risposta alla minaccia azionata dal CIO di far partecipare gli atleti italiani alle Olimpiadi di Tokyo sotto insegne neutrali, ove non fossero stati assunti provvedimenti idonei a salvaguardare l'autonomia del CONI dall'ingerenza della politica, è stato emanato in *extremis* il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5⁸, così provvedendo a modificare parzialmente l'assetto introdotto dalla Legge di Bilancio 2019 con l'aumento, seppur di poco, della dotazione finanziaria del CONI ed il ritrasferimento in suo favore di alcuni beni e risorse umane.

⁸ D.l. 29 gennaio 2021, n. 5, recante "*Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)*", in *G.U.* n. 23 del 29 gennaio 2021, convertito in legge 24 marzo 2021, n. 43, in *G.U.* n. 77 del 30 marzo 2021. Con questo provvedimento si è, in particolare, stabilito che venga assegnata al CONI, per l'espletamento dei compiti relativi al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, una dotazione organica nella misura di 165 unità di personale, delle quali 10 unità di personale dirigenziale di livello non generale, composta in parte da unità di personale che risultino assunte alla data del 2 giugno 2002, in servizio presso Sport e Salute S.p.A., salvo il diritto di opzione a favore di ciascun dipendente per restare in servizio presso quest'ultima, e per la restante parte da unità di personale assunte mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, con una quota pari al 50% dei posti messi a concorso, suddivisi per le singole qualifiche funzionali dirigenziale e non dirigenziale, riservata al personale dipendente a tempo indeterminato di Sport e Salute S.p.A. collocato in posizione di avvalimento presso il CONI che risulti assunto dopo la data predetta del 2 giugno 2002. Si prevede, inoltre, l'incremento del finanziamento in favore del CONI sino all'importo di 45 milioni di euro, con contestuale decremento di quello in favore di Sport e Salute S.p.A. sino a 363 milioni, nonché il trasferimento al CONI di alcuni beni, individuati nell'Allegato A, e rinvio alla stipula di appositi contratti di servizio, da attuarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, per la disciplina delle modalità di utilizzazione in comune degli ulteriori beni individuati nell'Allegato B.

Nella seconda direzione la neutralità politica implica che i soggetti a vario titolo operanti nel mondo dello sport non possano impiegare lo stesso sport quale veicolo di propaganda; in altri termini, non possono usare lo sport per fini ad esso estranei. E', invero, alquanto sottile la linea di discriminazione tra l'azione di governo di uno Stato che presta particolare attenzione alle politiche in materia di sport, di per sé pienamente legittima, e quella invece che si traduce nell'impiego dello sport a fini di propaganda politica, vietata perché in contrasto con il principio di neutralità dello sport. Basti pensare all'uso politico dello sport nei regimi dittatoriali e nella stessa Russia di Putin, dove è divenuto uno dei tratti distintivi della sua azione di governo. Per usare le stesse parole di Putin «le vittorie sportive contribuiscono a rafforzare il patriottismo nel paese e il prestigio della nazione all'estero»⁹ e lo stesso Putin ha ricoperto importanti cariche in seno all'ordinamento sportivo, quale quella di Presidente onorario della Federazione internazionale di Judo, sino alla sua sospensione deliberata dalla stessa Federazione in conformità alle sanzioni adottate dal CIO all'indomani dell'invasione dell'Ucraina.

D'altra parte, la neutralità politica non può espandersi sino ad escludere la libertà di manifestazione del pensiero, come denunciato, ad esempio, in alcuni casi che hanno coinvolto atleti impegnati in rivendicazioni di ordine politico e, per questo, sanzionati dalle autorità di governo dello sport. Così, per citare soltanto alcuni esempi, si ricordi il famoso caso del "saluto del potere nero" degli atleti olimpici Tommie Smith, John Carlos e Peter Norman ai Giochi Olimpici di Città del Messico del 1968, ovvero, più di recente, il divieto sancito dal CIO di mostrare simboli a sostegno dei diritti LGBTQ durante le Olimpiadi invernali di Sochi, poiché percepito come una protesta contro la legge sulla propaganda omosessuale introdotta dal governo russo nel 2013 e, ancor più di recente, il rifiuto frapposto dalla UEFA alla richiesta di consentire all'Allianz Arena di Monaco di essere illuminata con i colori dell'arcobaleno durante la partita tra la nazionale tedesca e quella ungherese nel campionato Euro 2020, perché ritenuta propaganda politica contro la posizione del parlamento nazionale ungherese sui diritti LGBTQ.

Il criterio di valutazione per consentire un equo bilanciamento tra l'affermazione della neutralità politica dello sport, da un lato, ed il riconoscimento della libertà di manifestazione del pensiero, dall'altro, va identificato, a nostro avviso, nella contingenza della gara, vista nella sua duplice accezione spaziale e temporale. In questo senso, la libertà di parola al di fuori dell'arena sportiva non è teoricamente coperta dalla Regola 50, come invero recentemente riconosciuto nel corso delle Olimpiadi invernali di Sochi dal Presidente del CIO, allorché, pur riaffermando il divieto di qualsiasi manifestazione di contenuto politico durante i Giochi, ha affermato che «è anche chiaro che gli atleti godono del diritto alla libertà di parola, quindi se vogliono fare una dichiarazione politica durante una conferenza stampa sono assolutamente liberi di farlo». Ciò è rafforzato dalle linee guida della Commissione Atleti del CIO recentemente pubblicate, secondo cui gli Atleti dovrebbero «avere la possibilità di esprimere le proprie opinioni, anche durante conferenze stampa e interviste, cioè nelle zone miste, nell'International Broadcasting Center (IBC) o nel Main Media Center (MMC); alle riunioni di squadra; su media digitali o tradizionali, o su altre piattaforme».

La lettura del principio di neutralità nel significato sopra detto risulta avvalorata dall'accostamento operato nella Carta olimpica alla "autonomia dello sport", a significare, per l'appunto, il divieto di ingerenze dall'esterno nell'ordinamento sportivo e, al contempo, il contenimento dell'azione di governo dello sport entro i fini propri dello stesso ordinamento sportivo.

⁹ Discorso tenuto dal Presidente Putin alla riunione del Consiglio per lo sviluppo della cultura fisica e dello sport il 6/11/2012 all'indomani delle Olimpiadi di Londra 2012, per promuovere le nuove strategie in risposta al mancato raggiungimento dell'obiettivo prefissato di salire sul podio in 20 delle 37 discipline rappresentate ai Giochi olimpici.

3. Passando all'esame più da vicino delle ricadute delle emergenze, sanitaria e bellica, sul sistema sportivo, è dato osservare come nella prima la risposta degli organismi sportivi sia risultata più passiva rispetto a quanto avvenuto, invece, nella seconda.

Per restare entro i confini del nostro Paese, si osserva come alla dichiarazione dello stato di emergenza connessa all'epidemia da Covid-19 ed alla successiva feconda attività di produzione normativa di fonte governativa sia seguita prontamente la sospensione, prima, e la cancellazione, poi, di tutti gli eventi e le competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, salvo la ripresa del campionato di calcio di serie A, all'atto della decrescita della curva epidemiologica, sulla spinta delle ragioni di ordine economico sottostanti allo *sport business* che il calcio della massima serie identifica.

L'analisi dei referenti normativi e giurisprudenziali prodotti durante lo stato di emergenza sanitaria, cui sono stati dedicati precedenti lavori¹⁰, ha permesso di ricavare un dato significativo, valevole in generale ben oltre l'ambito che qui interessa riferito allo sport, e cioè che la pandemia non ha inciso sulle attività dell'uomo soltanto dall'esterno, causandone il rallentamento sino al temporaneo stop, bensì anche, dall'interno, sulle modalità di esplicazione delle attività stesse a tal punto da modificarne, in alcuni casi, la loro sostanza. Con specifico riguardo al sistema sportivo, il dato sopra detto ha inciso sia in riferimento all'esercizio delle attività sportive, sia in riferimento alle modalità di svolgimento della giustizia sportiva per effetto della normativa emergenziale¹¹.

Con riguardo, in particolare, a quest'ultima, l'impatto della pandemia ha inciso sia sotto il profilo procedurale, in ordine ai tempi e modalità di svolgimento dei giudizi, che sotto quello sostanziale, in merito all'oggetto degli stessi giudizi. Sotto il profilo procedurale, la giustizia sportiva ha subito un forte rallentamento sul solco di quanto avvenuto nell'ambito della giustizia statale, a scapito della celerità del giudizio che, nel processo sportivo, è elemento qualificante del principio del giusto processo e nella quale trova specificazione, ai sensi dell'art. 2, co. 2, CGS, la «ragionevole durata del processo nell'interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell'ordinato andamento dell'attività federale». Sotto il profilo sostanziale, i giudizi sportivi hanno riguardato per lo più, nell'ambito della giustizia disciplinare, l'interpretazione delle normative anti-Covid di fonte statale e federale e, in sede di vertenze economiche, i Protocolli di intesa stipulati dalle associazioni di categoria per risolvere i contrasti tra società e calciatori in ordine alle pretese economiche riferite alle prestazioni sportive durante il periodo di lockdown¹².

Un quadro ben diverso è quello riferito all'emergenza bellica, in ragione delle significative prese di posizione dal fronte dell'ordinamento sportivo.

Infatti, già lo stesso giorno dell'invasione del territorio dell'Ucraina da parte delle forze militari russe (24/2/2022) è stata diffusa una dichiarazione di aperta condanna da parte del Presidente del CIO, giustificata sulla base della «violazione della tregua olimpica». Va, in proposito, ricordato che la tregua olimpica, ripristinata nel 1992 sulla falsariga dell'omonimo istituto dell'antica Grecia, viene deliberata prima di ogni edizione dei Giochi olimpici dall'assemblea generale dell'ONU ed ha vigore dal settimo giorno antecedente all'apertura delle Olimpiadi sino al settimo giorno successivo alla chiusura delle Paralimpiadi. Al momento dell'invasione russa, quindi, le Olimpiadi si erano appena concluse da quattro giorni e si attendeva da lì a poco l'inaugurazione delle Paralimpiadi (fissata al 4/3/2022).

¹⁰ L. SANTORO, *La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica*, in *Riv. dir. sportivo*, fasc. 2, 2020, p. 1 ss.; IDEM, *La normativa emergenziale anti-covid in ambito calcistico: il caso Napoli*, in *Olimpialex*, fasc. n. 3/2020.

¹¹ L. SANTORO, *L'impatto del Covid sulle attività sportive e sull'operato degli organi di giustizia*, in *La Giustizia nello Sport*, a cura di P. DEL VECCHIO, L. GIACOMARDO, M. SFERRAZZA, R. STINCARDINI, Napoli, 2022, p. 497 ss.

¹² In argomento, v. M. LANZA, *La sorte dei contratti dei calciatori professionisti nell'emergenza Covid-19*, in *Rivista del diritto, dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, vol. XVIII, 2020, p. 121 ss.

La cronologia degli eventi sopra richiamati sembra lasciare intendere che Putin abbia tenuto in debita considerazione la celebrazione delle Olimpiadi e non parimenti delle Paralimpiadi (ritenute forse di non egual valore anche sotto il profilo simbolico), sebbene, per tentare di indovinare la ragione sottostante la scelta della data di avvio dell'invasione, particolare rilievo assume la circostanza dell'avvenuta approvazione, proprio il giorno prima dell'invasione, dei Regolamenti del Consiglio dell'Unione Europea nn. 260 e 261 con i quali i leader dell'U.E., riuniti in un vertice straordinario, concordarono l'adozione di sanzioni concernenti, tra l'altro, il settore finanziario, quello dell'energia e dei trasporti, nonché il controllo e il finanziamento delle esportazioni e la politica in materia di visti, che si andavano a sommare alle sanzioni già introdotte, a far data dal marzo 2014, all'indomani della Rivoluzione di Maidan.

Alla dichiarazione di condanna del Presidente Thomas Bach segue, il giorno successivo, il comunicato del Comitato esecutivo del CIO, con il quale si invitano tutte le Federazioni internazionali, in ragione dell'intervenuta violazione della tregua olimpica, a riallocare o cancellare gli eventi sportivi programmati in Russia e Bielorussia e a garantire assoluta priorità alla salute e sicurezza degli atleti; al contempo, si stabilisce che non siano esposte le bandiere né suonati gli inni della Russia e Bielorussia in tutti gli eventi sportivi internazionali temporalmente non ricompresi nella condanna pronunciata dalla WADA del 2019 nei confronti della Russia per la nota vicenda del doping di stato e, infine, viene espresso da parte del CIO pieno supporto al Comitato Internazionale Paralimpico in vista dell'imminente avvio delle Paralimpiadi (Beijing 2022).

Conseguenza del predetto comunicato è, in pari data, il trasferimento della finale della Uefa *Champions League* da San Pietroburgo a Parigi, la cancellazione della tappa del Gran Premio di Formula 1 a Sochi, lo spostamento da parte della FIS di tutte le gare di Coppa del Mondo delle discipline sportive invernali già programmate in Russia in altre località, e a ruota analoghi provvedimenti da parte delle altre Federazioni internazionali.

Un provvedimento ancor più incisivo viene, infine, assunto dal CIO il 28 febbraio, allorché viene raccomandata l'esclusione degli atleti ed ufficiali di gara russi e bielorusi dalle competizioni sportive internazionali. Il percorso argomentativo che conduce a tale determinazione è complesso e merita di essere richiamato. Il CIO, in proposito, afferma che «Il Movimento olimpico è compatto nella sua missione di contribuire alla pace attraverso lo sport e di unire il mondo in una competizione pacifica al di là di ogni disputa politica. I Giochi olimpici, le Paralimpiadi, i campionati e le coppe del mondo, così come molti altri eventi sportivi, uniscono atleti di Paesi che si trovano in conflitto e talvolta persino in guerra. Allo stesso tempo il Movimento olimpico è compatto nel ritenere giusto che gli atleti non vengano puniti per le decisioni dei loro governanti, se essi non partecipino attivamente alle stesse» (*«if they are not actively participating»*). In questo senso, come affermato espressamente dal CIO, lo stesso è «impegnato a garantire eque competizioni per tutti senza alcuna discriminazione». Il comunicato continua, però, con l'affermazione che «la guerra in Ucraina pone il Movimento olimpico in un dilemma», poiché, «mentre gli atleti russi e bielorusi possono continuare a partecipare agli eventi sportivi, molti atleti ucraini ne sono impediti a causa della invasione russa». Le superiori considerazioni conducono, quindi, il CIO alla decisione, a cuor pesante (*«with heavy hearth»*), motivata dalla necessità «di proteggere l'integrità delle competizioni sportive e la sicurezza di tutti i partecipanti», di invitare tutte le Federazioni e gli organizzatori di eventi sportivi internazionali ad escludere gli atleti e gli ufficiali di gara russi e bielorusi da tutte le competizioni internazionali, ovvero, laddove ciò non sia possibile per ragioni organizzative a causa del breve preavviso, a far sì che gli atleti e gli ufficiali di gara russi e bielorusi partecipino sotto insegne neutrali e nessun simbolo nazionale, bandiera, vessillo o inno russi o bielorusi sia esposto, lasciando alle stesse Federazioni, in ipotesi estreme in cui le azioni proposte non siano attuabili per ragioni organizzative o legali, a rinvenire proprie soluzioni atte a risolvere il dilemma prospettato. Da ultimo,

vengono revocate le onorificenze olimpiche a Putin e agli oligarchi Dmitry Chernyshenko e Dmitry Kozak.

A seguito del predetto comunicato, nello stesso giorno FIFA e UEFA prontamente danno esecuzione all'invito del CIO, decidendo di escludere tutte le squadre russe, oltre che la rappresentativa nazionale, da tutte le loro competizioni. Le altre Federazioni internazionali a ruota adottano provvedimenti analoghi; molte di quelle rappresentative di sport anche individuali decidono di escludere dalle competizioni le squadre, ammettendo, invece, i singoli atleti, ma sotto insegne neutrali (così viene deciso, ad esempio, nel tennis, nel ciclismo, nel biathlon, nel motociclismo) mentre altre estendono il provvedimento di esclusione anche agli atleti (così, ad esempio, nel tiro a segno e nella vela).

Il 3 marzo, il giorno prima dell'inizio delle Paralimpiadi, il Presidente del Comitato internazionale Paralimpico (IPC), Andrew Parsons, premettendo il richiamo al principio di neutralità dello sport ed alla necessità di garantire la sicurezza degli atleti, che poteva risultare compromessa dal clima di tensione instauratosi nel villaggio olimpico, comunica la decisione di escludere gli atleti russi e bielorusi dalle Paralimpiadi sull'assunto che «è dovere del Movimento paralimpico di garantire lo svolgimento delle Paralimpiadi assicurando che nella pratica dello sport prevalga lo spirito del *fairplay*, sia bandita ogni forma di violenza (...) e vengano rispettati i principi etici fondamentali» e, in conclusione, rivolgendosi direttamente agli atleti coinvolti, addebita quanto deciso nei loro confronti alla responsabilità dei loro governanti («*To the Para athletes from the impacted countries, we are very sorry that you are affected by the decisions your governments took last week in breaching the Olympic Truce. You are victims of your governments' actions*»).

4. L'esame dei provvedimenti assunti dalle Federazioni sportive internazionali, all'indomani delle determinazioni del CIO e dell'IPC, rivela un indirizzo non uniforme da queste assunto. Da una parte stanno quelle che, sulla scia di quanto disposto dall'IPC, hanno deciso l'esclusione dalle competizioni sportive internazionali, oltre che delle rappresentative nazionali di Russia e Bielorussia, anche delle società affiliate e degli atleti tesserati presso le Federazioni sportive russe e bielorusse; dall'altra, stanno quelle che hanno limitato il provvedimento di esclusione alle sole rappresentative nazionali; una posizione intermedia è stata assunta, infine, da quelle Federazioni che hanno escluso tutte le squadre russe e bielorusse, oltre che le rappresentative nazionali, e non anche i singoli atleti, ammessi sotto insegne neutrali.

La diversità di posizioni assunte dalle Federazioni sportive internazionali non deve destare preoccupazione; essa, infatti, è testimonianza della autonomia di cui le stesse Federazioni sono titolari nella regolazione e organizzazione delle attività sportive da esse rappresentate.

In ordine alle specifiche determinazioni assunte dalle singole Federazioni, la scelta di escludere dalle competizioni sportive le rappresentative nazionali di Russia e Bielorussia non appare contraddire il principio di neutralità dello sport alla luce dell'interpretazione che di esso abbiamo sopra dato.

Ciò che va criticamente osservato è, invece, nell'espressione del potere di autonomia delle singole Federazioni, la scelta di differenziare il trattamento rispettivamente riservato alle società ed agli atleti, escludendo le prime, al pari delle rappresentative nazionali, ed ammettendo invece i secondi, sebbene sotto insegne neutrali. Non può farsi, infatti, alcuna differenza di trattamento tra società ed atleti, la cui unica distinzione, nel quadro dei rapporti istituzionali con la Federazione di appartenenza, è data dalla natura giuridica, quale ente ovvero persona fisica che pratica l'attività sportiva.

Il presupposto che può valere a giustificare l'esclusione dalla competizione sportiva di un atleta, al pari di una squadra, deve consistere, usando le parole del Presidente del CIO, in una "*active participation*" alla politica di aggressione militare contro l'Ucraina, e non già nel semplice

tesseramento o affiliazione ad una Federazione russa o bielorusa. Diversamente, tale scelta si risolve in una palese violazione della parità competitiva che, com'è noto, rientra tra i principi fondamentali dell'ordinamento sportivo.

Il concetto di "*active participation*", quale presupposto fondante il provvedimento di esclusione dalle competizioni sportive, va interpretato nel senso che non soltanto l'espressa dissociazione, ma anche il semplice silenzio, possano valere a rendere immuni atleti e società sportive.

Ciò detto, ad un giudizio fortemente critico si espone, a nostro avviso, la decisione assunta lo scorso 1° aprile dal Ministro dello sport britannico, Nigel Huddleston, di subordinare la partecipazione degli atleti russi e bielorusi alle competizioni sportive di qualsiasi disciplina in Gran Bretagna alla sottoscrizione di una dichiarazione di espressa presa di posizione contro la guerra in Ucraina e contro l'operato di Vladimir Putin ("Se dicono di essere neutrali, vogliamo la certezza che siano sinceramente neutrali e che non ci sia alcun collegamento con Putin"), e, parimenti, la determinazione assunta dall'*All England Lawn Tennis and Croquet Club*, organizzatore del torneo di Wimbledon, in espresso accordo con la predetta decisione del governo inglese, di escludere dal torneo tutti gli atleti russi e bielorusi.

A parte il rilievo critico cui si espongono la decisione del governo inglese, sotto il profilo dell'indebita interferenza rispetto ad una materia di competenza degli organismi sportivi, nonché la determinazione dell'organizzatore del torneo rispetto a quanto stabilito nel mese di marzo dalla Federazione internazionale del tennis (ITF) e, sulla sua scia, dall'ATP e dalla WTA, va criticamente osservato come l'esclusione degli atleti, in assenza di una loro "*active participation*" nel senso sopra spiegato, non può trovare giustificazione alcuna, né sotto il profilo sostanziale dei principi e delle regole dell'ordinamento sportivo, né sotto il profilo ermeneutico dell'interpretazione autentica datane dal CIO.