

LA GESTIONE DELL'EMERGENZA SANITARIA FRA GOVERNO E COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO: I RIFLESSI DELLA PANDEMIA SUI DIRITTI ALLA CULTURA E ALLO SPORT*

SILVIA TALINI**

Sommario

1. Cultura, sport e Comitato tecnico-scientifico: i confini dell'indagine – 2. Il diritto alla cultura e allo sport nel sistema costituzionale – 3. Il contesto pandemico e la duplice dimensione dell'accesso allo sport e alla cultura – 4. Funzione, tipologie e perimetro di intervento dei pareri espressi dal Comitato tecnico-scientifico nei settori della cultura e dello sport – 5. Pareri degli esperti e provvedimenti adottati in sede locale – 6. Discrezionalità legislativa, scelte normative e conoscenze tecnico-scientifiche: la persistenza di una duplice "famosità".

Abstract

The article focuses on the issue of limitations introduced to the rights to sport and culture during the Covid-19 emergency and the role played by the Scientific Technical Committee. In particular, starting from an analysis of these rights in the Italian Constitution, the attention focuses on three aspects. The first concerns an analysis of the types of opinions issued by the Technical Scientific Committee on sport and culture, the second focuses on the relationship between the opinions of technicians and the decisions taken at local level, and the third focuses, more generally, on the problems existing in the relationship between legislative discretion, regulatory choices and technical-scientific knowledge.

Suggerimento di citazione

S. TALINI, *La gestione dell'emergenza sanitaria fra Governo e Comitato tecnico-scientifico: i riflessi della pandemia sui diritti alla cultura e allo sport*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione svolta in occasione del Convegno "La gestione dell'emergenza sanitaria tra diritto e tecnica", tenutosi a Roma il 25 novembre 2021 e organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, nell'ambito del Progetto PRIN 2017 "Self and Co-regulation for Emerging Technologies: Towards a Technological Rule of Law" (SE.CO.R.E TECH).

** Ricercatrice in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.

Contatto: silvia.talini@uniroma3.it.

1. Cultura, sport e Comitato tecnico-scientifico: i confini dell'indagine

Come ormai sin troppo noto, alla diffusione del virus Covid-19 ha fatto seguito un profluvio impressionante di provvedimenti e decisioni dall'eterogenea conformazione che hanno prodotto significative limitazioni all'intero novero dei diritti protetti dalla Carta costituzionale e, fra essi, il diritto alla cultura e allo sport¹.

La pandemia, dunque, ha posto nuovamente al centro del dibattito dottrinale le riflessioni concernenti l'annoso rapporto tra conoscenze scientifiche,

¹ È il caso di ricordare come il 30 gennaio del 2020 l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, abbia dichiarato la sospensione di tutti i voli in arrivo e diretti verso la Cina confermando, contestualmente, i primi casi di contagio da virus Covid-19 in Italia. Il giorno seguente il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo stato di emergenza – ai sensi dell'art. 7, c. 1, lett. c) del d.lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 (“Codice della Protezione civile”) – per la durata di sei mesi, successivamente più volte prorogato.

A seguito dei citati provvedimenti è immediatamente emersa l'esigenza di trovare un complesso – e mai stabile – punto di equilibrio tra la tutela della salute collettiva (art. 32, primo comma, Cost.) e la garanzia delle libertà costituzionali che ha generato un intenso dibattito in dottrina, sia in ordine alla legittimità delle limitazioni ai diritti protetti dalla Costituzione, sia con riguardo agli effetti sul sistema delle fonti sia, ancora, in ordine al rapporto tra gli attori istituzionali.

In argomento si vedano, *ex plurimis* e senza pretesa di esaustività: G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale di eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2020; V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, disponibile all'indirizzo: www.dirittifondamentali.it, 1, 2020, 590 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del Coronavirus: rileggendo la costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 6, 2020; L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 6, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 2, 2020; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, disponibile all'indirizzo: www.dirittiregionali.it, 21 marzo 2020 e, nella medesima sede, A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato d'emergenza*, 4 aprile 2020; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, disponibile all'indirizzo: www.unicost.eu, 04 ottobre 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it 2, 2020; F. M. STORRELLI, *La graduale limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali nella stagione del coronavirus*, in *Iusitinerare*, disponibile all'indirizzo: www.iusitinerare.it, 28 marzo 2020; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2020, 78 ss.

Un'analisi ampia sul tema dell'urgenza e della crisi, nonché sui loro rapporti, è contenuta nel volume di GIU. SERGES, *La dimensione costituzionale dell'urgenza. Studio su di una nozione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, v. spec. il cap. VI in riferimento al concetto di emergenza e il paragrafo conclusivo per quanto concerne i legami tra urgenza e crisi.

Con specifico riguardo al sistema delle fonti e, in particolare, al rapporto tra Parlamento e Governo nella scelta degli strumenti utilizzati per contrastare la pandemia da Covid-19, si rinvia anche ai contributi citati nella successiva nota n. 26 della presente indagine.

Si vedano altresì gli ulteriori lavori pubblicati negli ampi spazi di discussione creati per l'emergenza sanitaria all'interno di diverse riviste: *Focus “Osservatorio emergenza Covid-19”*, in *Federalismi.it*; *Forum “Emergenza CoVid-19”*, in *Osservatorio AIC*; la Sezione “Emergenza sanitaria e diritti fondamentali”, in *Dirittifondamentali.it*.

discrezionalità legislativa e scelte normative e – al suo interno – l’urgenza di riflettere sul ruolo assunto dal Comitato tecnico-scientifico (CTS)² anche in riferimento alla fruizione dei diritti alla cultura e allo sport.

Le questioni sono molteplici e diversificate. L’attenzione sarà quindi rivolta con particolare riguardo ad alcuni profili posti, inevitabilmente, in un rapporto di forte interdipendenza: prendendo le mosse dall’analisi delle diverse tipologie dei pareri resi dal Comitato in materia di sport e cultura, l’accento sarà posto sul rapporto che intercorre tra le decisioni degli esperti e le scelte adottate anche in sede locale; si tratterà, dunque, di proporre alcune valutazioni d’insieme in ordine al peso che questi atti hanno assunto nell’adozione dei provvedimenti messi in campo dalle forze politiche per far fronte all’emergenza sanitaria e, per altro verso, sulle ragioni e motivazioni scientifiche poste a fondamento dei pareri espressi.

Tuttavia, prima di soffermarsi su tali profili, si ritengono necessarie alcune riflessioni introduttive – propedeutiche alle considerazioni che seguiranno – in

² È noto, in effetti, come a seguito della diffusione del Covid-19 sia sorta l’immediata necessità di rivolgersi ad esperti in ambito medico-scientifico al fine di poter adottare i provvedimenti più idonei per tutelare la salute individuale e collettiva. A questo scopo, in Italia, è stato istituito il Comitato tecnico-scientifico (CTS), previsto all’art. 2 dell’ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e formalmente costituito con il successivo decreto del 5 febbraio del Capo dello stesso Dipartimento.

L’ambito di intervento del Comitato è stato in seguito esteso dall’art. 2, c. 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 secondo il quale «per i profili tecnico-scientifici», le misure di contenimento dell’emergenza pandemica devono essere adottate tramite d.P.C.M. «sentito, di norma, il Comitato tecnico-scientifico».

In argomento, anche in una prospettiva comparata, v. L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it e, con specifico riferimento al CTS, G. MINGARDO, *Il ruolo del Comitato tecnico scientifico in Italia e Francia nell’emergenza Covid-19*, in *Rivista di BioDiritto*, 27 marzo 2020 il quale riflette su diverse questioni, tra cui la composizione del Comitato, il ruolo ad esso assegnato e le modalità di comunicazione degli esperti con l’esterno.

Di recente, ancora sui compiti assegnati al Comitato degli esperti in Italia, v. F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico nella gestione dell’emergenza Covid-19 tra arbitrarie pretese di segretezza e riaffermazione del diritto alla trasparenza*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 20, 2021.

Più ampiamente, per un’analisi d’insieme sulle misure adottate durante l’emergenza sanitaria negli altri ordinamenti nazionali, AA.VV. *L’emergenza sanitaria da Covid-19: una prospettiva di diritto comparato*, *Atti del Seminario del Dottorato in Scienze giuridiche “Teoria dei diritti fondamentali, Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica”*, Università di Pisa, 8 maggio 2020; AA.VV., in L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all’emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 5 maggio 2020; F.S. MARINI, G. SCACCIA, *Introduzione*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *L’emergenza sanitaria Covid-19 e il suo impatto ordinamentale*, Giappichelli, Torino, 2020, XV ss.; R. TARCHI (a cura di), in *Rivista Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 1, fasc. speciale monografico, 2020.

In riferimento al controverso rapporto tra decreto-legge e d.P.C.M. nella gestione dell’emergenza sanitaria si veda la successiva nota n. 26 del presente contributo.

riferimento alla posizione assunta dalla cultura e dallo sport all'interno del più ampio sistema costituzionale.

2. Il diritto alla cultura e allo sport nel sistema costituzionale

La cultura, come noto, trova esplicita protezione all'interno dell'articolo 9 della Costituzione secondo il quale: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (1 comma). Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione» (2 comma)³. È evidente come i Costituenti abbiano accolto una visione “statica”, privilegiando un approccio fortemente “materiale” alla cultura confermato, peraltro, dalla stretta correlazione tra protezione del patrimonio storico-artistico e difesa del paesaggio e dell'ambiente tipica del costituzionalismo contemporaneo, quasi a voler ritenere questi principi due volti di un'unica medaglia⁴. Non è presente, al contrario, un riferimento alla cultura nella sua dimensione individuale e collettiva: la prima venne percepita come afferente a una sfera così interna dell'essere umano da risultare insondabile, o comunque, necessariamente sfuggente rispetto all'intervento del legislatore costituzionale, mentre la seconda – ancora carica degli echi del ruolo che aveva giocato all'interno degli Stati totalitari – venne guardata con sospetto e approcciata con circospezione⁵.

La visione rigidamente “materiale” della cultura, accolta nella formulazione dell'articolo 9 Cost., è stata tuttavia gradualmente superata grazie all'evoluzione interpretativa: se, in un primo momento, autorevole dottrina aveva fortemente ridotto il suo valore normativo definendola «una “pseudo-

³ L'articolo 9 Cost. è stato recentemente modificato a seguito della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (“Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente). A norma del nuovo terzo comma: «[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

⁴ In questo senso G. CAVAGGION, *Diritti culturali e modello costituzionale di integrazione*, Giapichelli, Torino, 2019, 21.

L'Autore prosegue specificando come tale approccio “restrittivo”, fondato su una visione “statica” e “materiale” della cultura, caratterizzi quasi tutte le Costituzioni europee: ne sono espressione l'art. 23 della Costituzione belga, l'art. 35 della Costituzione ceca, l'art. 22 della Costituzione olandese, l'art. 24 della Costituzione greca, l'art. 11-*bis* della Costituzione lussemburghese, gli artt. 8 e 9 della Costituzione maltese, l'art. 5 della Costituzione polacca, l'art. 9 della Costituzione portoghese, l'art. 44 della Costituzione slovacca e gli artt. 45 e 46 della Costituzione spagnola. Un'importante eccezione nel contesto europeo è rappresentata dall'art. 3 della Costituzione del libero Stato di Baviera (1946), che affianca i due volti della cultura: nel primo comma si afferma che la Baviera è uno Stato di diritto, uno Stato di cultura e uno Stato sociale, mentre il secondo comma sancisce il ruolo delle pubbliche istituzioni nella conservazione del patrimonio culturale che viene, ancora una volta, affiancato al patrimonio naturale (21).

⁵ *Idem*, 18.

disposizione” (...) a causa dell’eccessiva indeterminatezza della formulazione»⁶, la sua portata normativa è stata progressivamente valorizzata riconoscendo nell’articolo 9 Cost. una «chiara previsione di tipo programmatico» in grado di accogliere una nozione sempre più ampia di cultura⁷.

Si è dunque passati da un’iniziale interpretazione letterale e restrittiva, che ne limitava la portata al solo ruolo della Repubblica di curare e promuovere il vasto patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico presente sul territorio nazionale⁸, a un’interpretazione decisamente più ampia, la quale – anche grazie a una lettura sistematica dell’articolo 9 con i successivi artt. 33 e 34 Cost.⁹ – attribuisce alle istituzioni pubbliche il compito, ben più ambizioso, di promuovere il progresso culturale di ogni individuo, facendo così emergere un “diritto all’elevazione culturale” della persona.

È percorrendo questo cammino che il modello delineato dalla Costituzione italiana è stato ricondotto a quello dello Stato di cultura¹⁰: il combinato

⁶ V. CRISAFULLI, *Sull’efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in onore di Luigi Cosattini*, XVIII, Università di Trieste, 1948, saggio successivamente ripubblicato, con un significativo mutamento di posizione, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 36.

In riferimento alle ragioni storiche e politiche che hanno condotto al riconoscimento nella Costituzione italiana di una tutela della cultura limitata alla sua accezione più restrittiva, considerando la sola dimensione materiale, si vedano G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, disponibile all’indirizzo: www.rivistaaic.it, 1, 2017, 32; G. SALERNO, *Identità nazionale e simbolismo costituzionale*, in *Percorsi costituzionali*, 2-3, 2008, 39 ss. e, nella medesima sede, A. CHIAPPETTI, *Cultura e identità nazionale nella Costituzione italiana*, 51 ss.

⁷ Sul punto cfr. M. CECCHETTI, *sub art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006, 218 e, nello stesso senso, M. BETZU, *sub art. 9*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN (fondato da), S. BARTOLE, R. BIN (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 70. Sia consentito un rinvio alle medesime opere anche in riferimento a una più ampia analisi riguardante l’evoluzione interpretativa dell’articolo 9 Cost. nonché in ordine alle diverse posizioni espresse al riguardo in dottrina.

⁸ Sul ruolo dello Stato nella promozione e nella tutela del patrimonio culturale si vedano, *ex plurimis* e senza pretesa di esaustività, M. AINIS, M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2015; D. GALLIANI, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Aracne editrice, Roma, 2010; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006; F. RIMOLI, *La libertà dell’arte nell’ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1992 e, dello stesso Autore, *L’arte*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, 1513 ss.

Sul rapporto tra cultura e democrazia ha molto insistito anche Lorenza Carlassare, v., in particolare, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, III ed., Cedam, Torino, 2011, 96 ss. La stessa Autrice, in diversa sede, ha recentemente affermato che «La cultura è un mezzo per comprendere la realtà che ci circonda: cultura, istruzione, scuola sono essenziali per la democrazia» (L. CARLASSARE, *Cultura*, in M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione... aperta a tutti*, disponibile all’indirizzo: www.romatrepres.uniroma3.it, II ed., Roma TrePress, 2020, 21-26).

⁹ Si tratta, come ben noto, degli articoli che la Costituzione pone a tutela del diritto all’istruzione.

¹⁰ In dottrina è stato osservato come, guardando alle due “componenti” presenti nell’articolo 9 Cost., sarebbe preferibile parlare di uno “Stato di cultura e di scienza” (in questo senso F.G. PIZZETTI, *Sostenibilità culturale e ragionevolezza scientifica nelle scelte “bio-giuridiche”: spunti di riflessione*, in P.

disposto degli articoli 9, 33 e 34 Cost. impone la garanzia di un incisivo dovere, quello di promuovere lo sviluppo culturale della società, così delineando uno Stato democratico caratterizzato da una particolare tutela accordata agli istituti e alle formazioni sociali nei quali la cultura viene prodotta e diffusa¹¹.

Muovendo in questa direzione, i due commi dell'art. 9 Cost. sono stati interpretati, nonostante alcune resistenze da parte del legislatore ordinario¹², in modo da poter tracciare una «traiettoria circolare»¹³ in grado di individuarne un «comune contesto rappresentato dal valore estetico-culturale in cui si manifesta l'esigenza di assicurare il progresso culturale della persona umana e della intera comunità civile»¹⁴.

È dunque grazie a questa evoluzione ermeneutica che oggi i valori della tutela del paesaggio e del patrimonio storico, artistico e culturale non possono che legarsi – attraverso un incessante moto osmotico – a quella complessa architettura di diritti posta a fondamento degli orizzonti, anche culturali, della nostra democrazia quali l'eguaglianza, la dignità e il libero sviluppo della persona umana.

Spostando il piano dell'indagine all'ambito sportivo, è noto come il c.d. diritto allo sport – inteso come diritto a svolgere attività fisica, quale elemento fondamentale per l'espressione della personalità, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, nonché per la prevenzione e per il miglioramento della salute

BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 96).

¹¹ G. CAVAGGION, *Diritti culturali*, cit., 24.

In questo modo, l'intervento pubblico nella dimensione culturale – ampiamente intesa – è anzitutto volto a rendere effettiva la libertà dell'arte e della cultura. In proposito è stato sostenuto che «a giudizio dei costituenti l'espressione culturale non è libera, senza il supporto dell'amministrazione pubblica; (...) quest'ultima deve quindi provvedere a liberarla dai condizionamenti che gravano sui suoi itinerari e ne comprimono lo sviluppo» (M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, 141).

¹² In questo senso, G. CAVAGGION, *Diritti culturali*, cit., il quale afferma che il «tema della cultura è stato caratterizzato da un'interpretazione della stessa legata alla concezione tradizionale, in cui sono prevalsi per lungo tempo gli aspetti collegati alla tutela, più che alla promozione, del patrimonio culturale» (23).

¹³ L'espressione viene utilizzata in M. AINIS, M. FIORILLO, *L'ordinamento della cultura*, cit., 277.

¹⁴ M. CECCHETTI, *sub art. 9*, cit., 221.

In riferimento alla giurisprudenza costituzionale si veda, su tutte, la sentenza n. 239 del 1982. Una ricostruzione delle decisioni adottate dal Giudice delle leggi in materia di «concretizzazione del diritto alla cultura» è contenuta in G. REPETTO, *Il diritto alla cultura*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, disponibile all'indirizzo: www.gruppodipisa.it, 10 giugno 2016, 27-31.

psico-fisica¹⁵ – non trovi espressa previsione all'interno del testo costituzionale a differenza di quanto avvenuto in altri paesi dell'area europea¹⁶.

Nonostante questo silenzio, grazie – ancora una volta – all'opera di dottrina e giurisprudenza, è ormai pacifico che lo sport rientri all'interno dell'alveo dei diritti inviolabili della persona trovando implicito fondamento in diverse previsioni costituzionali: nel combinato disposto degli artt. 2, 3, come espressione della personalità dell'individuo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali (art. 2), nonché come strumento funzionale al pieno sviluppo della persona umana che i pubblici poteri hanno l'obbligo di garantire e promuovere (art. 3); nell'art. 18, posto a tutela del diritto di associazione; nell'art. 32, come elemento inscindibilmente connesso alla garanzia della salute ampiamente intesa come sfera psicofisica dell'individuo; nell'art. 117, come modificato a seguito della riforma costituzionale del 2001¹⁷, il quale da un lato contempla l'ordinamento sportivo tra le materie oggetto di competenza concorrente (terzo comma); dall'altro vincola l'Italia al rispetto dei plurimi vincoli sovranazionali (primo comma) sottoscritti anche in materia di sport soprattutto come elemento connesso alla garanzia della salute¹⁸.

¹⁵ La definizione è contenuta in E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, disponibile all'indirizzo: www.dirittifondamentali.it, 2, 2020, 1.

¹⁶ In proposito, è stato affermato che «nel clima, anche di indigenza materiale, in cui è nata la Costituzione, lo sport non abbia assunto agli occhi del Costituente quella rilevanza che oggi, indubbiamente, ha» (F.P. LUISO, *La Giustizia Sportiva*, Milano 1975, 25). Su tale scelta ha certamente influito – come per la dimensione individuale e collettiva della cultura – il ruolo ricoperto dallo sport durante il regime fascista (v. sul punto P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, in *Riv. Dir. Sport*, IV, 2017).

Al contrario, occorre ricordare come lo sport trovi specifica menzione, seppur con spazi più o meno ampi, all'interno di numerose costituzioni moderne dell'area europea tra cui: la Costituzione greca (1975), svizzera (2000), spagnola (1978), portoghese (1976), turca (1982) e ungherese (2011).

Un'analisi comparatistica del diritto allo sport all'interno delle democrazie moderne è contenuta in E. LUBRANO, *Il diritto allo sport*, cit., 241-246 il quale ne propone una classificazione in base alla posizione assunta all'interno del testo costituzionale.

Il medesimo Autore ricorda inoltre come, a differenza di quanto avvenuto nel testo costituzionale italiano, il diritto allo sport ha trovato espressa menzione – anche in tempi risalenti – in diversi atti di normativa primaria. Ne sono esempio la legge n. 91 del 1981 la quale ha riconosciuto il libero esercizio dell'attività sportiva (art. 1) e la legge n. 205 del 2017 che ha espressamente sancito l'esistenza di un vero e proprio diritto allo sport, anche se limitato ai soli minori (art. 1, c. 369, lett. e).

¹⁷ Il riferimento è, naturalmente, alla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

¹⁸ In tal senso si vedano, tra gli altri atti, la Carta internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport adottata nel 1978 dall'UNESCO la quale individua la pratica dell'educazione fisica come «un diritto fondamentale per tutti» (art. 1), le Raccomandazioni adottate in materia dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e la Carta Olimpica del Comitato Olimpico Internazionale secondo cui «la pratica dello sport è un diritto dell'uomo: ogni individuo deve avere la possibilità di praticare lo sport secondo le proprie esigenze» (art. 1, c. 8).

Con riferimento all'ambito comunitario centrale rilevanza assume l'art. 165 del Trattato dell'Unione Europea il quale sancisce che «l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa (...). L'azione dell'Unione è intesa (...) a sviluppare la dimensione

Del resto, il ruolo dello sport come attività a cui deve attribuirsi una specifica funzione sociale è stato altresì posto in luce dalla stessa Corte costituzionale la quale, già a metà degli anni '70, giunse a considerarlo come «un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato»¹⁹.

Dunque, al di là del suo mancato e assai dibattuto riconoscimento espresso all'interno del dettato costituzionale²⁰, è indubbio che il diritto allo sport, al pari del diritto alla cultura, assuma una centrale rilevanza costituzionale facendo gravare in capo ai pubblici poteri il medesimo obbligo di azione nella sua promozione e garanzia in vista del libero sviluppo della persona umana.

3. Il contesto pandemico e la duplice dimensione dell'accesso allo sport e alla cultura

Inseriti sport e cultura all'interno del più ampio sistema costituzionale, e spostando l'attenzione su questioni emerse in tempi più recenti, non v'è dubbio che sia il diritto alla cultura sia il diritto allo sport siano stati profondamente incisi dai molteplici provvedimenti adottati nel corso dell'emergenza pandemica da Covid-19. Si è trattato – e si tratta – di atti dall'eterogenea conformazione che hanno prodotto effetti assai incisivi sulle due dimensioni che sembrano connotare i diritti oggetto della presente indagine.

Il riferimento, *in primis*, è alla dimensione più strettamente “professionale” dello sport e della cultura in cui vengono in rilievo tutte quelle misure

europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi». Tale articolo è stato tradotto in uno specifico intervento con la successiva Risoluzione del Parlamento Europeo del 2 febbraio 2012 la quale ha previsto delle puntuali azioni in materia di sport e del suo ruolo sociale.

¹⁹ C. cost., sent. n. 57 del 1976.

²⁰ Diversi autori si sono interrogati sulla posizione da attribuire allo sport – e al suo ordinamento – all'interno del sistema costituzionale richiamando, soprattutto in tempi più risalenti, la nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. Non essendo questa la sede per ulteriori approfondimenti in materia di ordinamento sportivo si rinvia, *ex plurimis* anche in riferimento all'ampia bibliografia richiamata, a P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, cit.; AA.VV. *Diritto dello sport*, Le Monnier, Firenze, 2008; G. VALORI, *Il diritto nello sport*, Giappichelli, Torino, 2005; V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, in D. MASTRANGELO (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Cacucci Editore, Bari, 1994, 13 ss.; F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. Sport*, 1993, 327 ss. e, del medesimo Autore, si vedano altresì le ampie riflessioni contenute in *Legge. Ordinamento giuridico pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Giuffrè, Milano, 1985, in particolare 236-252 e 283-301.

È solo il caso di ricordare che, di recente, anche la giurisprudenza costituzionale è tornata ad occuparsi dell'ordinamento sportivo nella sentenza n. 160 del 2019.

restrittive che hanno inciso in maniera assai significativa sul diritto al lavoro di coloro che operano – a diverso titolo – nel settore degli eventi sportivi e culturali²¹.

In secondo luogo la pandemia, e le misure restrittive ad essa conseguenti, hanno altresì prodotto effetti assai significativi sulla dimensione più diffusamente sociale del diritto alla cultura e allo sport come fondamentali strumenti di aggregazione e promozione della persona umana nei differenti spazi e territori. Il riferimento, in proposito, non è esclusivamente alle diverse attività svolte in ambito culturale e sportivo da parte delle istituzioni pubbliche ma anche ad opera dei soggetti privati: si pensi, ad esempio, alle assai numerose realtà associative che operano nelle diverse aree del territorio nazionale – spesso estremamente svantaggiate –, intente a diffondere cultura e sport come strumenti funzionali a creare e promuovere forme di integrazione, inclusione e riscatto sociale²².

Purtroppo, come anticipato, i provvedimenti adottati nel corso dell'emergenza pandemica da Covid-19 hanno profondamente inciso su entrambe le dimensioni dello sport e della cultura ed è dunque all'interno di questi contesti che si collocano anche le riflessioni intorno ai pareri espressi dal Comitato tecnico-scientifico in questi settori.

Come anticipato, le questioni – proprio in ragione dell'ampiezza delle due dimensioni a cui si è fatto cenno pocanzi – sono molteplici e diversificate; l'attenzione sarà quindi posta con particolare riguardo a tre profili posti, inevitabilmente, in un rapporto di forte interdipendenza.

4. Funzione, tipologie e perimetro di intervento dei pareri espressi dal Comitato tecnico-scientifico nei settori della cultura e dello sport

Volendo offrire, *in primis*, una valutazione d'insieme sui pareri resi dal Comitato degli esperti nei settori dello sport e della cultura, un primo aspetto di

²¹ Come noto, alcuni provvedimenti contenenti forti limitazioni all'attività lavorativa hanno condotto a diverse proteste nel settore dello sport e della cultura; si ricorderanno, in particolare, le manifestazioni note con il nome "bauli in piazza" in cui migliaia di lavoratori dello spettacolo – utilizzando come simbolo i tipici bauli neri usati per trasportare attrezzature, scenografie e strumenti necessari per spettacoli e concerti – hanno protestato per l'impossibilità di svolgere, da oltre un anno, la propria attività professionale.

Tutte le misure, anche di natura socio-economica, adottate nel corso della pandemia da Covid-19 nel settore dello sport e dei beni e delle attività culturali sono pubblicate, in costante aggiornamento, sul sito della Camera dei Deputati (www.camera.it).

²² Non può indagarsi, in questa sede, la rilevante questione concernente il concorso tra intervento pubblico e privato in materia di incentivazione e promozione culturale per la quale si rinvia alle riflessioni compiute in F. RIMOLI, *La libertà dell'arte*, cit., in particolare 273.

interesse può cogliersi nel loro numero assai consistente²³: sono infatti ben trentadue i verbali del CTS che, solo nel primo anno della pandemia, hanno riguardato i due settori, segno dell'indubbia delicatezza degli interventi adottati, essendo sport e cultura diritti spesso caratterizzati da una forte "aggregazione interpersonale".

Spostando l'attenzione dal numero dei pareri al loro contenuto, può agevolmente individuarsi una prima distinzione basata sulla maggiore o minore ampiezza dell'intervento: se, da un lato, sono stati espressi pareri che hanno insistito su un perimetro assai ampio, avendo ad oggetto il più generale accesso al diritto alla cultura e allo sport (spesso richiesti dai Ministri competenti), dall'altro il Comitato degli esperti ha reso un cospicuo numero di pareri caratterizzati da un ambito di azione decisamente più ridotto e da una natura assai settoriale.

Rientra certamente all'interno della prima categoria il parere n. 21 del 7 marzo 2020, contenente una prima incisiva distinzione basata sulla maggiore diffusione del virus in alcune aree del Paese: nei territori ad elevato tasso di contagio (c.d. "zone rosse") gli esperti hanno ritenuto necessaria l'immediata sospensione di tutte le manifestazioni di carattere culturale e sportivo nonché la chiusura dei luoghi della cultura e dei centri sportivi, restando tuttavia ferma la possibilità di praticare attività motorie all'aperto nel rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro²⁴. Al contrario, nelle restanti parti del

²³ Basti pensare al numero assai cospicuo di provvedimenti riguardanti le chiusure e le riaperture degli spazi dedicati allo sport e alla cultura, così come agli atti tesi ad invidiarne le capienze massime consentite nelle diverse fasi della pandemia.

Un'analisi riguardante i più recenti provvedimenti adottati in ambito sportivo è contenuta in M. F. SERRA, *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos*, disponibile all'indirizzo: www.nomos.it, 1, 2021.

Si rinvia, per una cronistoria dettagliata e in costante aggiornamento delle misure adottate, al già citato sito della Camera dei Deputati (www.camera.it).

²⁴ Nel dettaglio, il parere del Comitato tecnico-scientifico n. 21 del 7 marzo 2020 ha previsto che nei territori della Lombardia e delle Province di Parma, Piacenza, Rimini, Reggio Emilia, Modena, Pesaro Urbino, Venezia, Padova, Treviso, Alessandria e Asti, venissero adottate le seguenti misure volte al contenimento della diffusione del virus: a) la sospensione degli eventi e delle competizioni sportive di ogni ordine e disciplina, svolti in ogni luogo, sia pubblico sia privato; restando comunque consentito lo svolgimento degli eventi e delle competizioni, nonché delle sedute di allenamento degli atleti agonisti, all'interno di impianti sportivi utilizzati a porte chiuse, ovvero all'aperto senza la presenza di pubblico. In quest'ultimi casi le associazioni e le società sportive, a mezzo del proprio personale medico, devono effettuare i controlli idonei a contenere il rischio di diffusione del virus tra gli atleti, i tecnici, i dirigenti e tutti gli accompagnatori che vi partecipano; b) l'ammissibilità dello sport di base e delle attività motorie in genere, svolte all'aperto esclusivamente a condizione che sia possibile consentire il rispetto della distanza interpersonale di un metro; c) la sospensione di tutte le manifestazioni organizzate nonché degli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo e religioso, anche se svolti in luoghi chiusi ma aperti al pubblico, quali, a titolo d'esempio, grandi eventi, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati; f) la chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi di cultura; g) la

territorio nazionale, lo stesso parere non prevedeva alcuna limitazione in materia di diritto allo sport e consentiva l'apertura al pubblico dei musei e degli altri luoghi della cultura a condizione che fossero assicurati spazi idonei in dimensioni, modalità di fruizione contingentate del servizio e, in ogni caso, tali da evitare assembramenti all'interno di uno stesso luogo²⁵.

Nei giorni immediatamente successivi sono stati adottati i due d.P.C.M. dell'8 e del 9 marzo²⁶ nei quali il Governo, seguendo il principio di massima

sospensione delle attività di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri culturali, centri sociali, centri ricreativi.

²⁵ In seguito alle condivisibili riflessioni critiche in ordine a un'iniziale mancata pubblicazione dei pareri del Comitato tecnico-scientifico, oggi questi atti sono integralmente reperibili *online* sul sito del Dipartimento della protezione civile (www.emergenze.protezionecivile.gov.it).

In ordine al problema relativo alla trasparenza dei pareri espressi dal Comitato, v. F. LAVIOLA, *La decisione politica science-based e il ruolo del Comitato tecnico-scientifico*, cit., in particolare par. 4 e G. MINGARDO, *Il ruolo del Comitato tecnico scientifico*, cit., 2-3. Si rinvia, inoltre, alle riflessioni proposte in argomento nel successivo par. 6 del presente contributo.

²⁶ Occorre ricordare che i due d.P.C.M. dell'8 e del 9 marzo 2020 sono stati adottati sulla base del decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 il quale, all'art. 2, esorta le autorità competenti ad adottare ogni misura di contenimento e gestione adeguata e proporzionata all'evolversi della situazione epidemiologica tra quelle previste dallo stesso atto nonché le ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dai casi di cui all'articolo 1 del decreto. A questo scopo, il successivo art. 3, c. 2, prevede che le misure di cui agli articoli precedenti siano assunte di regola mediante uno o più d.P.C.M. del Ministro della salute, sentito il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti, nel caso in cui riguardino esclusivamente una sola regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale. Si prevede, inoltre, che nelle more di questi provvedimenti governativi, sia consentita – nei casi di estrema necessità ed urgenza – l'adozione delle medesime misure da parte delle istituzioni territoriali in base agli artt. 32, della legge n. 833 del 1978, 117 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 50 del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000).

Come anticipato, la dottrina si è ampiamente interrogata sulla legittimità o meno dell'uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri – in rapporto con i decreti legge – come principale strumento per contrastare la diffusione del Covid-19. Sul punto, come noto, si è recentemente espressa anche la Corte costituzionale la quale, nella sentenza n. 198 del 2021, ha riconosciuto la liceità dello strumento. In argomento è stato dunque sostenuto che il binomio decreto-legge/d.P.C.M. «alla fin fine ha funzionato e fino ad oggi ha superato indenne le ricorrenti censure che sono state poste all'attenzione di varie istanze di controllo, politico-costituzionale e giudiziario, da ultimo con la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2021» (A. SAITTA, *Il codice di protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *ConsultaOnline*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 3, 2021, 841 ss.). Lo stesso Autore ricorda che «Anche la dottrina che ha studiato questo inedito micro-sistema delle fonti normative dell'emergenza pandemica ha man mano attenuato le prime più aspre critiche», il riferimento è a M. BELLETTI, *La confusione nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2020, 189 ss.

Sul punto cfr. altresì M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Riv. Dir. pubbl.*, 2, 2020, 366 ss.; C. IANNELLO, *Riflessioni su alcune conseguenze ordinamentali prodotte dall'emergenza Covid: dalle limitazioni delle libertà costituzionali alla riemersione del sistema di amministrazione extra ordinem*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo:

precauzione, ha esteso la maggior parte delle limitazioni contenute nel parere del Comitato tecnico-scientifico a tutto il territorio nazionale: è stata così disposta la sospensione di tutti gli eventi di carattere culturale e sportivo nonché l'immediata chiusura degli spazi culturali e degli impianti sportivi. Inoltre, in conformità all'indicazione contenuta nel parere n. 21 del Comitato, una successiva ordinanza del Ministro della salute²⁷ ha consentito lo svolgimento dell'attività motoria all'aperto purché nel rispetto della distanza interpersonale di un metro e di ulteriori due limiti consistenti nella prossimità alla propria abitazione e nel carattere individuale dell'attività sportiva²⁸.

Dunque, guardando al profilo contenutistico, può dirsi che i due d.P.C.M. di inizio marzo si siano posti sostanzialmente "in linea" con le indicazioni espresse nel parere del CTS – peraltro richiamato nella premessa del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020 – operando tuttavia un'incisiva scelta "estensiva" in riferimento all'ampliamento del perimetro d'azione delle misure restrittive a tutto il territorio nazionale nel tentativo di arrestare la diffusione del contagio²⁹.

Ancora in riferimento ai pareri che – sotto un profilo generale – hanno inciso sul "perimetro" dei diritti alla cultura e allo sport si pone un'ulteriore considerazione concernente il loro numero assai esiguo soprattutto nel corso del primo anno della pandemia. In effetti, al di là dei due d.P.C.M. di inizio marzo

www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2021, 96 e, nella medesima sede, E.C. RAFFIOTTA, *I poteri emergenziali del governo nella pandemia: tra fatto e diritto un moto perpetuo nel sistema delle fonti*.

Ancora sull'assai discussa relazione tra decreti-legge e d.P.C.M. nel corso dell'emergenza pandemica cfr., *ex plurimis* e su diverse posizioni, P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, disponibile all'indirizzo: www.cortisupremeesalute.it, 1, 2021, 37 ss.; AA.VV., *Fascicolo speciale 2020 - Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2020; A. CARDONE, *La "gestione alternativa" dell'emergenza nella recente prassi normativa del Governo: le fonti del diritto alla prova del COVID-19*, in *La legislazione penale*, disponibile all'indirizzo: www.laegislazionepenale.eu, 18 maggio 2020; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 2, 2020; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020 e, del medesimo Autore, *Considerazioni sulla scelta delle fonti del diritto per fronteggiare l'emergenza sanitaria del 2020*, in *DPCE online*, disponibile all'indirizzo: www.dpceonline.it, 3, 2020; E. C. RAFFIOTTA, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell'emergenza virale da Coronavirus*, in *BioDiritto*, 18 marzo 2020; D. TRABUCCO, *Sull'(ab)uso dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri al tempo del Coronavirus: tra legalità formale e legalità sostanziale*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020.

Ulteriori riferimenti bibliografici in argomento sono contenuti nella precedente nota n. 1 della presente analisi.

²⁷ Il riferimento è all'ordinanza del 20 marzo 2020.

²⁸ Un quadro di sintesi dei provvedimenti adottati nei primi difficili giorni dell'emergenza sanitaria è offerto da V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problemi di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Diritti Fondamentali*, disponibile all'indirizzo: www.dirittifondamentali.it, 1, 20 marzo 2020, 887-889.

²⁹ Come si avrà modo di specificare, la disciplina nazionale è stata in parte derogata, in alcuni limitati casi, in sede locale (*infra*, par. 5).

pocanzi richiamati, le numerose decisioni assunte dal Governo nei mesi successivi – si pensi ai provvedimenti adottati in materia di riaperture degli spazi sportivi e culturali durante il periodo estivo – sono state per la maggior parte assunte guardando esclusivamente all'andamento della curva epidemiologica, senza cioè che si ritenessero necessari nuovi preventivi pareri da parte del Comitato degli esperti per i quali dovrà attendersi fino ai mesi di gennaio e febbraio dell'anno seguente³⁰.

Tale scelta, assai criticabile, sembra peraltro muoversi in una direzione diversa da quella tracciata dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento al rapporto tra discrezionalità legislativa, scelte normative e conoscenze tecnico-scientifiche. I giudici costituzionali hanno infatti ribadito, in diverse occasioni³¹, come nelle materie in cui sono necessarie conoscenze di tipo specialistico, il legislatore non possa esercitare liberamente la propria discrezionalità dovendosi attenere allo stato delle conoscenze scientifiche acquisite tramite istituzioni o organismi tecnico-scientifici qualificati tra i quali rientra, con evidenza, anche il Comitato tecnico-scientifico³².

³⁰ Il riferimento è ai pareri espressi dal Comitato tecnico-scientifico nei mesi di gennaio e febbraio 2021.

Con specifico riguardo al diritto allo sport si vedano: il parere n. 144 del 12 gennaio 2021 concernente le linee guida per la ripresa dell'attività motoria e degli sport di base nonché il parere n. 154, reso il 12 febbraio 2021, in materia di riapertura degli impianti sciistici.

In ordine alla ripresa delle attività culturali si veda invece il già citato parere n. 154 espresso dal CTS il 12 febbraio 2021 nonché i successivi pareri n. 158 del 24 febbraio e n. 159 del 26 febbraio.

³¹ Si vedano, in proposito, le sentenze pronunciate dalla Corte costituzionale in diversi ambiti: n. 282 del 2002 (competenza legislativa regionale e potere di sospensione di alcune terapie), nn. 151 del 2009 e 162 del 2014 (entrambe in materia di procreazione medicalmente assistita), n. 274 del 2014 (utilizzo delle cellule staminali nel c.d. "caso Stamina"), e n. 5 del 2018 in materia di obbligatorietà vaccinale.

³² Sul punto anche G. MINGARDO, *Il ruolo del Comitato tecnico scientifico*, cit., il quale, dopo aver affermato che la stessa decisione italiana «di dotarsi di un comitato tecnico-scientifico per fronteggiare l'emergenza sanitaria risulta certamente in linea con le indicazioni deducibili dalla giurisprudenza costituzionale» (4), ricorda come la Corte non ponga in capo al legislatore solamente «un obbligo di consultare e tenere in conto gli indirizzi forniti dagli organismi tecnico-scientifici, ma anche una limitazione alla propria discrezionalità in base ad un rapporto proporzionalmente inverso tra conoscenze scientifiche e oggetto della regolazione: maggiori saranno le certezze scientifiche, minore sarà lo spazio discrezionale del legislatore per decidere nel merito e viceversa» (5). Lo stesso Autore ricorda come, in proposito, si sia parlato di "vincolo modale" (in tal senso, come dallo stesso richiamato, A. D'ALOIA, *voce Biodiritto*, in U. POMARICI (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2012, 56).

Un'analisi concernente il complesso rapporto tra democrazia e tecnica, con ampi richiami alla dottrina e alla giurisprudenza in materia, è contenuta in A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018. Si veda altresì, del medesimo Autore nel corso della pandemia, il contributo *Le forme di produzione delle fonti a contenuto tecnico-scientifico nell'epoca del diritto transnazionale*, in *DPCE online*, disponibile all'indirizzo: www.dpceonline.it, 3, 2020, 3277 ss.

Inoltre, sull'annosa questione relativa al rapporto tra scienza, diritto e tecnica prima della diffusione del Covid-19, si veda, anche in riferimento alla bibliografia richiamata, G. FONTANA, *Ricerca*

Decisamente più frequenti nel corso della pandemia sono stati i pareri espressi dal Comitato su questioni assai più specifiche e settoriali, spesso resi su richiesta delle singole federazioni sportive o degli organizzatori degli eventi culturali. Ne sono esempio quelli in materia di condizioni relative alle limitazioni e alle successive riprese di alcuni particolari tipi di sport (ciclismo, nuoto, sci, sport da contatto etc.)³³; oppure i diversi pareri resi in riferimento alla predisposizione di linee guida per lo svolgimento degli allenamenti di atleti professionisti o per la partecipazione del pubblico ad eventi sportivi e culturali³⁴; o, ancora, i pareri aventi natura preventiva espressi dal CTS con riguardo all'adozione di protocolli concernenti specifici eventi con un numero di spettatori superiori a una determinata soglia³⁵ (è quanto avvenuto, ad esempio, in riferimento ai protocolli riguardanti lo svolgimento del Gran Premio di Formula 1, le partite giocate in casa da alcune squadre della Serie A di calcio o, nel settore della cultura, per l'organizzazione di grandi eventi come la Festa del Cinema di Roma e il Festival di Sanremo)³⁶.

Volendo offrire una valutazione d'insieme anche di questa seconda tipologia di pareri a carattere settoriale, sembra potersene cogliere almeno tre aspetti d'interesse.

In primo luogo, come anticipato, sono decisamente più numerosi rispetto ai pareri aventi ad oggetto prescrizioni che incidono – a carattere generale – sul diritto allo sport e alla cultura e ciò si deve, con evidenza, alla pluralità dei soggetti richiedenti (singole Federazioni sportive³⁷, promotori degli eventi culturali e sportivi etc.).

scientifica e libertà di cura. Scientismo ed antiscentismo nella prospettiva costituzionale, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

³³ Ne sono esempio i pareri del Comitato tecnico-scientifico nn. 91 del 23 giugno 2020, 94 del 7 luglio 2020 e 103 del 28 agosto 2020.

³⁴ Si vedano, tra i molti, i pareri nn. 76 del 18 maggio 2020 e 109 del 26 settembre 2020.

³⁵ Si tratta di una competenza specificamente attribuita al Comitato degli esperti dagli stessi d.P.C.M. Si veda, in via di esempio, il d.P.C.M. del 7 agosto 2020 il quale, all'articolo 1, c. 6, lettera e), prevede che: «(...) in casi eccezionali, per eventi sportivi che superino il numero massimo di 1000 spettatori per gli stadi all'aperto e di 200 spettatori per impianti sportivi al chiuso, il Presidente della Regione o Provincia autonoma può sottoporre specifico protocollo di sicurezza alla validazione preventiva del Comitato tecnico-scientifico ai fini dello svolgimento dell'evento».

³⁶ In argomento v. i pareri nn. 105 del 3 settembre 2020, 114 del 8 ottobre 2020, 151 del 4 febbraio 2021 e 154 del 12 febbraio 2021.

³⁷ In questo contesto rilevano, sotto un profilo quantitativo, le richieste formulate al Comitato degli esperti da parte della Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) – spesso per il tramite del Ministero per le Politiche Giovanili e lo Sport e dell'Ufficio per lo Sport della Presidenza del Consiglio dei ministri – su diversi aspetti tra i quali: la possibilità di riprendere gli allenamenti per il calcio professionale (pareri nn. 67 del 7 maggio 2020 e 77 del 19 maggio 2020), la revisione del protocollo concernente l'esecuzione dei test molecolari per la ricerca del virus (parere n. 95 del 16 e 20 luglio 2020), le misure di contenimento del rischio epidemiologico per l'organizzazione di partite a porte aperte (parere n. 98 del 5 agosto 2020).

In secondo luogo, sotto un profilo contenutistico, può dirsi che – nella maggior parte dei casi – le indicazioni contenute nei verbali del Comitato tecnico-scientifico siano state seguite avviandosi, in diverse occasioni, proficue forme di interlocuzione tra richiedenti e Comitato tanto da condurre, in diversi casi, all'espressione di diversi pareri riguardanti un medesimo ambito in vista di una condivisione in ordine alle misure più idonee per contrastare la diffusione del contagio negli eventi sportivi e culturali. È quanto avvenuto soprattutto in riferimento alla predisposizione dei numerosi protocolli relativi ai c.d. *mass gatherings* (grandi eventi) i quali, secondo gli esperti, rappresentano gli appuntamenti maggiormente critici a causa della facilità nella trasmissione del contagio, delle difficoltà nella garanzia di effettive forme di controllo dei dispositivi di sicurezza e della complessità del tracciamento a causa dell'elevato numero di partecipanti³⁸.

A fronte di numerosi esempi di collaborazione, occorre tuttavia rilevare – qui il terzo aspetto – come non siano mancate anche ipotesi di contrasto tra il parere espresso dal Comitato tecnico-scientifico e le scelte adottate a livello politico: è il caso, in via di esempio, della questione relativa alla ripresa dei c.d. sport da contatto connotati da una forte interazione corporea tra gli atleti (arti marziali, boxe, palla a nuoto etc.). In effetti, nonostante in questo ambito il CTS avesse espresso un chiaro parere negativo a causa dell'impossibilità di garantire un adeguato distanziamento fisico tra gli atleti³⁹, il Governo ha confermato la propria decisione di consentirne la ripresa contenuta nell'art. 1, c. 1 lett. g) del d.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

In questo caso, dunque, la decisione assunta in sede politica si è posta in aperto contrasto con il parere espresso dagli esperti facendo esclusivamente leva sulla significativa diminuzione dei numeri del contagio nel corso dei primi

³⁸ Si vedano, al riguardo, le riflessioni compiute dagli esperti nei diversi pareri espressi in occasione del torneo di tennis "Internazionali di Italia" (n. 95 del 16 e 20 luglio 2020 e n. 96 del 24 luglio 2020).

³⁹ Nel parere n. 91, reso il 23 giugno 2020, il Comitato tecnico-scientifico afferma chiaramente che «relativamente alla possibile ripresa delle attività sportive degli sport di contatto, richiamata dall'art. 1 co. 1 lett. g) del DPCM 11 giugno 2020, conferma che con il persistente rischio di ripresa della trasmissione virale determinati da aggregazioni certe come negli sport da contatto, debbano essere rispettate le prescrizioni relative al distanziamento fisico e alla protezione individuale. Per quanto concerne la deroga alle stesse dal CTS validate esclusivamente per quanto riguarda la ripresa delle gare di calcio professionistico limitatamente alla Serie A, si sottolinea come tale deroga sia stata accettata in presenza di un interlocutore formale – la società sportiva – che ha assunto piena responsabilità per quanto concerne l'esecuzione e il controllo di uno stringente protocollo di diagnosi e monitoraggio continui. In considerazione della mancanza di simili protocolli a favore di singoli individui che si dedicano a tali attività a livello amatoriale o di società sportive dilettantistiche, il CTS non ritiene al momento di poter assumere decisioni al riguardo che siano difformi rispetto alle raccomandazioni sul distanziamento fisico».

mesi della stagione estiva⁴⁰. Anche in questo caso, la scelta governativa appare assai criticabile muovendosi all'interno di un contesto che non sembra correttamente compenetrare discrezionalità legislativa e conoscenze tecnico-scientifiche.

5. Pareri degli esperti e provvedimenti adottati in sede locale

Valutati nel loro complesso i pareri che il Comitato tecnico-scientifico ha espresso nei nodali settori dello sport e della cultura, l'attenzione deve ora porsi in riferimento a un aspetto maggiormente specifico, ma non per questo secondario, riguardante il rapporto tra i pareri degli esperti e le scelte adottate anche in sede locale.

È noto, in effetti, come nel corso dell'emergenza sanitaria siano stati adottati numerosi provvedimenti non solo a livello statale ma anche regionale e comunale, sia in forza della normativa di protezione civile, sia di quella sanitaria, «in nome dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e adeguatezza, anche se talora, con malcerto fondamento costituzionale»⁴¹.

Con specifico riferimento al diritto allo sport, è già stato ricordato come, nel parere n. 21 del 7 marzo 2020, il Comitato tecnico-scientifico abbia previsto, nelle zone rosse, la prima sospensione delle manifestazioni di carattere sportivo nonché la chiusura dei centri sportivi, lasciando tuttavia ferma la possibilità di praticare attività motorie all'aperto purché nel rispetto della distanza interpersonale di almeno un metro. Tali indicazioni, come anticipato, sono state recepite ed estese dal Governo a tutto il territorio nazionale con l'adozione dei due d.P.C.M. dell'8 e del 9 marzo i quali, conformemente alle proposte degli esperti, consentivano lo svolgimento delle attività motorie all'aperto purché nel rispetto della ricordata distanza interpersonale e di ulteriori due limiti consistenti nel carattere individuale dell'attività sportiva e nella prossimità alla propria abitazione⁴².

Il contenuto dei due d.P.C.M. è stato tuttavia derogato, in alcuni limitati casi, in sede locale attraverso l'adozione di ordinanze che hanno previsto un divieto assoluto di svolgere attività sportiva all'esterno della propria abitazione in alcuni territori. Il riferimento è, in particolare, a due provvedimenti: in sede regionale, all'ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 15 del 13

⁴⁰ Sul punto occorre peraltro rilevare come gli sport da contatto, proprio a causa dell'elevato rischio di trasmissione del virus tra gli atleti, siano stati nuovamente vietati nel periodo autunnale ad opera del successivo d.P.C.M. del 24 ottobre 2020.

⁴¹ Letteralmente A. CELOTTO, *Emergenza e ordinanze comunali: "L'isola" della ragione nel caos delle opinioni (a prima lettura del parere 7 aprile 2020, n. 260/2020)*, in *Giustizia Amministrativa*, disponibile all'indirizzo: www.giustizia-amministrativa.it, marzo 2020, 1.

⁴² Il rapporto tra il parere n. 21, reso dal CTS il 7 marzo 2020, e i due d.P.C.M. dell'8 e del 9 marzo è stato già oggetto d'indagine nel paragrafo 4 del presente contributo.

marzo 2020, successivamente integrata dal chiarimento n. 6 del 14 marzo⁴³ e, in sede comunale, all'ordinanza del Sindaco di Catanzaro del 20 marzo 2020.

Esula dal perimetro della presente indagine un'analisi in ordine alla legittimità o meno degli atti che abbiano introdotto, in sede locale, divieti assoluti in ambito sportivo contrastanti con la disciplina nazionale; preme tuttavia sinteticamente rilevare come al riguardo si concordi con quanti in dottrina hanno espresso forti perplessità in ordine al corretto bilanciamento, a livello regionale e comunale, degli interessi in gioco – tutela della salute collettiva e protezione del diritto allo sport (nel rispetto dei rigidi vincoli posti dalla normativa nazionale) – nonché sul superamento dei limiti imposti dall'osservanza dei principi di ragionevolezza e proporzionalità in riferimento alla compressione dei diritti fondamentali⁴⁴.

⁴³ L'ordinanza è stata oggetto di un ricorso al TAR campano rigettato con il decreto n. 416 del 18 marzo 2020 adottato ai sensi dell'art. 84 del d.l. n. 17 del 2020 (c.d. Cura-Italia) riguardante le nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e a contenerne gli effetti in materia di giustizia amministrativa. Più nel dettaglio, il Tribunale amministrativo ha respinto la doglianza ritenendo ragionevole la connessione funzionale delle misure previste nell'ordinanza della Regione Campania con l'elevato «rischio di contagio, ormai gravissimo sull'intero territorio regionale», anche alla luce dei «dati che pervengono all'Unità di crisi istituita con DPGR» (n. 45 del 6 marzo del 2020).

⁴⁴ Si rinvia, al riguardo, alle riflessioni contenute in E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale*, cit., 264-265 nonché, come dallo stesso Autore richiamato, alle considerazioni espresse nel già citato contributo di V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale*, cit., in riferimento all'ordinanza del Presidente della Regione Campania e al decreto del TAR n. 416 del 18 marzo 2020. In particolare, con specifico riguardo a tale ultimo decreto, l'Autore afferma che la decisione del Tribunale amministrativo regionale costituisca «un importante precedente per consentire alle Regioni di affermare (o riaffermare) la legittimità dell'esercizio, in funzione derogatoria della disciplina nazionale, del rispettivo potere di ordinanza al fine di contrastare con misure ancor più drastiche di contrazione di diritti e libertà fondamentali l'epidemia in atto nei rispettivi territori. È un rischio da non minimizzare quello connesso all'effetto d'eco che tale decisione del giudice monocratico campano possa produrre, minando irrimediabilmente l'uniformità dell'efficacia della normativa statale emergenziale a favore di una sorta di modello improprio di discipline differenziate per la gestione dell'emergenza. È appena il caso di ribadire come le misure cogenti recate dalle ordinanze regionali, (...), oltre a porre in serio pregiudizio garanzie essenziali connesse alla tutela costituzionale dei diritti, finiscono per investire ambiti materiali e attribuzioni di competenza esclusiva dello Stato. A fronte di una situazione di crisi ormai attestata su livelli di gravità altissimi in ogni parte del territorio nazionale e fronteggiata da un sistema normativo articolato posto in essere dagli organi centrali tende a scomparire ogni fondamento giuridico di validità del potere di ordinanza regionale, che, dunque, diventa non più riconoscibile» (891-892).

Lo stesso Autore, prendendo le mosse dalla giurisprudenza costituzionale in materia di limiti al potere di ordinanza in sede locale (v., in particolare, sentt. nn. 8 del 1956 e 26 del 1961), esprime diverse perplessità anche in riferimento alla precedente ordinanza adottata dal Presidente della Regione Campania l'8 marzo 2020 che aveva disposto, tra le altre misure, la chiusura di ogni palestra e piscina, pubblica o privata, situata nel territorio regionale (*Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *Dirittifondamentali.it*, disponibile all'indirizzo: www.dirittifondamentali.it, 1, 2020, 10 marzo 2020).

Ulteriori considerazioni critiche proposte dal medesimo Autore, ancora in ordine alle decisioni adottate dal Presidente della Regione Campania e dal Sindaco di Benevento, sono contenute in

Vale altresì la pena ricordare come, in argomento, il Consiglio di Stato abbia recentemente affermato che «in presenza di emergenze di carattere nazionale, (...), pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali»⁴⁵.

Ad ogni modo, al di là dell'annoso dibattito in ordine alla legittimità o meno degli atti regionali e comunali nell'introdurre limitazioni ulteriori alle già stringenti misure adottate a livello nazionale, ciò che in questa sede preme rilevare è la totale assenza, nei due provvedimenti locali, di qualsiasi riferimento al parere precedentemente espresso in argomento dal Comitato tecnico-scientifico il quale – come più volte ricordato – aveva fatto salva la possibilità di praticare attività motoria all'aperto anche nelle “zone rosse” (parere n. 21 del 7 marzo 2020).

A ben guardare, infatti, le due ordinanze della Regione Campania e del Sindaco di Catanzaro, a differenza del d.P.C.M. dell'8 marzo 2020 che contiene in premessa un espresso riferimento al verbale degli esperti, non contengono alcun richiamo a tale atto nonostante abbiano disposto ulteriori incisive restrizioni al diritto di praticare attività sportiva, peraltro in territori non inseriti nelle aree ad alto rischio di contagio.

S'impone al riguardo una considerazione.

Se, per un verso, non può certamente affermarsi l'esistenza di un (pericoloso) vincolo perentorio gravante sui decisori politici in ordine all'obbligatorietà di seguire le indicazioni espresse dagli esperti (sia in sede nazionale sia –

Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale, in *Dirittifondamentali.it*, disponibile all'indirizzo: www.dirittifondamentali.it, 1, 2020, 20 marzo 2020.

⁴⁵ Punto 8.5 del parere n. 260 espresso dal Consiglio di Stato il 7 aprile 2020 con riguardo all'annullamento dell'ordinanza del Comune di Messina circa l'obbligo di comunicazione e di registrazione dei viaggiatori per attraversare lo Stretto.

L'importanza del parere, nel più ampio contesto pandemico, è stata posta in luce da A. CELOTTO, *Emergenza e ordinanze comunali*, cit., il quale tuttavia ben rileva come «alla fine dell'emergenza sanitaria sarà il caso di ripensare profondamente le modalità giuridiche di gestione dell'emergenza. Perché a mettere ordine non può certo essere la giurisprudenza, che per quanto meritoria sarà sempre analitica e mai sistematica» (3).

Assai critico sul rapporto tra autorità nazionale ed enti locali anche Gaetano Silvestri secondo il quale «La carenza di criteri pre-definiti, lascia largo spazio ad una disordinata corsa a riempire veri o presunti vuoti di disciplina o a dar luogo a normative anche fortemente differenziate non solo per obiettive necessità di adeguamento a situazioni locali, ma anche per pura polemica politica con il Governo nazionale o per smania individualistica di visibilità, in vista del possibile, successivo sfruttamento elettorale. Forse è l'aspetto più triste e squallido delle attuali difficoltà di coordinamento tra autorità nazionali, regionali e locali. Si spera che le attuali difficoltà possano essere di monito a non dimenticare il problema una volta ritornata (come si spera!) la normalità» (G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., par. 5).

e a maggior ragione – a livello locale)⁴⁶, per l'altro l'assoluta assenza nelle due ordinanze di qualsiasi riferimento al parere reso in materia dal Comitato tecnico-scientifico deve far riflettere sull'incidenza – o meglio sulla problematica non incidenza – di questi atti, e delle valutazioni scientifiche ivi contenute, soprattutto a livello locale.

Le due decisioni, in effetti, sono state assunte dalle autorità locali esclusivamente sulla base di considerazioni compiute in sede politica, senza tenere in

⁴⁶ Da più parti è stato infatti ben rilevato come sia sempre la politica a dover assumere le decisioni, non potendo «porsi in una posizione di volontaria subalternità alla scienza, neanche nello stato di eccezione» (A. IANNUZZI, *Leggi "science driven" e CoViD-19. Il rapporto fra politica e scienza nello stato di emergenza sanitaria*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, 132-133).

Ancora sulla necessità che le decisioni siano sempre assunte a livello politico, C. ACOCCELLA, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnicoscientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*, cit., secondo cui ciò è necessario allo scopo di non «diluire» la responsabilità democratica – in termini di legittimazione del potere esecutivo che rimonta al controllo politico esercitato dal Parlamento, ma anche, ed in misura qualificante, alla protezione dei diritti della collettività – e di non incoraggiare uno «scivolamento» verso una legittimazione (esclusivamente e anche solo prevalentemente) scientifica delle decisioni adottate» (284, 285).

In argomento deve tuttavia precisarsi come nelle società moderne la convivenza tra democrazia e tecnica non possa che essere fisiologica; tuttavia la seconda deve sempre assumere una posizione servente rispetto alle scelte operate in ambito di indirizzo politico. Il rischio, se così non fosse, sarebbe rappresentato dal passaggio da una democrazia a una «tecnocrazia». I pericoli di questa deriva, ben prima della pandemia da Covid-19, sono posti ampiamente in luce nell'opera di M. VOLPI, (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Giappichelli, Torino, 2017 nella quale i diversi contributi, anche attraverso un richiamo alla cospicua dottrina in materia, ricostruiscono l'evoluzione del concetto di tecnocrazia, indagano il rapporto tra tecnica e democrazia e riflettono sul conseguente sviluppo della cosiddetta ideologia tecnocratica. In proposito lo stesso M. Volpi osserva, in primo luogo, come la convivenza tra democrazia e tecnica sia fisiologica: le democrazie si servono del supporto specialistico di persone altamente specializzate che pongono le loro competenze al servizio della politica e dell'attuazione dell'indirizzo di governo (2). Dunque, fin quando la determinazione e l'attuazione delle politiche pubbliche sono riconducibili all'alveo delle scelte di indirizzo stabilite all'interno del sistema parlamentare verso cui la tecnica si pone al servizio, non può parlarsi di «tecnocrazia». È solo nel momento in cui la tecnica si sostituisce alla politica e all'ordinario circuito democratico, assumendo in prima persona tanto le decisioni politiche essenziali, quanto la scelta dei mezzi per conseguirli che emerge l'ideologia tecnocratica (3).

Sul rapporto tra democrazia e tecnica, al di là della pandemia da Covid-19, la dottrina è amplissima e si muove in diversi ambiti cfr., *ex multis* e in aggiunta alle opere già citate nelle note precedenti, i contributi ospitati all'interno di G. GRASSO, *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; G. BEDESCHI, *Tecnocrazia, democrazia, società libera*, in A. CARRINO (a cura di), *L'Europa e il futuro della politica*, Stem Mucchi Editore, Torino, 2002; D. FISICHELLA, *L'altro potere. Tecnocrazia e gruppi di pressione*, Laterza, Roma-Bari, 1997; M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, 1975, trad. it., Milano, 1977; V. DAGNIGNO, *Tecnocrazia*, Fratelli Bocca Editori, Torino, 1933.

Seppur in ambito differente, alcune riflessioni in ordine al complesso rapporto tra democrazia e tecnica sono state proposte anche in S. TALINI, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.costituzionalismo.it, 1, 2020 al quale sia consentito un rinvio anche per ulteriori riferimenti bibliografici in materia.

alcun modo in considerazione le indicazioni precedentemente espresse dagli esperti: sono state così introdotte limitazioni al diritto di praticare attività sportiva all'aperto ben più stringenti di quelle indicate nel citato – e del tutto ignorato – parere del Comitato (peraltro espresse con esclusivo riferimento ai territori inseriti nelle c.d. “zone rosse”).

Si tratta di un silenzio che appare assai criticabile soprattutto alla luce del richiamato assetto costituzionale in materia di rapporti tra tecnica e discrezionalità legislativa il quale imporrebbe, ad avviso della scrivente, non solo un espresso riferimento (quantomeno) all'esistenza e al contenuto del parere ma anche, e soprattutto, un'indicazione in ordine alle motivazioni che, anche in sede locale, hanno condotto all'adozione di soluzioni diverse da quelle proposte da qualificati organismi tecnico-scientifici, soprattutto qualora vengano adottati atti contenenti ulteriori significative limitazioni alle libertà costituzionali.

6. Discrezionalità legislativa, scelte normative e conoscenze tecnico-scientifiche: la persistenza di una duplice “fumosità”

Le riflessioni sinora condotte sui diritti allo sport e alla cultura nel contesto pandemico consentono di svolgere alcune considerazioni conclusive concernenti – più in generale – le annose questioni relative alla formazione, all'incidenza e alla conoscenza dei pareri espressi dal Comitato tecnico-scientifico.

Si tratta di riflessioni tanto più significative alla luce di una consapevolezza: purtroppo, come la stessa comunità scientifica ha più volte ribadito, la pandemia da Covid-19 non può ritenersi un “cigno nero”; la storia del genere umano, anche la più recente, ha infatti conosciuto la diffusione di diverse infezioni virali, basti pensare alla cosiddetta influenza spagnola della prima metà del XX secolo, al virus da HIV/AIDS negli anni '80 e, ancor più recentemente, al virus ebola nel 2016⁴⁷. Riflettere sui pareri adottati dagli esperti e, dunque, sul ruolo della scienza in tali contesti storici, rappresenta quindi anche un'assunzione di consapevolezza circa la necessità di un incessante confronto riguardante gli strumenti utili a far fronte a cicliche situazioni di emergenza sanitaria, volgendo lo sguardo (anche e soprattutto) verso il futuro⁴⁸.

Ciò premesso, occorre in primo luogo osservare come, se per un verso è stata superata l'originaria problematica relativa alla mancata pubblicazione dei verbali redatti dal Comitato tecnico-scientifico⁴⁹, dall'altro non può negarsi

⁴⁷ Gli stessi Coronavirus, in tempi assai recenti, sono stati responsabili anche delle gravi epidemie di SARS nel novembre 2002 e di MERS nel 2012.

⁴⁸ Diverse riflessioni sul punto sono contenute anche in S. TALINI, *I giorni dell'emergenza sanitaria. Ad un anno dalla diffusione del Covid-19*, in M. RUOTOLO, S. TALINI (a cura di), *Il carcere alla prova dell'emergenza sanitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, v. soprattutto par. 1 e 3.

⁴⁹ *Supra*, par. 4 e nota n. 25.

come, anche dall'analisi dei pareri espressi in materia di sport e cultura, continui ad emergere un'eccessiva "fumosità" che produce i suoi effetti soprattutto in due ambiti assai rilevanti: sul peso che questi atti hanno assunto nell'adozione dei provvedimenti messi in campo per far fronte all'emergenza sanitaria e, per altro verso, sulle ragioni e motivazioni scientifiche poste a fondamento dei pareri espressi dagli esperti.

La prima "fumosità", riguardante la poca chiarezza in ordine all'incidenza che i pareri hanno avuto sulle decisioni adottate in sede politica, traspare soprattutto dall'analisi dei provvedimenti assunti negli ultimi due anni i quali, solo in alcuni limitatissimi casi, contengono un riferimento al contenuto del parere reso in materia dagli esperti. In proposito basti rilevare come, nella pagina *web* della Camera dei Deputati dedicata a un'analitica cronistoria degli innumerevoli atti adottati in materia di sport e cultura nel corso della pandemia, un riferimento ai principi fissati dal Comitato tecnico-scientifico è operato, dopo due anni dalla sua istituzione, solo cinque volte in ambito sportivo e appena tre volte nel settore dei beni e delle attività culturali.

Si tratta, peraltro, di rinvii estremamente generici nei quali è assente ogni indicazione riguardante il numero (o la data) del verbale nonché un richiamo alle valutazioni tecnico-scientifiche ivi contenute⁵⁰.

Accanto a questa prima "fumosità", se ne colloca – quasi specularmente – una seconda riguardante la conformazione del contenuto dei pareri espressi dagli esperti. A ben guardare, infatti, anche nei verbali più recenti, non appaiono sufficientemente indicate le ragioni, le fonti scientifiche o le principali linee del dibattito che hanno condotto gli esperti ad adottare una determinata decisione: il Comitato si limita, nella maggior parte dei casi, a offrire una sintetica ricostruzione del contesto – e delle eventuali precedenti misure adottate – per poi proporre, assai sinteticamente, gli interventi che ritiene necessari. Ne

⁵⁰ Ad esempio, nell'ambito sportivo, il sito riporta che, a seguito dei decreti-legge nn. 44, 52 e 65 del 2021, si è delineato il seguente quadro: «fino al 31 luglio 2021, (...) per le zone gialle, continuano ad applicarsi le misure previste dal DPCM 2 marzo 2021 (art. 1, co. 1, D.L. 52/2021); dal 26 aprile 2021, in zona gialla, è consentito lo svolgimento all'aperto di qualsiasi attività sportiva anche di squadra e di contatto, nel rispetto di linee guida adottate dal Dipartimento per lo sport, sentita la Federazione medico sportiva italiana (FMSI), sulla base di criteri definiti dal Comitato tecnico-scientifico».

Allo stesso modo, nel settore degli eventi culturali e in relazione ai medesimi atti, il sito si limita ad affermare che «(...) per gli spettacoli svolti all'aperto può essere stabilito, in relazione all'andamento della situazione epidemiologica e alle caratteristiche dei siti e degli eventi, un diverso numero massimo di spettatori, nel rispetto dei principi fissati dal Comitato tecnico-scientifico» (in www.camera.it, sezioni "Le misure adottate a seguito dell'emergenza Coronavirus nell'ambito dello sport" e "Le misure adottate a seguito dell'emergenza Coronavirus per il settore dei beni e delle attività culturali").

Evidente, dunque, come in entrambi i casi il sito operi un rinvio all'intervento del Comitato degli esperti estremamente generico e privo di qualsiasi dettaglio che consenta di comprendere a quali criteri si faccia riferimento e in quale verbale siano contenuti.

deriva, oltre alla già ricordata questione relativa alla scarsa trasparenza dell'atto, un significativo decremento di quella necessaria dialettica tra gli esperti (dentro e fuori il Comitato), funzionale a quel progresso nella ricerca scientifica esaltata dallo stesso articolo 9 della Carta costituzionale.

In effetti, la comunità scientifica – ampiamente intesa – conoscendo i processi decisionali e le risultanze scientifiche che hanno condotto il Comitato ad adottare una determinata decisione ben potrebbe sottoporla a proficua analisi critica proponendo, eventualmente, soluzioni maggiormente efficaci anche per il futuro.

Volendo offrire una valutazione d'insieme di quanto sinora detto, può certamente affermarsi che, se questa duplice “fumosità” – rispetto al peso delle indicazioni offerte dal Comitato sulle scelte politiche e in ordine al contenuto assai poco analitico dei pareri – era quantomeno comprensibile nei primi “con-citati” mesi dell'emergenza sanitaria oggi, trascorsi due anni dal suo inizio, non può certamente più esserlo.

Evidente, dunque, la necessità di continuare a riflettere non solo sui numerosi profili critici emersi nel corso della presente indagine nei settori dello sport e della cultura ma anche, più ampiamente, su una ben maggiore definizione dei rapporti che devono intercorrere tra discrezionalità legislativa, scelte normative e conoscenze tecnico-scientifiche.

Si tratta di riflessioni che, come ampiamente posto in luce dalla dottrina, sono funzionali, per un verso, a una maggiore legittimazione – agli occhi dei cittadini – delle decisioni adottate in sede politica (almeno sotto il profilo tecnico-scientifico); per l'altro a una ben più ampia chiarezza riguardo all'utilizzo della discrezionalità politica nell'adottare misure fortemente limitative dei diritti e delle libertà costituzionali così contribuendo a rendere maggiormente nitidi i contorni della responsabilità politica⁵¹.

⁵¹ In questo senso G. MINGARDO, *Il ruolo del Comitato tecnico scientifico*, cit., 6.