

7^a COMMISSIONE DEL SENATO

Audizione del 5 gennaio 2020

Schemi di decreto legislativo attuativi delle deleghe in materia di ordinamento sportivo

PREMESSA

Mi presento brevemente. Dopo 20 anni come manager al servizio delle imprese e del sistema associativo di rappresentanza, da un quinquennio svolgo la libera professione di avvocato, collaboro con la cattedra di Diritto del Lavoro in Sapienza – Università di Roma e coordino il Master Sapienza in Diritto e Sport.

Ringraziando per il privilegio di partecipare alla odierna audizione, segnalo che le mie **considerazioni si rivolgono in particolare al tema del nuovo lavoro sportivo**, visto anche che l'invito recapitatomi rinviava esplicitamente a profili concernenti appunto lo schema di decreto legislativo AG n. 230.

Sottolineo che con il mio breve intervento intendo provare a fornire una chiave di lettura e di analisi tecnica in ordine allo schema di decreto e mi limito a un **giudizio di coerenza tra questo intervento di riforma e il quadro normativo nel suo complesso** in quanto **non ritengo sia mio compito formulare opinioni politiche** o rappresentare interessi di parte.

Giorgio Sandulli

"Non essendo una religione lo sport non può lavare i peccati del mondo. Anch'esso è suscettibile di corruzione, occasionalmente concede spazio alla violenza, è vittima del doping più di quanto si pensi. Eppure non si stanca mai di cercare strade inesplorate" (Gianfranco Piantoni "Diritto allo stadio" 2005)

... e io credo che chi ha più potere e responsabilità debba contribuire a rendere percorribili queste strade, così che insieme si possano raggiungere obiettivi comuni

INDICE DEL TESTO E DELL'INTERVENTO

- 1. UN GIUDIZIO POSITIVO, ALMENO IN LINEA DI PRINCIPIO**
- 2. PROBLEMATICITA' AMMINISTRATIVE**
- 3. LA NECESSITA' DI INTEGRARE E CORREGGERE LO SCHEMA DI DECRETO**
 - 3.1 LE DEFINIZIONI (Art. 2)**
 - 3.2 NORME TRANSITORIE (ART. 51) E RINVIO DELLA APPLICAZIONE**
 - 3.3 LAVORATORE SPORTIVO (ART. 25) – DEFINIZIONE**
 - 3.4 LIMITE REDDITUALE DI 10.000€ (art. 69, comma 2 TUIR)**
 - 3.5 INCOMPATIBILITÀ TRA AMATORIALITÀ E LAVORO RETRIBUITO (ART. 29, C. 3)**
 - 3.6 INDIFFERENZA DI GENERE RISPETTO ALLA NATURA PROFESSIONISTICA (ART. 38)**
- 4. ESONERO CONTRIBUTIVO – LEGGE DI BILANCIO PER IL 2021**
- 5. BENEFICI FISCALI PER LA PRATICA SPORTIVA DI TUTTI E A SOSTEGNO DELLA INCLUSIONE**

1. UN GIUDIZIO POSITIVO, ALMENO IN LINEA DI PRINCIPIO

Anticipo e puntualizzo che il mio personale **giudizio è positivo nella misura in cui guardo alla riforma nel suo insieme** e in particolare con riferimento agli **obiettivi perseguiti**. In linea di massima, infatti, la riforma, e segnatamente lo schema di **decreto legislativo sul lavoro sportivo, realizza finalmente una estensione di tutele e garanzie costituzionali** a favore di persone e ad ambiti che finora ne erano esclusi.

Tutele e garanzie di cui si avvertiva in maniera sempre più pressante la mancanza.

Tutele la cui mancanza: veniva segnalata dagli esperti, veniva denunciata da molti sportivi e dalle loro associazioni di rappresentanza, veniva anche sottoposta ad esame da parte della giurisprudenza nazionale e comunitaria che in più di una occasione aveva puntato l'indice verso tale carenza.

L'estensione di queste tutele però porta automaticamente corrispondenti oneri.

Nonostante gli oneri economici siano, almeno per il primo biennio, compensati da sgravi (di cui dirò dopo) restano però gravi oneri di carattere organizzativo / amministrativo.

Ciò detto in termini di giudizio sostanzialmente positivo per aver posto e realizzato l'obiettivo di dare dignità di lavoro a tante prestazioni di fatto già lavorative resta il senso di una opportunità persa in questa occasione che potrebbe essere colta nel futuro decreto correttivo che la legge delega n. 86/2019 aveva già previsto.

Il legislatore avrebbe potuto fare uno sforzo ulteriore nel comprendere che tra le attività sportive (anche tra quelle compensate) vi sono molte differenze e pertanto la legge dovrebbe articolare in maniera distinta le situazioni diverse e non assorbire tutto in una figura unica e onnicomprensiva.

Il giudizio positivo pertanto resta, pur con qualche riserva e con l'auspicio che la soluzione adottata possa essere corretta e migliorata già nel prossimo futuro.

2. PROBLEMATICITA' AMMINISTRATIVE

Il decreto introduce anche **adempimenti nuovi che richiedono una capacità organizzativa di tipo imprenditoriale** e presenta anche ampi margini di incertezza applicativa.

Occorre evitare che uno stravolgimento, anche se in buona fede, del sistema e l'aggiunta di oneri amministrativi e finanziari porti alla crisi del settore o anche solo di una sua parte consistente. Perché ciò avrebbe l'effetto di ridurre le opportunità di pratica sportiva dilettantistica o amatoriale e corrispondentemente anche danneggiare le attuali opportunità di lavoro.

Lo schema di decreto legislativo presenta inoltre alcuni passaggi poco chiari e lo scenario di attuazione delle riforma prefigura in diversi casi una dimensione dannosa di incertezza.

Realtà basate sul volontariato o comunque su assetti organizzativi molto semplici e per lo più orientati solo alla promozione della pratica sportiva hanno giustamente paura della burocrazia. Addirittura gli stessi accordi "sindacali" vengono spesso vissuti come burocrazia e comunque occorre tempo perché maturi un grado di consapevolezza adeguato e di responsabilità condivisa da entrambe le Parti sociali.

Per la mia attività professionale assisto imprese che purtroppo ormai sono abituate alle condizioni di incertezza tipiche del nostro ordinamento e sono quotidianamente alle prese con le difficoltà interpretative tra leggi, circolari, decreti e giurisprudenza non sempre omogenee.

Ma almeno le imprese hanno "maturato gli anti-corpi" e per di più si sono dotate in oltre un secolo di un immane sistema di rappresentanza e di servizi che le assiste in queste difficoltà. Il costo della burocrazia ormai è un elemento assorbito nei bilanci e viene scaricato a valle sui consumatori.

Tutta questa infrastruttura di servizi manca (per ora) agli operatori dello sport di base e gli operatori non possono permettersi di scaricare costi aggiuntivi sui fruitori del servizio pena la riduzione della base sportiva organizzata.

La mia sensazione è che vi sia stata a lungo una disattenzione da parte sia dei vertici federali sia della politica, nonostante molte sollecitazioni di esperti che chiedevano interventi mirati. Il rischio che ora molti paventano è che con questa riforma si butti via l'acqua sporca con tutto il bambino.

Se è accettabile (anche se pur sempre doloroso perché ogni perdita rappresenta persone in meno che praticano sport) che qualche piccola o media realtà possa non superare la prova, **molti operatori oggi paventano la messa in pericolo di un numero di entità sportiva davvero ampio. E se cessano le società in numero rilevante, muore lo sport.**

3. NECESSITA' DI INTEGRARE E CORREGGERE LO SCHEMA DI DECRETO

Ciò premesso, se un intervento correttivo era doveroso e positivo per molti sportivi che vedranno riconosciuti diritti attesi da tempo la domanda è che si può fare per contenerne l'impatto negativo?

Pragmaticamente, considerando che l'impianto del decreto potrà essere integrato ma non rivoluzionato, si formulano di seguito alcuni suggerimenti operativi. In pratica, si tratta di:

- A) correggere alcuni errori e chiarire alcune imprecisioni dello schema di decreto legislativo
- B) concedere maggior tempo agli operatori per adeguarsi alle nuove regole del decreto

- C) sostenere (più di quanto già non si faccia) finanziariamente le Associazioni che saranno gravate dai nuovi oneri (anche con altri provvedimenti finanziari)
- D) sostenere fiscalmente (più di quanto già non si faccia) i partecipanti alle attività sportive che pagano quote associative, rette e contributi vari (anche con altri provvedimenti fiscali)

Oltre a essere un obiettivo generalmente condiviso, la **“sostenibilità” del sistema sportivo rappresenta nel disegno del legislatore della l.n. 86/2019 un espresso scopo da perseguire** con il decreto legislativo in adozione; ben più che un mero principio o criterio direttivo e quindi costituisce un vincolo per il legislatore delegato. Di seguito alcuni suggerimenti di possibili modifiche.

3.1 DEFINIZIONI

Nel testo emerge una certa “enfasi definitoria”; un eccesso di definizioni che vengono proposte nell’articolo 2 in maniera esuberante e spesso le definizioni vengono ulteriormente ripresentate anche nel corpo del decreto.

A cosa serve definire quel che è stato costituito da un’altra legge? A cosa serve definire cosa sia il CONI o cosa sia il CIP o Sport e Salute che sono stati costituiti da leggi dello Stato?

Ma anche la definizione delle Associazioni di rappresentanza degli sportivi appare superflua. Nella realtà sociale le associazioni di rappresentanza si definiscono da sé. Peraltro nel testo del decreto si riscontrano almeno quattro differenti definizioni delle Associazioni di rappresentanza.

Sarebbe opportuno dunque che le **definizioni sparse nel corso del Decreto vengano armonizzate**¹

3.2 NORME TRANSITORIE (ART. 51) E RINVIO DELLA APPLICAZIONE

In linea di principio, considerato che il testo ufficiale del decreto sarà noto ed entrerà in vigore a fine febbraio, applicare una tale rivoluzione dopo soli 6 mesi appare eccessivamente penalizzante.

La riforma richiederà una capacità organizzativa particolarmente incisiva.

Potrebbe essere **ragionevole concedere più tempo alle società per adeguarsi alle novità**, prevedendo l’applicazione delle nuove regole dopo una intera stagione sportiva, dal 2022.

Inoltre, più in dettaglio, oltre all’elenco degli articoli di cui si dispone una applicazione ritardata sarebbe opportuno valutare il posticipo anche

- dell’art. 8, per cui il vincolo ivi posto dovrebbe essere applicato trascorso un periodo minimo dopo la effettiva adozione del decreto
- dell’art. 38 (di cui si dirà oltre nel merito)

¹ Alle lettere c) e d) dell’art. 2 sono definite “Associazioni ... aventi lo scopo di tutelare gli interessi collettivi degli atleti/e che vi aderiscono”; al comma 3 dell’art. 25 sono identificate come “organizzazioni comparativamente più rappresentative, sul piano nazionale, delle categorie dei lavoratori sportivi”; al comma 4 dell’art. 26 sono qualificate come “rappresentanti degli sportivi”; al comma 8 dell’art. 26 sono identificate come “i rappresentanti delle categorie dei lavoratori sportivi” e qui al comma 4 dell’art. 27 come “le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative”. Una maggiore armonizzazione terminologica aiuterebbe l’interprete

Anche il venir meno del vincolo sportivo di cui all'art. 31 (che pure è posticipato al 2022) potrebbe necessitare di più tempo visto che la sostituzione con una soluzione che premiale sarà a lungo ancora incerta creerà non pochi problemi.

3.3 LAVORATORE SPORTIVO (ART. 25) – DEFINIZIONE

Aver "recuperato" e valorizzato l'istruttore come ruolo professionale da ricomprendere nella nuova figura di lavoratore sportivo è un'ottima cosa.

Va però evidenziato che per il lavoratore sportivo (già ora e pure in futuro) la norma deroga a principi essenziali dello Statuto dei lavoratori quali il limite ai controlli audiovisivi, le mansioni, i limiti ai licenziamenti ... Sono deroghe giustificate rispetto ai professionisti e in genere agli atleti agonisti.

Meno giustificato appare che un ASD possa assumere un istruttore senza dovergli poi garantire quei diritti che riconosce ordinariamente agli altri lavoratori comuni.

Almeno per gli "istruttori" le deroghe poste dal successivo art. 26 non appaiono coerenti e sarebbe opportuno valutare meglio se sia preferibile mantenere per loro i diritti della l.n. 300/1970.

3.4 LIMITE REDDITUALE DI 10.000€ (art. 69, comma 2 TUIR)

Attraverso alcuni rinvii normativi, si dispone che fin tanto che le erogazioni a favore degli amatori restano entro la soglia reddituale di 10.000€ / anno le stesse godono del "vantaggio" di essere considerate redditi diversi; pertanto le somme erogate entro tale soglia sono esenti da tassazione e contribuzione previdenziale (e dunque non si maturano neanche i requisiti pensionistici).

La volontà politica è quindi quella di fissare il confine tra amatore e lavoratore sportivo nella soglia reddituale di 10.000 €/anno. Non è questa la sede per giudicare la ragionevolezza di tale soglia.

Ma deve invece essere evidenziato che il superamento di tale soglia reddituale qualifica diversamente le prestazioni sportive dell'amatore che vengono "*considerate di natura professionale*" "*ai sensi dell'art. 25, comma 1*" e "*per l'intero importo*".

Questa ultima specifica norma appare di **difficile applicazione laddove dispone che al superamento della soglia la "*natura professionale*" riguarderà "*l'intero importo*" e non solo la parte eccedente.**

Lo sportivo, magari dopo diversi mesi, dovrà andare a riprendere compensi già erogati e che cambieranno natura a distanza di tempo. Andranno quindi pagate ritenute, contributi, oneri assicurativi e addirittura sembra cambiare, sempre retroattivamente, la stessa natura del rapporto².

Se il legislatore intende mantenere lo spartiacque dei 10.000€/anno tra sportivi professionali e sportivi amatoriali, occorre almeno valutare se sia possibile modificare questo meccanismo.

All'approssimarsi della soglia dei 10.000 € di compensi dell'anno, l'amatore dovrebbe essere tenuto a comunicare a coloro che erogano eventuali ulteriori somme che queste (ma appunto

² Analoga previsione, pure di difficile applicazione, viene ripresa anche all'art. 37 comma 4 relativo agli addetti amministrativo-gestionali, mentre non sembra essere richiamata nell'art. 36, commi 6 e 7

solo le somme future che per lo sportivo realizzano il superamento dei 10.000 € nell'anno assumono una diversa natura.

Così su tali somme (e non anche su quelle già percepite nei mesi precedenti³) si pagheranno tasse e contributi e solo da quel momento si valuterà un'eventuale rinnovata natura del rapporto. In tal modo, lo sportivo potrà decidere: se rinunciare a tali somme, se pianificare di ricevere la somma l'anno successivo, se passare consapevolmente a un diverso regime fiscale/contributivo/lavorativo.

3.5 INCOMPATIBILITÀ ASSOLUTA TRA AMATORIALITÀ E LAVORO RETRIBUITO (ART. 29, C. 3)

Il comma 3 dell'art. 29 dispone una incompatibilità tra prestazione sportiva amatoriale e qualsiasi forma di lavoro retribuito.

Pur immaginando che si vogliano evitare forme elusive, questa norma appare inutilmente vessatoria in quanto potrebbe finire per colpire quelle realtà dilettantistiche ove piccoli incarichi retribuiti all'interno della stessa organizzazione vengono appunto attribuiti agli stessi sportivi amatoriali, ai fini di una maggiore fidelizzazione e di una condivisione del complessivo progetto associativo⁴

Sarebbe opportuno valutare attentamente se non sia meglio sopprimere il comma 3 dell'art. 29.

3.6 INDIFFERENZA DI GENERE RISPETTO ALLA NATURA PROFESSIONISTICA (ART. 38)

L'art. 38 dispone che *"la qualificazione di una disciplina sportiva come professionistica opera senza distinzione di genere"*. Apparentemente questa regola è automatica e senza deroghe.

Peraltro il successivo art. 51, che differisce l'entrata in vigore di molte norme del decreto, non fa riferimento a tale art. 38. Pertanto tale norma sulla "indifferenza di genere" entrerebbe in vigore il giorno successivo alla pubblicazione su Gazzetta Ufficiale a stagione in corso.

Nel merito tale norma sembra disporre un automatismo del professionismo femminile nelle discipline già professionistiche maschili.

Ma per questi passaggi occorre tempo, anche più di un anno.

Per di più la qualificazione come professionistica oggi non è riferita a una intera disciplina sportiva, in quanto il professionismo, anche per i maschi, è riferito solo ad alcune serie. Applicando questa norma sembrerebbe ad esempio che debba diventare professionistico il calcio femminile anche nelle serie inferiori cosa difficilmente sostenibile e forse neanche voluto.

Se si tratta di una norma dispositiva e automatica appare francamente esagerata.

³ Considerare solo le somme che superano la soglia, richiama un modello normativo già presente e funzionante per altri versi nel nostro ordinamento laddove ai lavoratori occasionali solo per le somme che superano la soglia di 5.000 €/annui di compenso, l'art. 44, c. 2 del D.L. 269/03, convertito in L. 326/03, ha disposto l'iscrizione alla Gestione Separata. La soglia reddito costituisce una **fascia di esenzione** al di sotto della quale le somme sono sempre esenti e contributi e tasse sono dovuti esclusivamente sulla quota di reddito eccedente i €. 5.000

⁴ Lo sportivo amatore che viene chiamato a gestire uno spaccio, a mantenere le pratiche amministrative, a istruire i più giovani ... rappresenta non una elusione della legge, bensì un'esperienza pratica di attuazione dei principi associativi e solidaristici che ora potrebbe risultare più problematica se non addirittura illecita

Se invece si tratta di una norma promozionale, eventualmente potrebbe bastare rafforzare il successivo art. 40 sulla promozione della parità di genere.

In pratica l'art. 38 sembra una "norma manifesto" poco utile e se ne suggerisce la soppressione.

4. ESONERO CONTRIBUTIVO – LEGGE DI BILANCIO PER IL 2021

Al di fuori dallo schema di decreto legislativo ma pertinente rispetto ai temi in esame, richiamo il comma 34, art. 1, l.n. 178/2002 (bilancio 2021) che dispone "... l'esonero, anche parziale, dal versamento dei contributi previdenziali a carico delle federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, associazioni e società sportive dilettantistiche, con esclusione dei premi e dei contributi dovuti all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), relativamente ai rapporti di lavoro sportivo instaurati con atleti, allenatori, istruttori, direttori tecnici, direttori sportivi, preparatori atletici e direttori di gara."

Intanto va evidenziato che l'esonero sembra riferito solo alla quota a carico del datore di lavoro (pari a circa due terzi) e non anche alla parte di contributi a carico dei lavoratori che si troverebbero gravati di tale onere, seppure a proprio vantaggio futuro.

Inoltre mentre per la prima annualità la somma stanziata (50 milioni €) appare addirittura sovrabbondante (in quanto i contributi previdenziali nel 2021 saranno riferiti al solo quadrimestre finale) la somma stanziata per la seconda annualità sembra insufficiente e potrebbe non bastare neanche un eventuale "riporto" del residuo dal 2021.

Occorrerebbe prefigurare e richiamare formalmente sin d'ora la necessità di un prossimo rifinanziamento di detto fondo.

5. BENEFICI FISCALI PER LA PRATICA SPORTIVA DI TUTTI E A SOSTEGNO DELLA INCLUSIONE

Sarebbe auspicabile che fosse **significativamente incrementata la spesa massima detraibile**, per le rette sportive e inoltre non andrebbe più limitata alle sole spese riferite alla pratica sportiva dei figli; **andrebbero detratte tutte le spese riferite in genere a tutti i componenti della famiglia.**

Anche l'adulto titolare di un reddito che paga le imposte dovrebbe poter detrarre le proprie spese; la famiglia non sono solo i figli, siamo tutti noi e lo sport è per tutti e non solo un gioco da ragazzi

Inoltre la famiglia è responsabile per l'inclusione nella società dei propri componenti e oggi le famiglie gestiscono autonomamente queste azioni e ne sostengono quasi interamente l'onere.

Vanno finanziati tutti i progetti che favoriscano lo **sport dei disabili** (giovani e non) e vanno sostenuti i progetti che **nelle zone svantaggiate e/o esposte alla criminalità** locale spingano i giovani verso attività sportive possibilmente socializzanti.

Roma, 5 gennaio 2020

Senato della Repubblica

Giorgio Sandulli