

RIFORMA DEL DIRITTO SPORTIVO E RIPARTENZA ECONOMICA DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA POST PANDEMIA: VERSO IL T.U.S. (TESTO UNICO DELLO SPORT)

di **MASSIMO RUBINO DE RITIS**

Editoriale del 26 Gennaio 2021

ISSN 2420-9651

In un periodo in cui il tema centrale delle discussioni politiche, economiche e sociali ruota intorno alla pandemia da Covid19 e il confronto sulle norme da attuare riguarda principalmente il superamento delle crisi economiche e sociali in atto, non va trascurato l'attuale interesse nel varare la riforma dell'ordinamento sportivo, in attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 (Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione).

1. La riforma del diritto sportivo. In un periodo in cui il tema centrale delle discussioni politiche, economiche e sociali ruota intorno alla pandemia da Covid19 e il confronto sulle norme da attuare riguarda principalmente il superamento delle crisi economiche e sociali in atto, non va trascurato l'attuale interesse nel varare la riforma dell'ordinamento sportivo, in attuazione della [legge delega 8 agosto 2019, n. 86](#) (Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione).

In discussione è attualmente il testo di cinque decreti legislativi che riguardano altrettante norme della [l. n. 86 del 2019](#), esaminati di recente dal Consiglio dei Ministri. Si tratta, in sintesi, di attuare l'[art. 5 l. n. 86 del 2019](#) (*Delega al Governo per il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo*), attraverso una revisione della definizione del “lavoratore sportivo”, riavvicinando le tutele lavoristiche e previdenziali per i lavoratori sportivi nel settore dilettantistico a quelle previste nel settore professionistico. I temi trattati sono diversi: abolizione del vincolo sportivo (inteso come limitazione alla libertà contrattuale dell'atleta); riconoscimento di un premio all'attività di associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno formato l'atleta; tutela dei diritti dei minori e delle persone con disabilità nell'accesso alla pratica sportiva; il sostegno del volontariato sportivo. Dopo un breve periodo nel corso del 2018, in cui sono state introdotte le società sportive dilettantistiche lucrative, per poi essere state eliminate, si può tornare, dunque, a trattare, anche per le imprese sportive dilettantistiche, di distribuzione (di una parte) di utili.

In attuazione, invece, dell'[art. 6 l. n. 86 del 2019](#) (*Delega al Governo in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo*), si intende disciplinare la figura dell'agente sportivo, con particolare riguardo a requisiti di accesso alla professione, compensi e incompatibilità. In tal modo, si vogliono garantire imparzialità, indipendenza e trasparenza, con istituzione presso il CONI di uno specifico Registro nazionale, al quale dovranno essere iscritti gli agenti.

Con l'attuazione dell'[art. 71. n. 86 del 2019](#) (*Delega al Governo per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi*), si semplificheranno le procedure amministrative per la realizzazione e manutenzione degli

impianti sportivi.

In attuazione, poi, dell'[art. 8 l. n. 86 del 2019](#) (*Delega al Governo per la semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi*), va vista con interesse l'iniziativa legislativa sul contrasto alla violenza in ambito sportivo, attraverso la predisposizione di modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva e dei codici di condotta, per la tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie e di ogni altra condizione di discriminazione (per ragioni di etnia, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale).

Per completezza, va ricordato anche l'[art. 9 l. n.86 del 2019](#) (*Delega al Governo in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali*), che, una volta attuato, consentirà maggiore sicurezza nella pratica degli sport invernali, con particolare riguardo alla gestione in sicurezza delle aree sciabili, fissando i criteri e le modalità previsti per la segnalazione del grado di difficoltà delle piste e per la delimitazione dei bordi delle medesime commisurato alla pendenza.

Non può meravigliare lo sforzo in atto per far ripartire tutto il settore dello sport, visto che nel corso della pandemia vi è stata un'eccessiva attenzione verso il mantenimento delle attività sportive principalmente nel settore professionistico, consentendo comunque allenamenti solo ad atleti di interesse nazionale, con grande confusione da parte delle Federazioni anche nello stabilire quali effettivamente fossero gli atleti non fermati dai provvedimenti Anti-Covid.

La connessione fra sviluppo economico in generale nel nostro Paese e ripresa delle attività sportive è, infatti, indiscutibile, soprattutto se non si vuole commettere l'errore del precedente modello economico, tutto incentrato nell'aumento dei consumi, senza considerarne la sostenibilità, ma collegando unicamente la crescita economica alla variazione in aumento del PIL (*are we consuming too much?*). L'ideologia del consumo si è diffusa in tale maniera, per cui ogni oggetto, anche di uso comune (in ambito sportivo, una bicicletta come un paio di sci), deve essere perfetto e giammai riparato, come se la riparazione tolga all'oggetto stesso qualsiasi valore e capacità di utilizzo (diversamente dalla tecnica del *kintsugi*, tipicamente orientale, ma il cui fondamento culturale era presente anche da noi fino al secolo scorso). E questa ideologia si è trasfusa dalle cose alle persone, diffondendosi nelle relazioni interpersonali (con il c.d. consumismo dei sentimenti), sulla base di un modello di perfezione (famiglia, amicizia) che non può esistere nella realtà, per cui gli stessi rapporti tra le persone vengono

sostituiti con altri in un eterno consumo di cose e relazioni sociali (depersonalizzazione). In sintesi, si è più inclini a cambiare piuttosto che a risolvere i problemi. Ma non si cambia, però, l'atteggiamento consumistico che sta a monte di tutto questo, neanche nel corso della pandemia, nel corso della quale sono emersi i bisogni di tornare a consumare come prima al più presto.

Per quanto qui interessa, è da ricordare che da tempo si stimola l'utilizzo di indicatori diversi dal PIL, atti a misurare il benessere di una nazione. Per chi scrive, salute (benessere fisico), giustizia (funzionamento del sistema giudiziario e protezione dei cittadini) e formazione (scuola, università, musei) costituiscono i tre pilastri dell'intervento dello Stato nell'economia, anche per eliminare le differenze sussistenti tra diverse aree del paese, con particolare riguardo a quella più estesa in Europa, ossia il Mezzogiorno d'Italia.

2. Ripartenza economica delle attività di impresa post pandemia. Il ruolo dello sport può essere importante per superare le crisi depressive tipiche del tempo in cui si vive (noto è il brano musicale dal titolo *Living in a ghost town* dei Rolling Stones, composto l'anno precedente alla diffusione del virus, ma pubblicato nel corso del 2020 proprio nel momento del *lockdown*). Ma lo sport è anche rilevante per abbattere le differenze sociali, perché il suo è un mercato particolare. Anche in un periodo di decrescita, i consumatori, avendo più tempo libero, possono aumentare la domanda di prodotti e servizi sportivi, soprattutto in un sistema caratterizzato da risparmio in precedenza accumulato e/o da una politica di prepensionamenti (notevole è la partecipazione alle competizioni di atleti master, che più di tutti acquistano prodotti sportivi di alta gamma). E questo è tanto più vero, quando la crisi economica, aggravata dalla pandemia, implica urgentemente la necessità di rivitalizzare la società, depressa anche psicologicamente dal *lockdown*, attraverso un nuovo modello di sviluppo, che ci si augura non sia quello in precedenza adottato, riassumibile nella locuzione “produci – consuma – crepa”. Certo, misurando la situazione sulla base di dati inerenti al fatturato, non emergerebbe la quantità di sportivi che corrono per strada, si allenano in mare, percorrono con le biciclette le strade, senza le restrizioni inizialmente imposte (in modo assai discutibile per logica e funzionalità allo scopo da raggiungere) dalle Autorità nazionali e locali. Ma anche per quelli che – in maniera ottusa - prestano attenzione solo ai dati quantitativi del PIL, e non anche ad indicatori della qualità della vita, non può

sfuggire che la ripresa economica può essere influenzata anche dalla ripresa del benessere e dunque delle attività sportive.

Lo sport, del resto, va inteso sulla base di quattro elementi caratterizzanti, che andrebbero legislativamente definiti: l'impegno psicofisico, l'esistenza di regole comportamentali, il confronto o competizione e l'organizzazione per la gestione del rispetto delle regole. In tal modo, nella nozione di sport vi rientrano diverse attività, quali anche quelle relative ai giochi della mente (*mind sports*), quali scacchi e bridge, e ai videogames (*e-sports*). Perciò, l'attività sportiva ha acquisito sempre di più notevoli dimensioni dal punto di vista economico. Tuttavia, anche se le imprese che operano globalmente nel campo sportivo hanno assunto un peso significativo nei PIL nazionali (pur volendo dare peso a tale grandezza economica), è difficile scorporare i dati: l'indotto che viene realizzato attraverso l'industria dello sport è variegato, a causa della moltitudine di imprese che vi operano, tenendo conto anche dell'organizzazione di manifestazioni sportive e della commercializzazione dei diritti audiovisivi.

Non può, dunque, sfuggire, neanche al lettore disinteressato alle innovazioni sia tecniche che legislative nel campo dello sport, il ruolo che l'ordinamento sportivo può avere per il benessere socioeconomico del paese.

3. La revisione dell'assetto normativo delle imprese sportive. Una delle novità legislative che appare opportuno introdurre (o meglio, reintrodurre) per l'attività di impresa in campo sportivo riguarda la distribuzione di utili anche nel settore dilettantistico. Si tratta di un tema non completamente nuovo nel nostro ordinamento.

Le società sportive dilettantistiche (necessariamente di capitali e cooperative) sono state, come noto, sottoposte all'esclusione tassativa dello scopo lucrativo, almeno per il riconoscimento del CONI, fino a quando sono state aggiunte, per i primi mesi del 2018, le società sportive dilettantistiche lucrative (S.s.d.l.) [ex art. 1, commi 353-360, l. n. 27 dicembre 2017, n. 205](#). Negli ultimi anni, infatti, si è riconsiderata la possibilità di distribuire utili anche nel settore dello sport dilettantistico. Tale mutamento normativo può incrementare il numero di imprese che operano sul mercato, può consentire l'offerta di nuovi servizi, con possibile incremento dell'occupazione, può far “emergere”, sotto il profilo fiscale, una base imponibile, sinora rimasta in parte “sommersa”, da sottoporre a tassazione, con conseguente incameramento di somme da parte dello Stato, da destinare, ad esempio, alla realizzazione di nuovi impianti sportivi.

Le S.s.d.l., senza limiti sul piano della distribuzione di utili e sul fatturato, pur godendo di diversi benefici fiscali (anche se il riferimento legislativo all'IRES risulta riservato alle sole società di capitali), hanno, però, avuto vita breve. Con [d.l. 12 luglio 2018, n. 87](#), conv. in [l. 9 agosto 2018, n. 96](#), si è avuta l'abrogazione proprio di quelle norme poco prima introdotte con l'[art. 1, commi 353-360, l. n. 205 del 2017](#), riportando il tutto al modello normativo precedente. Si è riaperto così di nuovo il problema di rendere remunerativo l'investimento nel campo dello sport dilettantistico.

In gioco oggi è la sopravvivenza della tradizionale distinzione tra settore professionistico e quello dilettantistico, fondato in origine sulla gratuità o meno della prestazione dell'atleta e con le conseguenze delineate in materia di organizzazione di attività di impresa, non viene considerato da tempo soddisfacente. La realtà è che l'impostazione legislativa è stata vista, sin dall'inizio, come riproduttiva, nell'ordinamento dello Stato, dell'antitesi dilettantismo–professionismo, solo in origine fondata sul carattere gratuito della prestazione dilettantistica. Risale alla seconda metà dell'Ottocento, in Inghilterra, l'origine delle moderne discipline sportive e gli atleti assunsero la posizione di dilettanti, perché le attività praticate non portavano ricavi. Gli atleti, perciò, appartenevano a classi socialmente agiate, non avendo affatto bisogno di lavorare e di ricavare un reddito sostitutivo dallo sport.

Oggi, però, vi è un elevato numero di atleti che percepiscono alti compensi per svolgere attività sportiva, malgrado appartenenti a una federazione che prevede solo il dilettantismo (si pensi alla pallavolo). Non è un caso, del resto, che soprattutto nell'ultimo decennio, abbia trovato diffusione la prassi, in ambito dilettantistico, della stipula di contratti, variamente denominati: di ingaggio, di prestazione sportiva, di prestazione sportiva dilettantistica, di collaborazione sportiva che, in concreto, risultano articolati, quanto ai contenuti, come quelli diffusi in ambito professionistico. La distinzione fra sport professionistico e sport dilettantistico, basata sul criterio della remunerazione per l'attività sportiva svolta nel primo e della gratuità nel secondo, appare fondata su origini ormai anacronistiche. Peraltro, i criteri adottati nell'ambito delle singole Federazioni per sport professionistici (quali calcio, basket, ciclismo e golf) sono spesso solamente formali: ad esempio la FIGC distingue i propri atleti in funzione della categoria di competizione alla quale partecipa la loro squadra: sino alla Lega Pro (così definita perché partendo dal basso è la prima lega professionistica), i calciatori vanno considerati professionisti, mentre dalla Serie D in giù sono dilettanti (e non

professionisti i partecipanti ai campionati di calcio a 5). D'altronde, tanto il professionista quanto il dilettante hanno diritto a equa remunerazione come corrispettivo per attività svolta con vincolo di subordinazione, mentre – allo stato attuale – solo per il professionista l'obbligo del compenso è presunto, a meno che non si trovi in situazione particolari (si può pensare ad un portiere di calcio che continua a occupare la rosa di una squadra senza continuità, solo per partecipare ad alcune competizioni e senza obblighi di specifico allenamento).

Per quanto qui interessa, non sembra vi sia una necessaria connessione logica tra remunerazione degli atleti e scopo lucrativo dell'ente (da escludersi per le attività dilettantistiche), d'altronde confermato dal fatto che, anche se per alcuni mesi, sono esistite le società sportive lucrative anche per lo sport dilettantistico. Una revisione dell'attuale assetto normativo è, dunque, necessaria.

Vi è, infatti, ora più di prima, l'esigenza di ottenere disponibilità finanziarie di una certa consistenza per l'adeguamento degli impianti sportivi e la realizzazione di nuovi, oltre a dover affrontare i rischi connessi a responsabilità civili in caso di eventi che possono procurare danni, come nel caso di organizzazione di eventi sportivi. Questa esigenza si fa sentire soprattutto oggi, quando, dopo aver realizzato la conversione delle attrezzature sulla base delle misure anti-contagio, gli impianti (si pensi alle piscine) sono stati chiusi su provvedimento governativo. La necessità di acquisire adesioni di nuovi soci e l'ampliarsi delle esigenze delle attività sportive non possono essere gestiti con la semplice organizzazione di un'associazione. Il problema da risolvere proviene, quindi, anche da un insoddisfacente sistema per la costituzione e funzionamento delle associazioni.

Va, perciò, ricordato anche che la [l. 6 giugno 2016, n. 106](#), di delega al Governo per la riforma del terzo settore, richiedeva l'adozione di decreti delegati finalizzati anche alla revisione della disciplina del titolo II del libro primo del Codice civile in materia di associazioni, fondazioni e altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro, delega ad oggi non adempiuta. Il tema non è secondario, in quanto la mancanza di questo tassello crea incongruenze complessive nel sistema.

4. Il Testo Unico dello Sport (T.U.S.). La riforma del sistema delle imprese sportive e, più in generale, della disciplina dello sport deve essere più ampio e organico.

Non pare oramai che vi siano ostacoli nel consentire (nuovamente e definitivamente)

alle società sportive dilettantistiche di distribuire gli utili, con una riforma che arrivi ad equipararle a quelle professionistiche, per le quali il divieto di perseguire una finalità di lucro è stato rimosso già con la [l. n. 586 del 1996](#). Del resto, da un punto di vista sistematico, resta fermo che le società senza scopo di lucro rappresentano l'eccezione prevista da norme speciali rispetto al principio generale secondo cui le società sono strutture associative fruibili solo per il perseguimento di uno scopo di lucro. Dinanzi all'evoluzione che, più in generale, le imprese del terzo settore hanno avuto ([l. 6 giugno 2016, n. 106](#)), ammettendosi, in particolare, la distribuzione di utili, è un controsenso continuare ad escluderla nell'ambito delle attività sportive dilettantistiche. Chi acquisisce una società sportiva dilettantistica è interessato comunque all'immagine, alle reti di conoscenze, al prestigio ed a rivendere la partecipazione a un prezzo più elevato del suo valore nominale. Va, poi, regolamentata la disciplina fiscale, da applicare alle società lucrative dilettantistiche, tenendo conto che altri soggetti (quali le associazioni) operano nel medesimo settore, però senza finalità lucrative, dato che i vantaggi fiscali non possono essere gli stessi.

In una visione più generale, trova conferma la necessità di risistemare il diritto sportivo, come prima ancora della [l. n. 86 del 2019](#) si è proposto, attraverso un vero e proprio “Testo Unico dello Sport” (T.U.S.), che dovrebbe contenere una serie di discipline: quella sull'organizzazione del CONI e delle federazioni; le norme sulla responsabilità civile e penale; le regole antidoping; una disciplina organica relativa ai soggetti coinvolti nell'attività sportiva e, dunque, regole di organizzazione e gestione delle imprese sportive; norme in tema di rapporti di lavoro (prendendo in considerazione anche il c.d. professionismo di fatto); regole in tema di sfruttamento economico delle manifestazioni sportive, con particolare riguardo ai diritti audiovisivi (e più in generale di immagine); infine, un complesso di norme relative agli aspetti fiscali inerenti allo svolgimento di attività sportive.

Non si può, infine, nascondere l'interesse anche ad altre specifiche tematiche da prendere in considerazione, di rilievo anche comunitario, come la disciplina della concorrenza, e in particolare quella antitrust. L'interesse del pubblico nei confronti dello spettacolo sportivo è tanto maggiore quanto più grande è l'incertezza del risultato, per cui ogni singola impresa/club non dovrebbe avere alcun interesse a diventare monopolista nel settore. Se, invece, ciò accadesse, verrebbe meno l'interesse del pubblico e, di conseguenza, dell'indotto determinato dalle attività sportive.

