

## PSICOPATOLOGIA DELLA LEGISLAZIONE QUOTIDIANA: LE SOCIETÀ SPORTIVE DILETTANTISTICHE DI NUOVO A LUCRO ZERO

di **MASSIMO RUBINO DE RITIS**

*Editoriale del 18 ottobre 2018*

ISSN 2420-9651

*Nel corso di pochi mesi, il legislatore ha dapprima introdotto una disciplina per le “società sportive dilettantistiche lucrative” (S.s.d.l.), con la Legge di Bilancio 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205) - di cui si è data notizia in questa Rivista in un precedente editoriale (Novità nell'organizzazione e gestione di attività sportive: le società sportive dilettantistiche lucrative, del 7 maggio 2018) - per poi, però, abrogarla, con il c.d. Decreto Dignità (D.L. 12 luglio 2018 n.87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018 n.96). Oltre al repentino cambio di direzione del legislatore, sicuramente dipeso dal mutato scenario politico a seguito delle recenti elezioni, vi è da chiedersi quali siano le ragioni che hanno spinto a precludere di nuovo il lucro soggettivo nel campo dello sport dilettantistico. In base alla disciplina nuovamente in vigore in Italia, infatti, a tutte le imprese sportive dilettantistiche, diversamente da quelle che operano nel campo dello sport professionistico, è vietato, per ottenere il riconoscimento da parte del C.O.N.I., il fine di lucro: nello statuto deve essere espressamente previsto, tra l'altro, che «i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati, anche in forme indirette» (art. 90, comma 17, L. 27 dicembre 2002, n. 289).*

Nel corso di pochi mesi, il legislatore ha dapprima introdotto una disciplina per le “società sportive dilettantistiche lucrative” (S.s.d.l.), con la Legge di Bilancio 2018 ([L. 27 dicembre 2017, n. 205](#)) - di cui si è data notizia in questa *Rivista* in un precedente editoriale (*Novità nell'organizzazione e gestione di attività sportive: le società sportive dilettantistiche lucrative*, del 7 maggio 2018) - per poi, però, abrogarla, con il c.d. Decreto Dignità ([D.L. 12 luglio 2018 n.87](#), convertito con modificazioni dalla [L. 9 agosto 2018 n.96](#)). Oltre al repentino cambio di direzione del legislatore, sicuramente dipeso dal mutato scenario politico a seguito delle recenti elezioni, vi è da chiedersi quali siano le ragioni che hanno spinto a precludere di nuovo il lucro soggettivo nel campo dello sport dilettantistico. In base alla disciplina nuovamente in vigore in Italia, infatti, a tutte le imprese sportive dilettantistiche, diversamente da quelle che operano nel campo dello sport professionistico, è vietato, per ottenere il riconoscimento da parte del C.O.N.I., il fine di lucro: nello statuto deve essere espressamente previsto, tra l'altro, che «*i proventi delle attività non possono, in nessun caso, essere divisi fra gli associati, anche in forme indirette*» ([art. 90, comma 17, L. 27 dicembre 2002, n. 289](#)).

La *ratio* dell'introduzione della S.s.d.l. è stata quella di perseguire due fondamentali obiettivi: attrarre maggiori investimenti nello sport attraverso un sistema fiscale “agevolato”, con una forma ibrida tra *profit* e non *profit*; portare maggiori introiti all'Erario, sfruttando un nuovo settore economico. Questo approccio è stato contestato da gran parte degli imprenditori che già operavano nel settore attraverso i modelli associativi preesistenti, senza divisione di alcun provento.

La scelta del legislatore è stata oggi quella di ritornare al sistema previgente alla Legge di Bilancio 2018, prevedendo fondi per lo sport, la cui copertura sarebbe realizzata proprio dall'eliminazione delle norme previste per le S.s.d.l. Il che lascia alquanto perplessi per vari ordini di motivi.

In verità, anche nel campo dello sport professionistico è stato precluso in passato lo scopo di lucro, ma – anche se lentamente – si è giunti ad un'opposta conclusione. Inizialmente, la [L. 23 marzo 1981, n. 91](#), imponeva alle società sportive professionistiche (in forma di s.p.a. o di s.r.l.) lo svolgimento esclusivo di attività strumentali e connesse a quelle propriamente sportive nonché –fino alla modifica ad

opera del [D.L. 20 settembre 1996, n. 485](#), convertito in [L. 18 novembre 1996, n. 586](#) – il reimpiego degli utili: il socio, anche in sede di liquidazione della società, non poteva ricevere altro che il valore nominale delle partecipazioni. Il legislatore, con il [D.L. 485/1996](#), così come modificato in sede di conversione dalla [L. 586/1996](#) - anche a seguito della storica pronuncia del 15 dicembre 1995 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (attualmente Corte di Giustizia Europea) relativamente alla vicenda del calciatore belga Jean Marc Bosman - introdusse una serie di innovazioni alla disciplina contenuta nella [L. 91/1981](#), al fine di superare diversi aspetti problematici emersi nel frattempo. L'emendamento di maggior rilievo, per quanto qui interessa, fu apportato all'[art. 10 della L. 91/1981](#) (ad opera dell'[art. 4, D.L. 485/1996](#), come modificato dall'[art. 1, comma 1, della L. 586/1996](#)), che, introducendo lo scopo di lucro, svincolò definitivamente le società sportive dall'obbligo del reinvestimento degli utili nell'attività sportiva (se non nella misura di una quota, non inferiore al 10%, destinata a scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva). Il [D.L. 22 marzo 2004, n. 72](#), convertito in [L. 21 maggio 2004, n. 128](#), emanato per esigenze prettamente fiscali, ha, inoltre, consentito la possibilità di utilizzare anche la forma della cooperativa. Oggi, alcuni club calcistici (in forma di società per azioni) sono quotati in borsa: sono negoziate nel Mercato Telematico Azionario gestito da Borsa Italiana S.p.A., le azioni di A.S. Roma S.p.A, S.S. Lazio S.p.A., Juventus Football Club S.p.A.

La domanda, innanzi al totale cambiamento di indirizzo del legislatore, è d'obbligo: perché nel settore professionistico la distribuzione di utili (anche se parzialmente limitata) è stata ammessa, mentre in quello dilettantistico si è voluto repentinamente ritornare al sistema previgente alla Legge di Bilancio 2018, con totale esclusione della distribuzione di utili?

In realtà, le regole su cui si regge la distinzione, sulla base della [L. 91/1981](#), tra il mondo del professionismo e quello dei dilettanti dipendono, in sostanza, dall'attribuzione agli “sportivi” (atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici) di un compenso per l'esercizio della loro attività “con carattere di continuità”. Di conseguenza, la differenza non sta certo in un'impossibilità di formazione di utili, quanto in una scelta diretta ad impedirne la distribuzione, sul presupposto che occorra

un totale loro reinvestimento nell'attività svolta. Non vi sarebbe, quindi, incompatibilità ad introdurre anche nel settore dello sport dilettantistico lo scopo di lucro (con distribuzione di dividendi fino ad una quota parte di utili), considerando, poi, l'evoluzione che vi è stata nel riconoscere ai dilettanti varie forme di rimborso, sminuendo le differenze con il settore professionistico: si tratta delle somme erogate per l'esercizio diretto dell'attività sportiva dilettantistica - con applicazione dell'[art. 67, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 \(T.U.I.R.\)](#) - ossia corrisposte ad atleti dilettanti per la diretta partecipazione alla manifestazione sportiva, oppure relative all'attività di formazione, assistenza e preparazione svolte da istruttori o allenatori. Sempre secondo la Legge di Bilancio 2018, con norma che è rimasta in vigore (comma 367 dell'[art. 1, L. 205/2017](#)), la franchigia esente dei c.d. compensi sportivi dilettantistici, è stata innalzata – a partire dal 1° gennaio 2018 – dalla previgente soglia di 7.500,00 euro alla nuova soglia di 10.000,00 euro annui. Né tantomeno può escludersi che nell'ambito dell'attività sportiva dilettantistica possa esserci il carattere della continuità nella prestazione degli sportivi.

In conclusione, non si spiega il motivo per il quale non debba riconoscersi un rientro economico a chi, in qualità di socio, investe nel settore. La scelta del non *profit* nel settore dilettantistico appare, infatti, solo ideologica.

Le imprese sportive dilettantistiche soffrono della carenza di investimenti e non sono certamente sufficienti i vantaggi fiscali (che pure erano stati previsti per le S.s.d.l.) a favorire l'aumento delle imprese sul mercato e l'incremento degli addetti: l'utilizzo di un modello lucrativo di organizzazione dell'impresa sportiva potrebbe favorire gli interessi di altri operatori e, quindi, nuovi investimenti nonché l'emersione di utili, con conseguenti maggiori entrate per il Fisco italiano, fermo restando la necessità di vantaggi fiscali da riconoscere a chi fa impresa “per lo sport”, subordinati al riconoscimento del C.O.N.I.

La scelta dell'attuale legislatore è stata, invece, quella di fornire fondi pubblici in favore dello sport dilettantistico, il che è sicuramente positivo (ma non sufficiente): l'[art. 13 del D.L. 87/2018](#), convertito in [L. 96/2018](#), prevede, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze, l'istituzione di un «fondo da destinare a

interventi in favore delle società sportive dilettantistiche», con una dotazione di 3,4 milioni di euro prevista già per l'anno 2018 e stabilita in somme crescenti per gli anni successivi, fino a giungere a 10,3 milioni di euro nell'anno 2022, e a decrescere per gli anni successivi fino a 5,2 milioni di euro dall'anno 2024. Ai relativi oneri si provvede, secondo il testo legislativo, proprio «mediante le maggiori entrate e le minori spese» derivanti dall'abrogazione dei vantaggi fiscali previsti per le “eliminate” S.s.d.l.

Qualche perplessità, però, sorge a primo acchito dalla lettura delle norme. Le S.s.d.l. non hanno avuto neppure il tempo di costituirsi; né lo hanno avuto le associazioni e società preesistenti nel trasformarsi; o le società nel modificare lo statuto, diventando S.s.d.l., che, come esposto, dovevano anche far emergere utili (prima “sommersi”), garantendo, dunque, un nuovo gettito fiscale. Il punto merita di essere chiarito.

Con la Legge di Bilancio 2018, infatti, era stata modificata la tabella A, parte III, allegata al [D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633](#), relativa a beni e servizi con aliquota I.V.A. agevolata: dopo il numero 123), era stato inserito il seguente «123-*quater*) servizi di carattere sportivo resi dalle società sportive dilettantistiche lucrative riconosciute dal CONI nei confronti di chi pratica l'attività sportiva a titolo occasionale o continuativo in impianti gestiti da tali società». Orbene, il Decreto Dignità stabilisce (all'art. 13, ultimo comma, ultima parte) che agli oneri relativi alle risorse assegnate all'Ufficio per lo sport «si provvede mediante le maggiori entrate e le minori spese derivanti dalle disposizioni di cui ai commi 1 e 3»; commi, questi, che prevedono, però, rispettivamente l'abrogazione delle norme sulle S.s.d.l. e l'agevolazione dell'aliquota I.V.A. per le prestazioni di queste ultime.

A parte la perplessità, dunque, circa la copertura dei fondi attraverso un risparmio relativo all'eliminazione di vantaggi fiscali per le S.s.d.l. – che non hanno visto la luce e che, al contrario, avrebbero dovuto garantire nuove entrate per l'Erario e sono state “cancellate” dall'ordinamento – non si spiega perché, nel settore dilettantistico, sia tuttora vietata ogni divisione di proventi. I problemi sono molteplici, non solo nel dover prospettare qualche diverso incentivo per iniziare attività di impresa nel settore dello sport per dilettanti, ma anche nel garantire un pluralismo di sodalizi sportivi, soprattutto in settori sottodimensionati per numero, non solo di tesserati, ma anche di società e associazioni, che operano attività agonistica, e che necessitano di iscriversi al Registro del C.O.N.I. per accedere alle conseguenti agevolazioni. Qualora, ad esempio, l'associazione o società sportiva ottenga l'utilizzo degli impianti da parte di un'ordinaria

società lucrativa (che non ha, quindi, il riconoscimento del C.O.N.I.) ad un canone più alto di quello di mercato, si rischia che la fattispecie sia inquadrata in una distribuzione indiretta di utili, con tutto ciò che ne consegue (anche in danno degli atleti, tesserati e fidelizzati a quel sodalizio sportivo).

Se si confronta l'attuale regime delle imprese sportive dilettantistiche con quello di altre ricomprese nel più ampio ambito del terzo settore (peraltro, recentemente riformato *ex* [D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117](#)) – e in particolar modo con le imprese sociali (che pure possono svolgere attività di organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche *ex* [art. 2, comma 1, lett. u, D.Lgs., 3 luglio 2017, n. 112](#)), per le quali è stata pure ammessa la distribuzione (sia pur limitata) di dividendi ([art. 3, comma 3, D.Lgs. 112/2017](#)) – si giunge alla semplice conclusione che non vi è motivo per divieti così rigidi. Se si vuole attualmente dare una radicale svolta al mondo dello sport dilettantistico, può ben scegliersi un modello ibrido in cui la distribuzione di utili sia ammessa anche se limitata. Altrimenti le principali iniziative economiche saranno sempre rivolte allo sport professionistico, che non è per tutti.

La sensazione è quella di trovarsi innanzi ad un'ansia da prestazione del legislatore (nel caso di specie, quello del 2017 come quello del 2018), in uno scenario complessivo non dissimile da quello descritto da Sigmund Freud nel libro dal titolo “Psicopatologia della vita quotidiana”: in quest'opera, lo psicanalista esaminò le nevrosi sulla base di osservazioni realmente sperimentate, piuttosto che preferire l'approfondimento teorico che lo stesso Freud ha sviluppato in altre sue opere successive. Analoghe considerazioni valgono per il modo in cui negli ultimi anni il legislatore si è mosso.

Senza alcun approfondimento teorico generale sulla legislazione nazionale, può semplicemente affermarsi che la vicenda non è isolata: introdurre e in pochi mesi cancellare le norme di un modello organizzativo, con cui già alcuni operatori stavano per inserirsi nel mercato, appare frutto di inspiegabile nevrosi legislativa, che ha caratterizzato diverse legislature negli ultimi tempi, piuttosto che di scelte appropriate. Ciò compromette la formazione di uno stabile assetto normativo, richiesto da chi sulle norme basa l'attività che svolge (imprenditoriale o professionale). Ecco perché in altri settori, ad esempio per le procedure concorsuali (con la disciplina delle crisi di impresa

e dell'insolvenza) e il processo civile (con l'eliminazione dell'atto di citazione), dopo iniziative affannose del legislatore (si pensi in passato al c.d. processo societario, pure da tempo eliminato, ma su cui ancora si pronunzia la Cassazione a causa dell'incerta realizzazione delle sue regole), è sorta l'esigenza di una più radicale riflessione sulle riforme da attuare.

Le innovazioni normative andrebbero ponderate. La legislazione dovrebbe essere stabile e le fonti normative di agevole consultazione e comprensione, come da più parti si pretende (su cui v. l'editoriale in questa *Rivista* del 30 settembre 2014, *Contro la volatilità delle regole per le imprese. Principi di Slow & Easy Law*). È opportuno, dunque, prendere in considerazione l'idea di introdurre un Testo Unico dello Sport (T.U.S.), contenente i diversi insiemi normativi relativi non solo allo sport professionistico e quello dilettantistico, ma anche alla disciplina sul *doping* e in tema di giustizia sportiva.