

**Editoriale RDES 1/2019**

## **I CENTRI SPORTIVI SCOLASTICI PER RIFONDARE LO SPORT ITALIANO**

di *Michele Colucci\**

La riforma in materia di ordinamento sportivo attualmente all'esame del Parlamento,<sup>1</sup> persegue obiettivi ambiziosi ma necessari.

Infatti, con il disegno di legge 1603 *bis*, il governo si prefigge di «semplificare», «riordinare» e «riformare» la normativa sportiva, *inter alia* il settore dei dilettanti, il rapporto di lavoro, il titolo sportivo, gli agenti e, infine, la sicurezza in materia di sport.

Nel caso il Parlamento dovesse approvare la sua conversione in legge, il progetto di riforma avrebbe un impatto ampio e profondo sul mondo dello sport italiano, perché promuove un nuovo modo di concepire lo sport nella scuola.

Infatti, l'art. 3 del disegno di legge 1603 *bis* prevede l'istituzione dei Centri Sportivi Scolastici (di seguito "CSS").

In applicazione di tale normativa, non solo le scuole superiori con indirizzo sportivo, bensì tutti gli istituti – di ogni ordine e grado – avrebbero la possibilità di creare delle entità che coinvolgano i dirigenti scolastici, i docenti, gli studenti e i loro genitori per la realizzazione di progetti e di iniziative nello sport.

Invero, i CSS non costituiscono una novità assoluta, in quanto erano stati previsti nel 2009 dal MIUR<sup>2</sup> al fine di migliorare la qualità del servizio relativo alle attività motorie, fisiche e sportive nelle scuole secondarie.

---

\* Direttore Scientifico dello Sports Law and Policy Centre (SLPC).

<sup>1</sup> Disegno di legge n.1603 – bis presentato il 15 Febbraio 2019, "Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione" e disponibile sul sito [www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=1603-bis](http://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=1603-bis) (visitato il 3 maggio 2019). La riforma è completata dal Disegno di Legge n. 1603 –ter contenente disposizioni per il contrasto della violenza in occasione di manifestazioni sportive, disponibile sul sito [www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=1603-ter](http://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=1603-ter) (visitato il 3 maggio 2019).

<sup>2</sup> MIUR, *Linee Guida per le Attività di Educazione Fisica, Motoria e Sportiva nelle Scuole Secondarie di Primo e Secondo Grado*, 2009, disponibili sul sito [https://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2009/allegati/all\\_prot4273.pdf](https://archivio.pubblica.istruzione.it/normativa/2009/allegati/all_prot4273.pdf).

Già dieci anni fa il MIUR, quindi, riteneva necessaria una diversa organizzazione dello sport scolastico, per consentire *“di realizzare efficaci interazioni con gli enti territoriali e gli organismi sportivi operanti sul territorio con i quali, nel rispetto dei reciproci fini istituzionali che devono rendersi complementari e non alternativi, vanno instaurate sinergie partecipative dalle quali potrà scaturire una significativa ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie”*.

I CSS erano concepiti come strutture di servizio complementare all'interno delle scuole, finalizzate alla programmazione e all'organizzazione delle varie attività sportive scolastiche, inserite nel piano di offerta formativa di ogni Istituto.

Un ruolo fondamentale veniva riconosciuto ai Dirigenti Scolastici nell'esercizio dei loro poteri per la migliore gestione delle risorse umane ed, in particolare, dell'impiego dei docenti di educazione fisica.

Infine, per le proposte in ambito sportivo, frutto di tali linee guida, CONI e Federazioni sportive avrebbero collaborato sulla base dei Protocolli di intesa.

In quest'ultima decade, diversi centri scolastici sono stati istituiti. Tuttavia, in assenza di qualsiasi tipo di monitoraggio delle attività a livello locale e nazionale, gli scarsi dati a disposizione non ci permettono di concludere se detti centri siano stati in grado di realizzare gli obiettivi stabiliti nel 2009.

Nonostante questi limiti oggettivi, è sicuramente importante il fatto che siano stati stipulati diversi protocolli di intesa tra il MIUR e il CONI,<sup>3</sup> in cui le parti si sono impegnate ad avviare un rapporto di collaborazione istituzionale per la promozione di azioni sui temi dell'attività motoria e dello sport nelle scuole.

Nel corso dell'anno scolastico 2017/2018, il MIUR e il CONI hanno concordato una strategia per ottimizzare la cooperazione fra le scuole e le associazioni sportive.

Infatti, sulla scorta delle passate e frammentarie esperienze, le due istituzioni hanno deciso di uniformare a livello nazionale e, quindi rendere più rapida ed efficace la procedura di riconoscimento delle attività progettuali scolastiche da parte di enti e associazioni sportive.

Le scuole pertanto usufruiscono di una serie di progetti o iniziative poste in essere dalle varie Federazioni, già validate dal CONI e dal MIUR, per promuovere l'attività fisica e motoria degli studenti.<sup>4</sup>

In generale, per tutti i progetti approvati, gli organismi sportivi promotori devono assicurare completa gratuità per alunni e insegnanti, totale assenza di costi per le scuole e famiglie, pieno coinvolgimento degli alunni con disabilità, insegnanti e tecnici in possesso della Laurea in scienze motorie e/o Diploma ISEF per i progetti in orario curriculare, didattico e metodologia idonea al grado di scuola alla quale si rivolgono, e, infine, le necessarie coperture assicurative.

<sup>3</sup> Da ultimo si ricorda il Protocollo d'intesa fra MIUR e CONI del 2016 valido per un triennio, disponibile sul sito [www.sportescuola.gov.it/wp-content/uploads/2017/10/protocollo-intesa-MIUR-CONI.pdf](http://www.sportescuola.gov.it/wp-content/uploads/2017/10/protocollo-intesa-MIUR-CONI.pdf).

<sup>4</sup> È stato predisposto anche un portale unico per lo sport scolastico ([www.sportescuola.gov.it](http://www.sportescuola.gov.it)) che riporta tutti i dati dei progetti approvati e comunica ogni utile informazione sulle attività territoriali.

Il MIUR ha semplificato le procedure di approvazione da parte delle scuole, al fine di facilitare la collaborazione con le associazioni e le società sportive.

Ben 24 progetti scolastici nazionali promossi da federazioni e associazioni sportive sono stati approvati dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e messi nella disponibilità dei dirigenti scolastici.<sup>5</sup> Essi riguardano il calcio e la pallavolo, forse le discipline più praticate nelle scuole italiane, l'atletica leggera, il rugby, la danza sportiva, il triathlon, mentre curiosamente spicca l'assenza del basket che è comunque molto seguito e praticato in Italia.

Senza dubbio, il disegno di legge 1603 bis – se convertito – consoliderà quanto è stato già fatto, rafforzando i centri sportivi già esistenti.

Sotto la supervisione e il controllo dei dirigenti scolastici e dei docenti di educazione fisica, i nuovi CSS permetterebbero di svolgere ai genitori degli studenti un ruolo più attivo. Essi potrebbero essere chiamati a contribuire in maniera fattiva all'organizzazione di attività ludico-sportive con la formazione di gruppi misti genitori-studenti come avviene ad esempio in Lituania; inoltre, come del resto già succede nell'ambito dei vari tornei giovanili, le famiglie potrebbero ospitare su base volontaria atleti e studenti provenienti da altre città.

Questo tipo di partecipazione risulta particolarmente importante se si considera che in generale, all'interno degli organi di gestione della scuola o dei consigli nazionali nelle scuole di tutta Europa e non solo dell'Italia, i genitori svolgono per lo più un ruolo essenzialmente consultivo.<sup>6</sup> Una maggiore sensibilizzazione delle famiglie, e quindi una reale sinergia con la scuola, potrebbe configurarsi quale ulteriore garanzia di un'offerta formativa efficace per perseguire il successo formativo a condizione che il coinvolgimento delle famiglie stesse trovi una sua attuazione graduale. Questa deve essere seguita dalle dovute misure di accompagnamento tese a fornire un'adeguata formazione alla consapevolezza del mondo della scuola e del suo funzionamento, alla capacità di «compartecipazione», alla «cooperazione».

I centri sportivi scolastici dovrebbero essere aperti ed attirare il sostanziale contributo delle amministrazioni locali che potrebbero mettere a disposizione le proprie strutture sportive, laddove le scuole ne fossero sprovviste oppure quelle esistenti fossero inagibili o inadeguate. Essi dovrebbero permettere di sfruttare al meglio e magari 365 giorni all'anno, come avviene ad esempio in Inghilterra,<sup>7</sup> le palestre delle scuole o le strutture delle varie associazioni sportive.

In generale, i nuovi centri dovrebbero coinvolgere in maniera più ampia ed intensa le associazioni sportive del territorio (CONI, federazioni a livello regionale,

<sup>5</sup> L'elenco completo di tali progetti è disponibile sul sito [www.fipavroma.org/scuola/regolamenti?download=1425:nota-miur-volley-s3-progetto-nazionale](http://www.fipavroma.org/scuola/regolamenti?download=1425:nota-miur-volley-s3-progetto-nazionale)

<sup>6</sup> Eurydice-Indire, *Il ruolo dei genitori nelle scuole in Europa*, 2005, disponibile sul sito <http://eurydice.indire.it/pubblicazioni/il-ruolo-dei-genitori-nelle-scuole-in-europa/>.

<sup>7</sup> Cfr. T. GREY-THOMPSON E L. DALLAGLIO, *Opening up school sports facilities would give every child a healthy summer*, in *The Guardian*, 3 Maggio 2019, disponibile sul sito [www.theguardian.com/commentisfree/2019/may/03/school-sports-facilities-child-healthy-fitness-holidays?CMP=share\\_btn\\_link](http://www.theguardian.com/commentisfree/2019/may/03/school-sports-facilities-child-healthy-fitness-holidays?CMP=share_btn_link).

scuole calcio, le associazioni di calciatori, allenatori e arbitri), che potrebbero mettere al servizio delle scuole i propri tecnici, gli arbitri, gli allenatori e i preparatori atletici al fine di sviluppare progetti che siano inclusivi per gli studenti e i giovani atleti.

Una previsione esplicita nel disegno di legge che declini con chiarezza ruoli e compiti di ciascuno (enti locali, associazioni sportive e scuola) sarebbe opportuna. Lo stesso vale ovviamente per le aziende sanitarie locali e le organizzazioni di volontariato che possono contribuire, ad esempio, alla programmazione di corsi e seminari sulle procedure di pronto soccorso e di fitness.

Inoltre, i progetti promossi e realizzati dai CSS potrebbero avere una dimensione internazionale.

Essi infatti potrebbero estendersi a partners di altri Paesi nell'ambito del programma *Erasmus+ Sport*,<sup>8</sup> che già da anni costituisce una bellissima realtà nel panorama europeo, cofinanziando le spese di esecuzione delle varie iniziative.

In tale prospettiva, i CSS potrebbero organizzare dei tornei internazionali arricchiti da corsi di lingua e seminari in lingua su materie specifiche come la lotta al doping, il *fair play*, la nutrizione e procedure di pronto soccorso, insieme a scuole e a squadre di dilettanti provenienti da altri Paesi.

I giovani atleti e studenti farebbero così una esperienza formativa di alto livello dal punto di vista umano, sociale ed educativo.

Ovviamente per poter offrire tali opportunità bisogna essere consapevoli che una previsione di legge sui CSS – seppur importante – da sola non può bastare; soprattutto se la norma in questione prevede espressamente che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione dei centri sportivi scolastici “*nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*”.<sup>9</sup>

Perché ci sia una vera riforma dell'ordinamento sportivo, inevitabilmente occorre mettere a bilancio dei fondi a copertura almeno parziale delle attività che si auspicano con i centri sportivi scolastici.

Riteniamo essenziale che le parti designate per la creazione, sviluppo e gestione dei centri sportivi scolastici seguano e partecipino al dibattito parlamentare su questo disegno di legge per migliorarlo e contribuire alla sua conversione in legge.

Il futuro competitivo dello sport italiano, infatti, dipenderà dalla qualità e opportunità che la riforma offrirà agli istituti scolastici per formare allo sport le future generazioni di campioni italiani.

Per questo motivo sarà necessario lavorare su una nuova cultura sportiva che partendo proprio dalla scuola, preveda un maggiore coinvolgimento da parte dei genitori, degli enti territoriali e delle associazioni sportive che operino finalmente in maniera attiva, propositiva e, soprattutto, in piena sinergia fra loro.

*Bruxelles, 12 Maggio 2019*

---

<sup>8</sup> Tutte le informazioni sul Programma Erasmus+ Sport della Commissione Europea e le relative opportunità in materia di fondi sono disponibili sul sito [https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/sport\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/sport_en).

<sup>9</sup> Art. 2, para. 4, Disegno di Legge n. 1603 *bis*.

Nel presente volume sono pubblicati i seguenti saggi (le sintesi che seguono sono nella lingua di redazione dei saggi stessi):

PROFILI PROFESSIONALI E FUNZIONE EDUCATIVA DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA – Un binomio gravido di conseguenze in campo penale  
di *Maurizio Fumo*

Maurizio Fumo (già presidente della V sezione penale della Corte di cassazione) prende spunto dalla sentenza del 5.7.2018 della Corte di appello di Roma, sez. Lavoro (n.2914/18, pubbl. 20.7.2018), sulla natura della prestazione lavorativa degli istruttori sportivi, per sviluppare un ragionamento sull'effettivo status giuridico di tali soggetti e, conseguentemente, sulla formazione professionale degli stessi. Da tale punto di partenza si fanno discendere ulteriori considerazioni in ordine al fondamento costituzionale dell'educazione sportiva, che conferisce significato e valenza alla posizione di garanzia che gli istruttori, gli allenatori e i "maestri" rivestono nei confronti degli atleti e dei terzi e illumina l'interprete circa il reale fondamento della "scriminante sportiva" in relazione al principio del *neminem laedere*.

Posto che la Corte romana ha chiarito che, quando la prestazione dell'istruttore sportivo riveste i caratteri della stabilità, periodicità, ripetitività e sistematicità, non può certo parlarsi di attività didattica dilettantistica, l'Autore afferma che è necessario abbandonare, una volta per tutte, la finzione in base alla quale questi lavoratori si troverebbero in una sorta di limbo giuridico tra professionismo e dilettantismo. Gli stessi, viceversa, vanno considerati quali soggetti economici e giuridici operanti o in regime liberoprofessionale, ovvero quali veri e propri dipendenti delle società sportive presso le quali prestano la loro opera. Tale nuova impostazione, per altro, appare in linea con il dettato costituzionale. Invero, anche se nella nostra Carta fondamentale non vi è alcun accenno esplicito alla attività sportiva, nondimeno il fondamento stesso dello Stato repubblicano (art. 1) e il principio di eguaglianza (art. 3) militano in tal senso, mentre il "recupero" della valenza costituzionale dello sport può e deve avvenire nell'ottica della sua funzione educativa e terapeutica (artt. 32, 33, 34). Il lavoratore sportivo, allora (istruttore, allenatore, maestro), assume definitivamente e inequivocabilmente la veste e la funzione di educatore e la sua posizione di garanzia (al pari di quella degli altri soggetti operanti nel medesimo ambito: dirigenti, medici, vertici federali ecc.) ne esce rafforzata, unitamente alle responsabilità che sul garante stesso inevitabilmente gravano. Si apre dunque il discorso sulla (seria) formazione professionale di questi lavoratori-educatori, sulla validità delle certificazioni di idoneità tecnica che li riguardano, sulla valenza abilitativa degli esami e degli stage che essi sono chiamati a sostenere. Al proposito, l'Autore dichiara apertamente di dubitare che le federazioni sportive, semplici soggetti di diritto privato, possano a tanto provvedere, rilevando, per altro, che, accanto al CONI (ormai unico soggetto di diritto pubblico nel panorama sportivo), esistono (o preesistono) altri organismi che, in forza di legge, sono abilitati al rilascio di titoli professionali. Invero, per quel che riguarda

alcune attività sportive (nuoto, vela, sci, scherma), intervengono soggetti terzi nell'*iter* di formazione-certificazione della capacità professionali degli istruttori. Nel saggio si fa specifico riferimento al caso dell'Accademia Nazionale di Scherma, ente dotato di personalità giuridica, fondato nel 1861 e che, dal 1880, in virtù di un regio decreto, esamina e diploma gli aspiranti al titolo di istruttore e maestro di scherma; peraltro tale risalente fonte normativa è poi stata richiamata da una direttiva europea relativa al riordino delle professioni, a sua volta recepita da due decreti legislativi.

Sotto il versante strettamente penalistico, viene poi affrontata la problematica dell'abusivo esercizio della professione di istruttore sportivo (art. 348 c.p.) e delle cause di giustificazione in caso di lesioni o morte a seguito di attività sportiva. Sotto il primo aspetto, si sostiene che non basta certo il cambio di *nomen juris* a scagionare chi illegalmente svolge una funzione che, nella sua effettività, corrisponde a quella, appunto, di istruttore. Invero chi accede allo sport-educazione ha il fondato diritto, non solo ad esercitare l'attività nelle migliori condizioni di sicurezza ma anche – e principalmente – quello di essere affidato ad un soggetto altamente professionalizzato. Sotto il secondo aspetto, scartata l'ipotesi che si tratti di cause di giustificazione non codificate o di prestazione del consenso da parte dell'avente diritto (art. 50 c.p.), l'Autore giunge alla conclusione che il fondamento della scriminante vada ricercata nell'art 51 c.p. (esercizio di un diritto). È questa la posizione della dottrina dominante (ma non di tutta la giurisprudenza), posizione che, per altro, riceve nuovo vigore a seguito della impostazione seguita nel saggio circa la preminente valenza educativa della attività sportiva. Il diritto esercitato è dunque quello (confinante col diritto alla istruzione) all'educazione e all'autoeducazione attraverso lo sport in una società che dovrebbe essere connotata dalla armonica convivenza tra condotte lealmente competitive e condotte autenticamente collaborative. Se ne trae la conclusione che la causa di giustificazione penalistica sarà operativa nei limiti in cui il gesto lesivo possa essere ricondotto alle predette finalità. Le regole sportive, invero, costituiscono, ad un tempo, la trama normativa entro la quale deve svolgersi la pratica e la competizione atletica e i limiti di liceità che vanno rispettati perché l'eventuale effetto lesivo che si causa al competitore possa ritenersi scriminato. In altre parole: colui che, praticando lo sport nel rispetto delle particolari regole di quella disciplina, ha causato danno all'avversario, sta esercitando un suo diritto e, pertanto, è scriminato ai sensi dell'art. 51 c.p. Il fatto è che il danneggiato sta, a sua volta, esercitando il medesimo diritto. Entrambi accettano il rischio di riportare lesioni, se cagionate nel rispetto delle *leges artis* della disciplina che hanno liberamente scelto. Partendo da tali basi, vengono ridisegnate le ipotesi di eventuale responsabilità per dolo o colpa.

L'articolo si chiude con una significativa precisazione, in base alla quale il ragionamento sviluppato ed illustrato "regge" se si parla di sport dilettantistico, specialmente con riferimento alla ricordata funzione educativa di tale attività. Il "sistema" viceversa entra in crisi, in presenza di sport professionistico (dove i professionisti sono, ovviamente, non gli istruttori, ma gli atleti), il quale, oltretutto,

spesso assume caratteristiche di spettacolo, quasi prevalenti sulla componente sportiva “pura”. In tal caso – sembra addirittura superfluo precisarlo – ci si trova nettamente al di fuori della funzione/valenza educativa dello sport. L’Autore conclude chiedendosi, provocatoriamente, se non sia necessario un urgente intervento in campo semantico, che consenta di distinguere lo sport-educazione dallo sport-spettacolo. Si tratterebbe di una operazione di doverosa chiarificazione a tutela del “cittadino-consumatore”, atteso che solo il primo (sport-educazione) ha dignità di valore costituzionale, laddove il secondo (sport-spettacolo) – a ben vedere – è semplice intrattenimento. Non sempre, per altro, ispiratore di condotte edificanti.

#### NOTE A PRIMA LETTURA DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1603/2019 IN TEMA DI RIORDINO DELL’ORDINAMENTO SPORTIVO di *Piero Sandulli*

L’Autore, prendendo le mosse dal Disegno di legge n. 1603/2019, poi diviso in due parti, 1603 bis e 1603 ter, in tema di Riordino dell’ordinamento sportivo, compie un’approfondita analisi dell’intera organizzazione sportiva italiana e della normativa attualmente vigente in materia.

Pur ritenendo meritevole di lode l’intervento del Legislatore in tale settore, il Prof. Sandulli evidenzia talune criticità della delega, con particolare riguardo ai temi del ruolo del CONI, della natura delle Federazioni e della giustizia sportiva.

Tralasciando l’analisi degli ultimi due capi del d.d.l. in esame, poi divenuto 1603 ter – che viene rimandata ad un successivo scritto –, l’elaborato si incentra principalmente sull’esame dei primi cinque articoli, riguardanti le deleghe al Governo sul riordino del Coni e delle discipline di settore; la creazione dei Centri sportivi scolastici; la regolamentazione della cessione, del trasferimento e dell’attribuzione del titolo; la materia delle professioni sportive e del relativo rapporto di lavoro; la figura dell’agente.

L’Autore conclude lo scritto auspicando un maggior coordinamento negli interventi del Legislatore in materia de qua e sottolineando la necessità che i futuri provvedimenti vengano presi tenendo in considerazione anche le necessità delle federazioni che gestiscono sport meno popolari e che, per questo, necessitano di una maggior tutela.

#### IL REGOLAMENTO FIGC (2019) SUGLI AGENTI SPORTIVI NEL CALCIO PROFESSIONISTICO: INQUADRAMENTO E ANALISI di *Marco Lai*

A seguito della recente riforma in materia di agenti sportivi operata dal CONI sulla base delle prescrizioni di natura legislativa, imposte dalla Legge 205/2017 prima e dal Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2018



poi, la Federazione Italiana Giuoco Calcio, con Comunicato Ufficiale 102/A del 17 aprile 2019 ha pubblicato il Regolamento Agenti Sportivi FIGC.

L'Autore descrive e analizza la nuova regolamentazione sportiva alla luce non solo delle suddette disposizioni, ma anche di quelle internazionali di matrice FIFA, già introdotte nell'anno 2014 con la pubblicazione delle *“Regulations on working with intermediaries”*, tuttora vigenti.

Le “Linee guida” emanate dalla FIFA con il chiaro intento di regolamentare ulteriormente l'attività dell'agente rispetto alla previgente disciplina vengono, sostanzialmente, superate, in ambito italiano, nel momento in cui la normazione di specifici aspetti è compiuta dal Legislatore ordinario, cui il CONI e le Federazioni Sportive Nazionali, pur nella loro autonomia, devono necessariamente adeguarsi.

Il lavoro presenta una panoramica del sistema vigente, ripercorrendo le varie riforme in materia di Agenti di calciatori, a partire da quella del 2014 sino alla data odierna.

In particolare, l'attenzione viene preliminarmente rivolta al fatto che il nuovo impianto non impatta esclusivamente sullo sport del calcio, ma su tutti gli sport professionistici, conferendo al CONI il ruolo di supervisore dell'attività delle Federazioni professionistiche con l'organizzazione delle prove abilitative centrali e la tenuta del Registro Nazionale degli Agenti Sportivi.

Inoltre, è istituito presso lo stesso Comitato Olimpico l'unico Organo con competenza di risoluzione delle controversie, affidando la competenza al Collegio di Garanzia dello Sport.

Per quel che attiene, in particolare, al calcio, oltre a numerose prescrizioni già note alle precedenti discipline, sono evidenti le novità rispetto al Regolamento in materia di “Procuratori Sportivi”, soprattutto stante il reinserimento di una prova abilitativa (speciale) e una maggiore tutela per i calciatori minori, per il trasferimento dei quali viene espressamente vietata alcuna forma di remunerazione in favore dell'agente sportivo.

Infine, interessante la regolamentazione degli “Agenti Stabiliti”, ovvero quelli provenienti da altro stato membro dell'Unione Europea, nonché degli Agenti Extra UE, per i quali, per poter operare in Italia, è previsto un necessario “accordo” con altro agente già iscritto.

Dopo aver analizzato la nuova disciplina nel suo complesso, l'Autore termina evidenziando come la stessa FIFA stia programmando, a livello internazionale, una nuova riforma del Sistema degli Agenti e, più in generale, dei trasferimenti dei calciatori.

Riforma che non è detto veda la luce prima di un nuovo, ulteriore, intervento legislativo nazionale, essendo stato approvato un disegno di legge, collegato alla legge di bilancio 2019, che introduce disposizioni in materia di ordinamento sportivo, con il fine, tra gli altri, di *“riordinare le disposizioni in materia di rapporti di rappresentanza di atleti e di società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo”*.



## LE CONTESTAZIONI TRIBUTARIE IN MATERIA DI *FRINGE BENEFIT* DEI CALCIATORI IN RELAZIONE AI COMPENSI VERSATI AI PROCURATORI SPORTIVI DA PARTE DEI CLUB: ANALISI DEI RIFLESSI PENALI

di Gaia D'Urbano – Mario Tenore

Numerosi sono i casi in cui l'amministrazione finanziaria ha ritenuto che i compensi versati da parte dei club ai procuratori sportivi costituissero un reddito (il cd. *fringe benefit*) imponibile in capo ai calciatori.

In particolare tali contestazioni vengono mosse quando l'amministrazione finanziaria ritenga che i servizi del procuratore sportivo siano stati resi nell'interesse (quantomeno prevalente) dei singoli calciatori e non delle squadre di calcio, le quali abbiano però provveduto al pagamento (integrale o parziale) dei compensi in favore del procuratore stesso.

In tali ipotesi, i compensi corrisposti dai club vengono considerati una componente retributiva, non corrisposta in denaro ma in servizi (c.d. *fringe benefit*), assoggettata ad IRPEP in capo all'atleta.

Importanti sono le possibili implicazioni di tali contestazioni, non solo sul piano tributario ma anche su quello penale.

Oltre alla possibilità che al calciatore venga contestato il reato di dichiarazione infedele, di cui all'art. 4 D.Lgs. 74/2000, vi è altresì la possibilità che venga contestata la falsità delle fatture emesse dal procuratore sportivo al club. In tale ultimo caso, a tali due soggetti potrà essere contestato, rispettivamente, il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti (art. 2 D.Lgs. 74/2000) e il reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti (art. 8 D.Lgs. 74/2000), costituenti fattispecie di reato particolarmente gravi in quanto non soggette a soglie di punibilità e punite con una pena della reclusione elevata (da un anno e sei mesi a sei anni).

Le contestazioni in esame non erano infrequenti nella vigenza del regime (antecedente il 1° aprile 2015) che vietava ai procuratori sportivi di agire in regime di c.d. "doppio mandato", ossia di rappresentare sia gli interessi del calciatore che quelli della squadra. Ciò in quanto spesso accadeva che il procuratore sportivo avesse rapporti professionali con il calciatore, mentre in occasione della stipulazione del contratto o del rinnovo contrattuale il mandato venisse assunto dal solo club, che si faceva carico dei relativi costi (e procedeva alla conseguente detrazione dell'IVA). In tali ipotesi la natura di *fringe benefit* del compenso veniva desunta dai pregressi rapporti tra procuratore sportivo e calciatore, che non trovavano rappresentazione nei contratti di mandato, stipulati con la sola squadra di calcio.

Si pensava che l'introduzione della possibilità per il procuratore sportivo di agire in regime di doppio mandato (introdotta con il nuovo Regolamento Procuratori Sportivi della FIGC) avesse eliminato il rischio delle contestazioni di cui sopra, dal momento che, con la nuova normativa, gli eventuali rapporti professionali tra procuratore sportivo e calciatore avrebbero trovato espressione nei contratti di mandato stipulati tra tali due soggetti.

Il rischio che le contestazioni in esame possano essere mosse anche nel vigore della nuova normativa resta però attuale, come dimostra la circostanza che è stato di recente sottoposto al vaglio della Procura della Repubblica il caso di un procuratore sportivo che, agendo in regime di doppio mandato, aveva curato nella medesima trattativa gli interessi del club e del calciatore.

Nel contributo vengono esaminati alcuni degli aspetti più critici di tali contestazioni.

Una prima criticità è costituita dalla capacità degli elementi solitamente posti dall'amministrazione finanziaria alla base di tali contestazioni di costituire presunzioni dotate dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, necessari perché possa ritenersi dimostrato un interesse esclusivo del calciatore ai servizi resi dal procuratore sportivo. Ciò ancor più alla luce di una nota interna del 2009 (mai pubblicata) in cui la Direzione Centrale Accertamento ha subordinato la configurabilità del *fringe benefit* all'esistenza di un impianto probatorio rigoroso. Peraltro, la dimostrazione dell'interesse esclusivo del calciatore ai servizi resi dal procuratore sportivo è resa difficoltosa altresì dalla circostanza che è generalmente indubitabile l'esistenza di un interesse del club ai servizi di intermediazione dei procuratori sportivi.

Da un punto di vista strettamente penalistico, talune criticità sono ravvisabili quanto alla qualificabilità delle fatture emesse al club dal procuratore sportivo come fatture per operazioni soggettivamente inesistenti e ciò in considerazione del fatto che generalmente non è posto in dubbio che l'importo indicato nella fattura sia stato versato dal club.

La normativa fiscale prevede, infatti, la possibilità che il servizio cui la fattura faccia riferimento sia reso a beneficio di un soggetto terzo (nel caso in esame, il calciatore) diverso da colui che effettua il pagamento (il club). Tale ultima circostanza non comporta, però, che la fattura debba essere emessa nei confronti del terzo beneficiario del servizio: l'art. 18, D.P.R., n. 633/1972 dispone infatti che anche in questo caso la fattura debba essere emessa al soggetto che ha realmente effettuato il pagamento del servizio indicato in fattura (pertanto, nel caso in esame, il club).

Dall'analisi della normativa fiscale, emerge chiaramente l'ulteriore profilo di criticità illustrato nel contributo, ovvero la possibilità di ritenere applicabile, nel caso delle contestazioni in esame, l'esimente di cui all'art. 15 D.Lgs. 74/2000, che esclude l'operatività dei reati previsti dal D.Lgs. 74/2000 nel caso in cui le violazioni delle norme tributarie che ad essi abbiano dato origine dipendano "*da obiettive condizioni di incertezza sulla loro portata e sul loro ambito di applicazione*".

In considerazione della gravità delle fattispecie di reato contestabili nei casi in esame e tenuto conto altresì del possibile impatto che tali contestazioni hanno avuto e potrebbero avere in termine di proliferazione e diffondersi di contenziosi tributari e di procedimenti di natura penale, si renderebbe opportuno un intervento normativo che disciplini la materia, ad esempio istituendo una forfettizzazione dell'importo da considerare quale *fringe benefit* e consentendo

al calciatore di dedurre dal reddito imponibile quanto corrisposto in favore dell'agente.

## INCIDENTI SUI CAMPI DI GIOCO E RESPONSABILITÀ OGGETTIVA DELLE SOCIETÀ DI PALLACANESTRO

di *Gabriele Toscano*

Il contributo di Gabriele Toscano contiene un commento – con alcuni spunti critici – a due recenti pronunce degli organi di giustizia della Federazione Italiana Pallacanestro (FIP): la prima del Giudice Sportivo Nazionale e la seconda della Corte di Appello Nazionale, note alle cronache sportive come il “caso Domodossola”, in materia di impraticabilità del campo di gioco nella pallacanestro.

L'autore, dopo aver effettuato un'attenta ricostruzione dei fatti che si sono verificati in occasione del *match* tra Domodossola e Piombino, valido per il campionato italiano di serie B nazionale maschile di pallacanestro, effettua una profonda disamina dell'art. 26 del Regolamento Esecutivo Gare FIP, definendo in che cosa consiste l'impraticabilità del campo di gioco nella pallacanestro sia dal punto di vista nozionistico che da quello della casistica in concreto.

In un primo momento l'autore evidenzia come la pronuncia di primo grado, nel decretare la ripetizione della gara *ex novo*, non tiene in considerazione della responsabilità oggettiva della società di appartenenza per la condotta posta in essere da un proprio atleta; mentre in un secondo momento l'autore evidenzia come la pronuncia di secondo grado ribalta completamente la precedente statuizione affermando il principio che l'impraticabilità del campo di gioco deve riguardare fatti non imputabili ad alcuna delle due società.

L'autore conclude, in linea con la pronuncia di secondo grado, che se non fosse avvenuto il *revirement* oggetto del commento si sarebbe verificato un pericoloso precedente tale da minare ogni *weekend* i più elementari principi di lealtà e correttezza sportiva sfruttando un semplice *empasse* interpretativo delle norme regolamentari.

## LA RESPONSABILITÀ CONTABILE DELL'ARBITRO DI CALCIO NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Note a sentenza di *Piero Sandulli e Roberto Terenzio*

Con la sentenza n. 328/2019, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, ha stabilito che “*Quel che essenzialmente rileva, ai fini che qui interessano, è che l'arbitro, nell'esercizio della sua funzione, dirige e controlla le gare, è cioè colui che è chiamato ad assicurarne, a tutti gli effetti, il corretto svolgimento nell'osservanza del regolamento di gioco. La compilazione del referto di gara costituisce, in tale contesto, un elemento fondamentale, in quanto è l'atto ufficiale che contiene il resoconto dei fatti salienti della partita e attesta il suo risultato, con le relative conseguenze anche con riguardo ai concorsi*

*pronostici e alle connesse vincite. Ne consegue, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, che l'arbitro è investito di fatto di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche, se non altro in quanto inserito, a pieno titolo, nell'apparato organizzativo e nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici da parte del CONI, con il connesso impiego di risorse pubbliche: sussiste, pertanto, quella relazione funzionale e quella compartecipazione con l'ente pubblico sopra indicate, idonee a configurare la responsabilità contabile e quindi a radicare la giurisdizione della Corte dei conti".*

Piero Sandulli e Roberto Terenzio analizzano da due prospettive diverse il *decisum* della Suprema Corte, con particolare attenzione alle conseguenze giuridiche-operative che il riconoscimento di una responsabilità contabile in capo all'arbitro potrebbe produrre all'interno del "mondo arbitrale" ma anche al di fuori di esso nel momento in cui le decisioni arbitrali producono, ad esempio, un danno erariale

Dopo aver analizzato la funzione di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti, la responsabilità dell'arbitro nell'espletamento delle proprie funzioni e le motivazioni della Suprema Corte nella sentenza annotata, gli Autori concludono auspicando, sulla scorta dell'accertata responsabilità contabile, un pronto intervento da parte degli organi competenti finalizzato ad una modifica dei regolamenti federali e associativi e tutelare la figura e l'attività dell'arbitro di calcio.

## STATE AID AND TAXATION: THE APPROPRIATE BALANCE BETWEEN THE LEAST COMPETITION'S DISTORTION IN THE PROFESSIONAL FOOTBALL SECTOR AND COMPLYING WITH THE RULES OF EVIDENCE

by *Ilaria Sticchi*

The recent judgments of the General Court on State aid granted to Spanish football club (Cases T-679/16 Athletic Club/Commission and T-865/16 Fútbol Club Barcelona/Commission) has shed light on the application of the competition policy provision to the sports sector, in particular on the football one, and both on the rules governing the burden of proof in accordance with the relevant procedural law applicable at EU level.

The comment will investigate the EU Commission's critical scrutiny of financial support granted from the Spanish government to some football clubs as for the criterion of selectivity of the tax treatment and the procedural approach of the General Court to this case.

By a decision of 2016, the Commission declared that Spain had unlawfully implemented State aid in the form of a corporation tax privilege in favour of those four professional football clubs.

In the proceedings at first instance before the Court of First Instance FCB argued that the Commission's decision had not properly assessed one aspect of the case (the idea was that it had assessed a tax scheme looking only at the

nominal tax rate and not to other constituent elements that cannot be dissociated from the tax scheme). FCB invoked the Commission's duty to conduct its investigation actively, fully and impartially, seeking to gather, by means such as request for information ("RFIs"), any information available to it, including both inculpatory and exculpatory evidence.

The European Commission argued that its decision was based on the information provided by the Spanish authorities and that no additional measures of enquiry were necessary. It contended that the applicant's arguments were "simplistic and possibly erroneous" and that in any event they had not been put forward by the applicant during the administrative proceedings.

The General Court has investigated the Commission's decision on two grounds: (i) the burden of proof in order to assess the clubs' effective taxation, and (ii) the burden of proof in order to demonstrate the clubs' advantage that they could have received from Spanish government.

The Court found that the Commission erred in its assessment of the facts. The General Court states that the examination of a State aid regime must include an examination of its various consequences, both favourable and detrimental to its recipients, in the case of complex economic assessments.

The Courts recognizes the Commission's ample powers and will often defer to its assessment on substance, but for this trust to exist the Commission will at the very least need to show that it has not avoided any relevant issues, and that it has pursued all relevant leads.

So, this comment of the judgment could be a "good exercise" (i) to verify the balance between the defense of the competition policy also in the sport sector and the procedural rules relating to the burden of proof and (ii) to see in the future how the European Commission will scrutinize the fiscal State aid, a very hot topic in today's State aid landscape.

## L'INCERTA NATURA DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI: ASSOCIAZIONI DI DIRITTO PRIVATO O ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO? ALLA CORTE DI GIUSTIZIA L'ARDUA SENTENZA di *Stefano Bastianon*

Con Ordinanza del 17 gennaio 2019, n. 01007, il Consiglio di Stato ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia, in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE, alcuni quesiti sulla corretta qualificazione delle federazioni sportive italiane, e in particolare della FIGC, ai fini del loro eventuale assoggettamento alle regole di evidenza pubblica in materia di appalti.

Il commento di Stefano Bastianon analizza i principali dubbi interpretativi sollevati dal Consiglio di Stato sulla loro natura.

Traendo spunto dalle considerazioni esposte dal supremo giudice amministrativo, l'Autore mette in evidenza la duplice anima della federazioni

sportive: da un lato, associazioni di diritto privato e, dall'altro lato, soggetti incaricati di svolgere attività di interesse generale e come tali assoggettati ad un rilevante controllo da parte del CONI. La natura ibrida delle federazioni sportive costituisce soltanto uno dei vari settori nei quali le tradizionali figure del pubblico e del privato risultano oramai inadeguate ad inquadrare correttamente talune nuove realtà che presentano i caratteri sia dell'una che dell'altra. Con inevitabili ripercussioni anche sotto il profilo delle regole operative concretamente applicabili.

Per tutti questi motivi, l'interesse per il responso che la Corte di giustizia darà ai quesiti pregiudiziali sollevati dal Consiglio di Stato è senz'altro notevole e richiederà un'ulteriore riflessione sul punto.

## GLI EFFETTI DEL FALLIMENTO DELLA SQUADRA DI CALCIO SUL DASPO

di *Luigi Fimiani*

L'Autore analizza la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III – Ud. del 17 Ottobre 2018 (dep. 28 Gennaio 2019) n. 3972, secondo cui non sussiste il reato previsto dall'art. 6, commi 2 e 6, della legge n. 401 del 1989 di inosservanza del provvedimento del Questore applicativo dell'obbligo di presentazione all'autorità di P.S. in occasione di competizioni sportive, quando la squadra alla disputa delle cui partite sia collegata l'emissione del provvedimento cessi l'attività sportiva (nella specie a seguito di fallimento), essendo irrilevante la successiva costituzione nella stessa città di una nuova società calcistica iscrittasi a diverso campionato.

In ogni caso, la contestuale o pregressa adozione del provvedimento di divieto di partecipazione a manifestazioni sportive costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'applicazione dell'ulteriore misura di prevenzione dell'ordine di comparizione nell'ufficio di polizia competente, in quanto per giustificare tale ulteriore misura – per la quale è richiesto un *quid pluris* di pericolosità sociale – occorre che nella motivazione del provvedimento del questore vengano esplicitate le specifiche ragioni che facciano ritenere insufficiente l'adozione della sola misura di prevenzione del divieto di accesso agli stadi.