

AS1718 - DECRETI DI RIFORMA SETTORE SPORTIVO

Roma, 15 febbraio 2021

Senato della Repubblica Italiana
Camera dei Deputati
Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 2 febbraio 2021, ha inteso formulare le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della Legge n. 287/90, in merito ai cinque schemi di decreti legislativi di riordino e di riforma dell'ordinamento sportivo, presentati alle Camere in attuazione della Legge di Delega n. 86, dell'8 agosto 2019.

In particolare, si tratta degli schemi di decreti relativi a: **i)** Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché di lavoro sportivo; **ii)** Attuazione dell'articolo 6 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo; **iii)** Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e 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; **iv)** Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi; **v)** Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali.

Rispetto all'ampio articolato degli schemi di decreto, l'Autorità esprime apprezzamento per l'importante intervento di riordino delle norme, di rango primario e secondario, che si sono sovrapposte nel tempo nella disciplina del settore sportivo e che, attraverso anche l'abrogazione di norme contrastanti, nonché la disciplina di alcuni aspetti allo stato privi di regole, appare fornire maggiore chiarezza agli operatori del settore.

In tale contesto, l'Autorità intende soffermarsi su taluni aspetti che appaiono sollevare criticità dal punto di vista concorrenziale.

Innanzitutto, in merito allo schema di decreto di cui al punto **i)**, vengono in rilievo gli articoli 31 e 51 che prevedono, da un lato, l'eliminazione del vincolo sportivo (ossia del legame che si instaura tra un atleta e una società a seguito del relativo tesseramento e che può durare, a seconda dello sport, anche fino al compimento dei 25 anni) e, dall'altro lato, l'elargizione di un premio a favore delle società dilettantistiche che hanno formato l'atleta nel momento in cui quest'ultimo firma il primo contratto professionistico.

L'Autorità ritiene che l'abolizione del vincolo sia idonea ad eliminare in radice alcune importanti criticità dal punto di vista della concorrenza e, pertanto, apprezza lo scopo della riforma e gli effetti che ne deriveranno. Tuttavia, al fine di evitare possibili elusioni delle finalità pro-concorrenziali della norma, l'Autorità ritiene opportuno che, in assenza di una apposita previsione, sia specificato che la misura del premio a favore delle società dilettantistiche venga stabilita in base a criteri oggettivi, trasparenti e improntati al principio di proporzionalità, così da non creare ostacoli ingiustificati alla mobilità degli atleti tra le differenti società o associazioni sportive, con pregiudizio per ambo le parti.

Con riferimento allo schema di decreto di cui al punto **ii)**, l'Autorità rileva che le previsioni in materia di incompatibilità (articolo 6) e di compenso (articolo 8) degli agenti sportivi presentano alcune criticità concorrenziali che sono state ripetutamente segnalate da questa Autorità¹ e non risultano in linea con il processo di liberalizzazione intervenuto nel settore delle attività libero-professionali².

Nello specifico, in relazione alla disciplina dell'incompatibilità si rileva come l'articolo 6 ponga ampi divieti all'esercizio dell'attività di agente sportivo in capo a una pluralità di soggetti, alcuni dei quali formulati in maniera generica. Ci si riferisce, a titolo di esempio, alle lettere *d)* e *g)* dell'articolo 6 ed al comma 3 del medesimo articolo. Si ritiene, infatti, che espressioni quali "lavoratore sportivo" o "rapporti di qualsiasi altro genere" non definiscano in modo puntuale i soggetti esclusi dalla possibilità di svolgere l'attività di agente sportivo e/o gli incarichi ed i ruoli con essa incompatibili. In proposito, si rileva che tali limitazioni appaiono sproporzionate, atteso che eventuali situazioni di conflitto di interessi derivanti dallo svolgimento di altre attività possono essere risolte mediante la previsione di specifici obblighi di astensione dallo svolgimento delle attività in conflitto.

¹ [Cfr., ex multis, AS901- PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA - ANNO 2012, in Boll. n. Supplem./2011 e AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014, in Boll. n. 27/2014.]

² [Cfr. D.L. 13 agosto 2011, n. 138, D.L. 6 dicembre 2011 n. 201 e D.L. 24 gennaio 2012, n. 1.]

Parimenti, la disciplina del compenso professionale spettante all'agente sportivo, che dovrebbe basarsi sul principio della libera determinazione delle parti, contiene limitazioni concorrenziali non giustificate. In particolare, il comma 1 dell'articolo 8 introduce delle restrizioni, limitando le modalità di determinazione del compenso. Si stabilisce, infatti, che il compenso professionale sia determinato in misura forfettaria o in termini percentuali sul valore della transazione, in caso di trasferimento di una prestazione sportiva, ovvero sulla retribuzione lorda complessiva del lavoratore sportivo risultante dal contratto di lavoro, escludendo così altre modalità che potrebbero essere concordate dalle parti nell'esercizio della loro libertà economica e autonomia contrattuale. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo prevede che, mediante successivi decreti, vengano definiti i parametri per la determinazione dei compensi degli agenti sportivi, il cui ammontare può essere oggetto di revisione ogni cinque anni.

Al riguardo, si evidenzia che la definizione di parametri di riferimento ai fini della determinazione del compenso spettante all'agente sportivo risulta idonea a costituire un *focal point* per gli operatori, favorendo la concertazione sul prezzo della prestazione e impedendo di cogliere i benefici derivanti dal processo concorrenziale in termini non solo economici, ma anche qualitativi con il rischio peraltro di garantire condizioni di redditività anche ai professionisti che offrono un servizio inefficiente e di bassa qualità.

Tanto premesso, l'Autorità auspica che lo schema di decreto in esame venga modificato mediante l'individuazione di incompatibilità definite in modo puntuale e motivato in ordine al criterio di proporzionalità che deve necessariamente informare le eventuali restrizioni all'accesso e all'esercizio della professione di agente sportivo ed eliminando il richiamo a qualsivoglia modalità di definizione o parametro di riferimento per i compensi degli agenti sportivi.

Quanto allo schema di decreto di cui al punto *iii*), e alle procedure amministrative per l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi e il relativo affidamento, vengono in rilievo gli articoli 4 e 5, i quali prevedono, rispettivamente, la possibilità per i Comuni di "compensare" gli oneri legati alle opere di ammodernamento e costruzione con la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto, a seconda dei casi, anche fino a novantanove anni ovvero con il trasferimento della proprietà degli stessi alla Società o all'Associazione Sportiva (articolo 4), nonché la possibilità per i Comuni, in presenza di un interesse pubblico del progetto, di affidare direttamente l'impianto da rigenerare, riqualificare o ammodernare all'Associazione e alla Società Sportiva senza fini di lucro, per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni (articolo 5).

Sul punto, l'Autorità, pur comprendendo appieno la *ratio* di tali previsioni, volte a dare nuovo vigore agli investimenti relativi agli impianti sportivi, al fine di permettere e incentivare la pratica sportiva e, pur condividendo l'uso di strumenti previsti dal Codice dei Contratti Pubblici, osserva che il descritto articolo 4 appare lasciare ai Comuni eccessiva discrezionalità rispetto alle misure idonee a bilanciare gli investimenti assunti, con un ampio spettro di possibilità che arriva finanche alla cessione della proprietà del bene, nonché alla previsione di una durata del diritto di superficie e di usufrutto sul bene che può estendersi fino a novantanove anni.

Inoltre, il successivo articolo 5 non prevede l'espletamento di alcun confronto competitivo tra i soggetti potenzialmente interessati.

A tal fine, l'Autorità ricorda che, secondo la consolidata prassi, in caso di affidamento di beni in concessione, la durata deve essere temporalmente limitata, in ragione della portata potenzialmente contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione e, anche in caso di affidamenti che richiedono investimenti, la loro durata non dovrebbe essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario e ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario³.

Pertanto, sulla scorta di queste considerazioni, in relazione alla procedura prevista dal citato articolo 4, l'Autorità ritiene necessario evidenziare e sollecitare una rigorosa applicazione da parte dei Comuni del principio di proporzionalità – pur presente nella norma – nella determinazione delle misure compensative, a fronte dell'ampio *range* di possibilità offerte dalla norma stessa, al fine di evitare che vengano distorte le dinamiche concorrenziali tra le società/associazioni sportive interessate alla gestione e all'utilizzo dell'impianto.

Nella stessa direzione, in relazione al descritto articolo 5, l'Autorità ritiene necessaria la previsione di una procedura di gara, anche semplificata, al fine di garantire, in ogni caso, il corretto confronto competitivo tra i soggetti potenzialmente interessati.

In relazione allo schema di decreto di cui al punto *v*) l'attenzione è posta sull'articolo 39, relativo alla rinegoziazione delle concessioni, in cui è previsto che, al fine di permettere l'adeguamento degli impianti sciistici alle norme di sicurezza stabilite nel medesimo schema di decreto, i soggetti affidatari degli impianti sciistici possono sottoporre all'ente affidante una domanda di revisione dei contratti concessori o di partenariato pubblico privato, che preveda la rideterminazione delle condizioni originariamente pattuite, anche sotto il profilo temporale con l'eventuale proroga della durata del rapporto.

In proposito, nell'evidenziare l'indeterminatezza della nozione di affidatari degli impianti sciistici, si ricorda che l'Autorità ha in numerosi precedenti sottolineato che la possibilità di prorogare gli affidamenti in concessione oltre i

³ [Cfr., *ex multis*, AS1550 - CONCESSIONI E CRITICITÀ CONCORRENZIALI, in Boll. 48/2018; AS1363 - COMUNE DI FOSSANO (CN) - PROROGA DELLA CONCESSIONE DI GESTIONE DI IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI, in Boll. 13/2017; AS1520 - COMUNE DI CASTELLANZA (VA) - PROROGA AFFIDAMENTO GESTIONE CAMPI DI CALCIO, in Boll. 26/2018.]

termini fissati nell'originaria procedura di aggiudicazione dovrebbe rappresentare una circostanza del tutto eccezionale e temporalmente limitata, in ragione della sua portata potenzialmente contraria ai principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione⁴.

Pertanto, anche in queste ipotesi, l'Autorità ritiene necessario sottolineare l'importanza di una rigorosa applicazione, da parte degli enti affidanti, del principio di proporzionalità, evidenziandosi che, in alcune ipotesi, potrebbe concretizzarsi anche una modifica dell'oggetto della concessione, dal momento che la stessa non riguarderebbe più la sola gestione dell'impianto, ma anche l'esecuzione di lavori di adeguamento dell'impianto alle norme sulla sicurezza, ciò determinando la necessità di procedere con una nuova procedura di gara.

Infine, in aggiunta a quanto sopra, l'Autorità ritiene opportuno porre l'attenzione su un tema che, benché non oggetto degli schemi di decreto in parola, appare particolarmente rilevante nel settore sportivo, ossia la questione dell'esclusiva riservata alle Federazioni su alcune aree di attività e, segnatamente, sulla c.d. attività agonistica.

A tal fine, l'Autorità rileva come, a livello normativo e regolamentare, vi siano incertezze e difficoltà interpretative in relazione alla corretta identificazione dei limiti e delle caratteristiche dell'attività sportiva agonistica. Infatti, il Decreto Ministeriale 18 febbraio 1982, emanato dal Ministero della Sanità e relativo alle "norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica" appare limitarsi a prevedere che "la qualificazione agonistica a chi svolge attività sportiva è demandata alle Federazioni sportive nazionali" (articolo 1). Parimenti, la successiva Circolare del Ministero della Sanità del 31 gennaio 1983 n. 7 "Norme per la tutela sanitaria della attività sportiva agonistica", intervenuta a chiarimento del Decreto, così come più recentemente il decreto del Ministero della Salute 8 agosto 2014, appaiono anch'essi limitarsi ad affermare che non tutta l'attività sportiva svolta in forma competitiva può ricondursi ad attività agonistica, senza tuttavia fornire elementi atti a qualificare l'attività agonistica e delimitarne l'ambito rispetto all'attività amatoriale. Inoltre, non sempre risulta sufficientemente chiaro che l'esclusiva relativa alle attività agonistiche in senso stretto non deve essere declinata nell'impedimento assoluto per i soggetti diversi dalle Federazioni di svolgere tali attività, bensì deve essere intesa come l'affidamento alle Federazioni del controllo su tali attività, le quali, tuttavia, possono essere svolte anche da soggetti terzi, purché autorizzati dalle Federazioni, ad esempio attraverso la stipula di apposite convenzioni.

Ad avviso dell'Autorità, l'incertezza derivante dal richiamato quadro normativo può ripercuotersi nello svolgimento delle attività non agonistiche, a discapito del corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali tra tutti i soggetti che legittimamente possono svolgere queste attività. Pertanto, l'Autorità ritiene opportuno che, in questa sede legislativa, venga chiarito che solo l'attività agonistica in senso stretto, e non l'attività genericamente competitiva, può essere soggetta all'esclusiva delle Federazioni (ed eventualmente svolta dai soggetti terzi autorizzati). Inoltre, il nuovo quadro normativo dovrebbe individuare con precisione le caratteristiche salienti dell'attività strettamente agonistica, al fine di evitare una interpretazione strumentale di tale nozione, con la conseguente illegittima compressione dell'esercizio di attività economiche che non rientrano in tale riserva.

Da ultimo, si evidenzia che la presente segnalazione lascia impregiudicata la possibilità per l'Autorità di utilizzare nel settore sportivo i propri poteri di *enforcement*, previsti dalla normativa sulla concorrenza, ai sensi degli articoli 2 e 3 della L. 287/90 e 101 TFUE e 102 TFUE, laddove, in presenza dei presupposti, ciò si renda necessario al fine di ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

⁴ [Cfr., *ex multis*, AS1550 - CONCESSIONI E CRITICITÀ CONCORRENZIALI, cit.; AS1363 - COMUNE DI FOSSANO (CN) - PROROGA DELLA CONCESSIONE DI GESTIONE DI IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI, cit.; AS1520 - COMUNE DI CASTELLANZA (VA) - PROROGA AFFIDAMENTO GESTIONE CAMPI DI CALCIO, cit..]