

Roma, 20 giugno 2024

Spett.le Ufficio di presidenza della VII Commissione
Cultura, scienza e istruzione
Camera dei Deputati
com_cultura@camera.it

Oggetto: contributo scritto AC 1902 – Conversione DL n. 71/2024

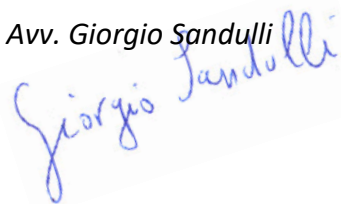
Ringrazio l'Ufficio di Presidenza della Commissione per l'invito a esprimere alcune considerazioni sul decreto legge in oggetto e anticipo che mi esprimerò unicamente con riferimento alla nuova disciplina dettata dall'art. 3 relativamente ai volontari e cercherò di farlo con la massima sintesi.

Non avendo io una rappresentanza istituzionale nell'ambito del movimento sportivo, segnalo che quanto segue è frutto di valutazioni personali sviluppate in particolare nel confronto continuo in seno al Master Sapienza in Diritto e Sport che ho il privilegio di coordinare sin dalla sua istituzione.

Pertanto non presenterò alcuna valutazione in termini di opportunità o di preferenza rispetto alle possibili alternative soluzioni normative, limitandomi a evidenziare alcuni aspetti critici e possibili percorsi di intervento lasciati alla valutazione del Legislatore.

Distinti saluti

Avv. Giorgio Sandulli



AC 1902 – CONVERSIONE DL N. 71/2024

contributo scritto

1. Premessa – La figura del “volontario”. Evitare il rischio di discriminazioni

In premessa ritengo utile richiamare alcuni concetti “sociologici” riferiti alla **figura del volontario** in senso ampio. L’immagine che abbiamo dei volontari è per lo più riconducibile al valore della solidarietà, all’esigenza di aiutare chi ha bisogno, al desiderio di condividere tempo risorse o competenze con persone o gruppi che soffrono un disagio (ma anche a favore di animali o dell’ambiente o di fenomeni culturali in senso ampio).

Il fine ultimo è il benessere della comunità di appartenenza o della comunità verso cui si rivolge il volontario; un fine prevalentemente altruistico, anche se riconosciamo nell’attività del volontariato anche obiettivi più personali: in un certo senso può rilevare anche una dimensione esistenziale, un riconoscimento sociale, l’accrescimento del senso di autostima, la fiducia in se stessi e anche una dimensione di socialità.

Pur riconoscendo quindi la possibilità di una spinta personale alla propria affermazione come persona attiva e partecipe alla propria società, nell’immaginario collettivo e nell’analisi sociale, nella figura del volontario persiste l’idea di fondo della **“volontarietà” come sostanziale gratuità**.

Il Codice del Terzo Settore, d.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017, all’art. 17 dedicato proprio ai volontari, chiarisce esplicitamente questo aspetto della gratuità che quindi non è un mero carattere sociologico ma assume il valore di un precetto giuridico; al comma 3, art. 17. si legge *“l’attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo”*. Sono ammessi solo rimborsi spese; spese che in linea di principio devono essere documentate o, in mancanza di giustificativo, possono essere autocertificate (comma 4 art. 17) però entro un tetto massimo (10 € / giorno e 150 € / mese).

Il “volontario” sia sociologicamente, sia giuridicamente si presenta quindi come una persona che opera senza cercare alcun compenso economico in cambio dell’impegno offerto.

In questo quadro generale si inserisce la riforma dello sport e in particolare la normativa del “nuovo lavoro sportivo”. Questa figura, nel corso delle progressive modifiche apportate all’originale d.lgs. n. 36/2021 ha già visto diverse modifiche e integrazioni e il decreto legge in corso di conversione introduce ulteriori significative novità.

Come anticipato non è mio compito né interesse un giudizio di merito o di opportunità, però una sottolineatura sulla (in)coerenza di sistema e/o sul diverso trattamento tra le figure di “volontario” presenti nel nostro ordinamento non può non essere evidenziata.

Anche perché Enti del terzo settore e Enti impegnati nella promozione della pratica sportiva sono due fenomeni che hanno spazi di sovrapposizione, tali per cui una normativa significativamente diversa oltre a realizzare una potenziale discriminazione può indurre elementi di confusione.

Da un punto di vista di mera tecnica giuridica, **si richiama quindi l’attenzione sul criterio della ragionevolezza per cui appare opportuno essere certi di non applicare a situazioni per molti versi analoghe norme differenti.**

Evidentemente la valutazione sulla eventuale giustificatezza di un trattamento diverso applicato a situazione analoghe è rimessa al legislatore che non è però liberato dal **richiamo al principio di ordine costituzionale di parità di trattamento**.

2. Il merito della disciplina di cui all'art. 3 e possibili ree di intervento normativo

Nel merito va preliminarmente chiarito che permane inalterato il principio fondante di cui al comma 1, art. 29, d.lgs. n. 36/2021 per cui sono volontari coloro che *“mettono a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ma esclusivamente con finalità amatoriali”*

Permane anche l'ampiezza delle attività che un volontario può svolgere, le quali ricomprendono anche *“formazione, didattica e preparazione degli atleti”* .

Il rinnovato quadro normativo di cui all'art. 3 in esame incide invece sui profili economici del trattamento dei volontari cui impegnati *“in occasione di manifestazioni ed eventi sportivi riconosciuti”* dalle Istituzioni sportive nazionali possono essere erogati rimborsi qualificati come *“forfettari”* (fino a 400 € / mese). Con l'occasione la norma dispone anche conseguenti obblighi di registrazione.

La novità quindi non riguarda (o non dovrebbe riguardare) la qualificazione di questo speciale rapporto quanto piuttosto la sua dimensione economica; dimensione economica che, a rigore di legge, dovrebbe rimanere solo eventuale e comunque marginale ed estranea alla causa e alle personali finalità che devono restare amatoriali.

Continuiamo quindi a parlare in linea di principio di meri rimborsi in quanto il volontario non agisce con l'obiettivo di ottenere qualcosa in cambio del proprio impegno.

Ciò detto emergono però alcuni elementi che pongono un problema di coerenza di sistema e/o difficoltà interpretative e applicative che elenco di seguito.

1. La somma (massima) di 400 €/mese, per la quale non si chiedono giustificativi (considerato che permangono le possibilità di chiedere i rimborsi a piè di lista anche per spese più significative) ha un certo rilievo economico, non appare marginale e sicuramente il legislatore può e deve operare una valutazione in termini di coerenza di sistema (considerato che i volontari del Terzo Settore godono di rimborsi solo fino a 150 €/mese).

Il Legislatore dovrebbe valutare se sussistano ragioni che giustificano tale diverso trattamento; restando libero di scegliere se armonizzare o meno i due sistemi ma secondo una logica ragionevole.

2. La norma sembra circoscrivere le situazioni in cui sono ammessi tali rimborsi forfettari alle sole *“manifestazioni ed eventi sportivi riconosciuti”* dalle Istituzioni sportive nazionali.

Tale tipologia di rimborso sembrerebbe preclusa a quei volontari che partecipino della sola attività istituzionale (anche formativa, didattica e di preparazione) delle ASD/SSD nelle loro attività quotidiane, ordinarie o di base. Tali altre attività di volontariato godrebbero dunque di una disciplina di “minor favore” con il paradossale effetto che proprio “*l’attività sportiva in tutte le sue forme*” oggi costituzionalmente tutelata avrebbe un regime di minor sostegno e promozione.

Il Legislatore potrebbe valutare se non sia opportuno rendere più omogeneo il sistema, non limitando il rimborso forfettario a favore dei soli volontari impegnati in attività riconosciute dalle istituzioni sportive nazionali, ma ricomprendendo tutti i volontari che promuovono “*l’attività sportiva in tutte le sue forme*”

3. In termini di semplificazione normativa, che costituisce uno degli obiettivi dichiarati del decreto legge n. 71/2024, si ritiene che in ragione del tetto massimo di 400 € / mese (che appare riferito al volontario percipiente e non all’Ente erogante) il volontario sarà tenuto a segnalare all’Ente che eroga tale rimborso eventuali altri rimborsi già percepiti nel mese da altri Enti affinché se ne abbia contezza per non superare la soglia massima.

Ma considerato che la soglia massima mensile sembra essere indicata “per cassa” (ossia con riferimento a quanto materialmente percepito dal volontario nel singolo mese di calendario), si potrebbe porre un problema operativo di non facile soluzione: spesso le erogazioni arrivano in ritardo e in maniera non programmata; per cui si potrebbe avere il caso di attività di volontariato svolte ordinatamente con cadenza mensile ma con rimborsi erogati da Enti diversi e in sovrapposizione temporale col rischio di superare casualmente la soglia mensile e realizzare effetti qualificatori (quindi fiscali e contributivi) perversi.

Il Legislatore dovrebbe porre attenzione alla scelta se adottare un criterio per cassa o per competenza. La natura “ibrida” di queste nuova tipologia di rimborso e la fissazione di una soglia complica la scelta. In ogni caso il punto meriterebbe un intervento chiarificatore pena il disperdersi dell’obiettivo di semplificazione

4. Da un Punto di vista lessicale, il decreto legge n. 71/2024 qualifica tali nuovi rimborsi come “forfettari” (quindi apparentemente computabili in misura fissa, in un certo senso predeterminata e a prescindere da qualsiasi rendicontazione delle spese). Nel contempo, però, il decreto sancisce che sia adottata una delibera sulle tipologie di spese per cui è ammesso il rimborso. Quindi ci si chiede se il volontario che chiede un rimborso forfettario sia comunque tenuto ad affermare di aver sostenuto proprio tali specifiche e predeterminate tipologie di spese. Ma allora, pur in assenza di puntuale rendicontazione, si tratterebbe non di rimborso forfettario bensì di autocertificazione.

Il Legislatore dovrebbe sciogliere tale discrasia lessicale. In alternativa: qualificando assolutamente come forfettari i rimborsi (e quindi svincolandoli da delibere che elenchino le spese ammissibili) oppure sopprimendo il termine forfettario e giustificando

la richiesta del volontario sulla base di una auto-certificazione in quanto solamente liberato dalla prova documentale di aver sostenuto le spese. Una soluzione intermedia è foriera di confusione applicativa e interpretativa.

5. Analogamente si rileva anche che il decreto sancisce che le delibere debbano indicare non solo le spese rimborsabili anche le attività di volontariato che giustificano tale rimborso "forfettario". Avendo già la legge definito che sia il volontario, questa ulteriore specificazione rischia solo di introdurre un ulteriore elenco di mansioni "rimborsabili" a differenza di altri volontari che svolgendo diverse mansioni non sarebbero rimborsabili. Con l'aggravante che se già gli incarichi ai lavoratori nel mondo dello sport sono caratterizzati da un certo grado di promiscuità per i volontari è ancora più frequente che si venga convocati con l'aspettativa di svolgere un'attività per poi essere chiamati, per necessità contingenti, a svolgere attività promiscue se non anche del tutto differenti.

Il Legislatore potrebbe scegliere di destinare il rimborso in esame a tutti i volontari a prescindere dalla specifica attività svolta, sopprimendo tale riferimento.

6. Un'altra criticità che emerge dalla lettura testuale del decreto legge n. 71/2024 è il nuovo obbligo, per chi eroga tali nuovi rimborsi forfettari ai volontari, di iscriverli in una sezione dedicata del RASD indicando nominativo e misura del rimborso. Tale iscrizione andrà registrata nel RASD con cadenza trimestrale e va sottolineato che la legge chiede di effettuare la registrazione delle somme entro la fine del mese successivo al trimestre di svolgimento della prestazione sportiva.

Ai fini della registrazione quindi il decreto non prende a riferimento temporale la data della materiale ed effettiva erogazione del rimborso. In tal modo si corre il rischio di una possibile confusione nel caso di erogazione ritardata magari addirittura fino a scavallare l'anno fiscale.

Considerato che le informazioni così registrate sono a disposizione dei vari Enti ispettivi e di controllo previdenziale e fiscale occorre avere attenzione agli effetti potenzialmente distorsivi riferiti all'utilizzo del criterio di cassa o di competenza

Anche con riferimento a questo punto, così come indicato al punto 3, il Legislatore dovrebbe porre attenzione alla scelta se adottare un criterio per cassa o per competenza. Fermo restando che la natura "ibrida" di queste nuova tipologia di rimborso e la fissazione di una soglia mensile complica tale scelta. In ogni caso il punto meriterebbe un intervento chiarificatore pena il disperdersi dell'obiettivo di semplificazione

7. Da ultimo si segnala un aspetto che pure appare potenzialmente foriero di problemi applicativi e interpretativi.

Da un lato è pacifico che i rimborsi forfettari in esame *“non concorrono a formare il reddito del percipiente”*.

Ma i nuovi rimborsi forfettari sembrano avere una natura ibrida in quanto *“concorrono al superamento dei limiti di non imponibilità”* previdenziale e fiscale.

In pratica questi rimborsi costituiscono una sorta di piattaforma idonea a far emergere una parte dei compensi lavorativi che altrimenti potrebbero restare *“sotto soglia”*.

Pertanto il volontario rimborsato fino a 400 € / mese non pagherà contributi né imposte fiscali su tali somme, ma se fosse anche collaboratore sportivo (ovviamente per un diverso Ente essendo vietato svolgere attività di volontariato e di lavoro sportivo a favore del medesimo ente sportivo) e cumulando compensi e rimborsi superasse la soglia di 5.000 € / anno il risultato sarebbe che i rimborsi forfettari ricevuti finirebbero di fatto per avere un chiaro ed evidente rilievo contributivo.

Con un'ulteriore problematica; per i compensi ancora dovuti è sufficiente che il volontario / collaboratore avvisi di tale superamento il suo (futuro) committente prima di essere pagato

Se invece il rimborso che contribuisce a superare le soglie arriva successivamente a compensi da lavoro sportivo già percepiti, una parte di quel compenso già percepito (e che in perfetta buona fede era stato magari erogato nel convincimento di rimanere ancora sotto soglia e quindi senza versamento di contributi) finisce per emergere e diventare imponibile ex post!

Questo punto deve trovare una soluzione interpretativa e applicativa più chiara in quanto appare irragionevole e iniquo gravare un committente che abbia già erogato legittimamente somme sotto soglia a riconsiderare e riqualificare il compenso già erogato e solo a causa di successivi rimborsi forfettari di cui lui potrebbe addirittura ignorare l'esistenza

8. Incidentalmente si rileva che - essendo stata abrogata la norma che consentiva un rimborso autocertificato fino a 150 € / mese, sostituendola con una previsione che, per quanto apparentemente di miglior favore, è inapplicabile fino alla delibera delle Istituzioni nazionali - si sta realizzando un periodo di vuoto legislativo difficilmente colmabile.

Il Legislatore potrebbe valutare se nella conversione del decreto si possa dotare una norma transitoria che consenta qualche forma di rimborso comunque erogabile nel corso di tale periodo di carenza.

Avv. Giorgio Sandulli

