



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori CONZATTI e SERAFINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 GIUGNO 2018**

Modifiche alla legge 23 marzo 1981, n. 91, recanti disposizioni in materia di sport e professionismo femminile

ONOREVOLI SENATORI. — Nel corso degli ultimi anni, allo sport è stato riconosciuto un sempre crescente valore sociale, arrivando a ritenerlo uno dei maggiori strumenti di integrazione, di educazione dei giovani e di sostegno all'invecchiamento attivo.

Malgrado sia insita nello sport la volontà di superare differenze di colore, di razza, di religione e di genere, in Italia, secondo quanto riportato dal CONI (il Comitato olimpico nazionale italiano), nel 2016 si sono registrati 4,5 milioni di tesserati fra dirigenti, tecnici, atleti, di cui solo il 27,2 per cento sono donne.

Gli operatori, che svolgono attività di supporto e sostegno alla pratica sportiva all'interno delle organizzazioni societarie e federali, sono oltre 1 milione e ricoprono le cariche di dirigente, tecnico, ufficiale di gara e collaboratore a vario titolo. Nel complesso, quindi, le quarantacinque federazioni sportive nazionali (FSN) e le diciannove discipline sportive associate (DSA) raccolgono cinque milioni e mezzo di tesserati.

Un mondo, questo, che ha alle spalle una storia caratterizzata da una netta predominanza maschile e paga il prezzo di un retaggio culturale che vede le donne sempre un passo dietro.

Sebbene esistano prove di pratica sportiva femminile fin dal 1900 a.C., le donne hanno dovuto attendere l'inizio del XX secolo per vedersi riconosciuto un ruolo attivo nel mondo sportivo internazionale; prima di allora alle donne non era permesso partecipare, né assistere alle competizioni.

Ai primi Giochi olimpici della storia, che avevano decretato la tregua sacra in tutta la Grecia, nessuna donna era presente, neppure in veste di spettatrice. Unica eccezione le sacerdotesse.

Neppure ad Atene, in occasione della prima olimpiade moderna, nel 1896, alle donne fu consentito gareggiare. De Coubertin volle, infatti, rispettare la tradizione classica, tuttavia ci fu una competitorice non ufficiale alla maratona, una donna greca di umili origini conosciuta come Melpomene, alla quale non fu consentito di correre nella gara maschile, ma che corse da sola l'intero percorso pur non potendo entrare all'interno dello stadio per il giro finale. Completò la gara in circa cinque ore e mezzo ma non viene ricordata nei medaglieri ufficiali.

Le prime presenze ufficiali femminili si ebbero a Parigi nei Giochi del 1900. Tra i partecipanti, seicento uomini e due donne in gara.

Nel 1922 e nel 1926 furono organizzati a Parigi e a Göteborg i giochi mondiali femminili che rischiarono di oscurare i Giochi olimpici. Il successo delle due manifestazioni indusse il CIO (Comitato olimpico internazionale) ad ammettere le donne ai Giochi di Amsterdam del 1928, limitando la loro partecipazione a gare di tennis e tiro con l'arco, ma non le ammise alle gare di atletica.

A Stoccolma la presenza femminile era ancora del 2 per cento (57 donne su 2.540 iscritti).

Nel 1932 a Los Angeles 127 (nessuna italiana) su 1.281 maschi.

Solo alle Olimpiadi del 1936 a Berlino fu ammessa la partecipazione delle donne. Della squadra tedesca faceva parte Helene Mayer di origine ebrea. Quarantanove i Paesi partecipanti, 3.834 atleti, 328 donne. Per l'Italia gareggiò negli 80 metri ostacoli Ondina Valla che vinse la medaglia d'oro, ancora oggi ricordata come un'eroina moderna.

Nel 1952 ai Giochi di Helsinki solo la metà delle squadre inviò rappresentanti femminili. Nel 1968 a Città del Messico, pur folta, la rappresentanza femminile non superò il 12 per cento (845 donne su 7.200 iscritti).

A Roma, nel 1960, su 241 uomini le donne furono solo 34. Dal 1970 si registrò il *boom* delle attività sportive femminili.

Ad Atlanta nel 1996 ci fu la svolta. Parteciparono ai Giochi anche le donne musulmane (per la prima volta dopo la rivoluzione islamica del 1979).

Nel 2010 a Vancouver in Canada, ci fu ancora una discriminazione. Il CIO non consentì alle donne di fare il salto con gli sci. Il vero cambio di passo arrivò con Londra 2012.

I dati statistici indicano, a partire dal secondo dopoguerra, una crescita sostenuta della quota femminile sul totale degli atleti: da poco più dell'8 per cento nel 1948 a oltre il 20 per cento nel 1976 sino a superare il 36 per cento nel 1996.

La XXXI Olimpiade, l'ultima disputata, svoltasi a Rio de Janeiro nel 2016, ha visto 207 nazioni partecipanti, 11.303 atleti iscritti alle competizioni in 28 discipline diverse.

La squadra italiana era composta di 297 atleti, 155 uomini e 142 donne. La più numerosa rappresentanza femminile di sempre, sia per numero assoluto, sia in percentuale (47,81 per cento), che supera il 43,78 per cento registrato a Londra nel 2012.

Nonostante questi numeri, lo sport non riconosce alle donne la giusta dignità. A differenza degli sport maschili nei quali è previsto il professionismo, le atlete, qualsiasi sport praticino, indipendentemente dal numero di vittorie, dai *record*, dalle medaglie olimpiche conquistati, sono considerate dilettanti, con i limiti che questa dimensione porta con sé: disparità di trattamento economico (mediamente inferiore a quello dei colleghi del 30 per cento), nessuna tutela in caso di maternità, in alcuni e non rari casi,

nessuna posizione previdenziale e infortunistica.

A molte donne può capitare di dover sottoscrivere scritture private con la cosiddetta «clausola antimaternità» che le mette nella condizione di dover scegliere fra attività e famiglia.

Le donne più conosciute possono vivere con le sponsorizzazioni o divenire *testimonial* nelle pubblicità, ma la sola alternativa concreta per le più vincenti è quella di entrare a far parte delle squadre dei corpi sportivi militari così da riuscire a guadagnare lo *status* di dipendente pubblico e la possibilità di mantenere lo stipendio anche oltre gli anni dell'agonismo.

Oggi le atlete sono ritenute «professioniste di fatto» che non possono essere considerate, quindi, né lavoratrici autonome né subordinate e non percepiscono il TFR (trattamento di fine rapporto).

Il 70 per cento delle donne che vive lo sport professionistico, nel senso che lo pratica come impegno totalizzante, non raggiunge l'indipendenza economica (sovente gareggia a spese della famiglia).

Nella XVI legislatura Manuela Di Centa fu promotrice di un progetto di legge che si è arenato al Senato; anche nella XVII legislatura sono state presentate diverse proposte nei due rami del Parlamento per ottenere almeno la tutela della maternità delle atlete e per il riconoscimento del professionismo alle discipline sportive femminili, oltre che per assicurare alle donne le necessarie coperture sanitarie, assicurative e previdenziali e l'equiparazione del trattamento economico fra i sessi.

Ad oggi solo sei discipline hanno reso chiaro chi può essere considerato professionista sportivo e le donne ne sono chiaramente escluse.

L'ultimo Ministro per lo sport aveva dichiarato che rivedere la legge n. 91 del 1981 era un obiettivo della legislatura. Il CONI, invece, ha sempre ravvisato la necessità di

ripensare la norma, ma in una legge quadro sullo sport più ampia. Fra le argomentazioni a sostegno di questa posizione, il fatto che il solo quadro normativo non aiuterebbe le donne ad ottenere una parità economica, ma che sarebbe sempre il mercato a stabilire quanto può guadagnare un'atleta rispetto ad un collega pur di pari livello. Quindi, molti sforzi restano da fare per adeguare la nostra legislazione ai principi costituzionali e al diritto europeo in materia di pari opportunità e di conciliazione di professionismo sportivo con le naturali esigenze di maternità delle atlete.

Il problema, però, oltre che legislativo e normativo, è culturale. Negli anni sono stati molti i tentativi fatti per superare questa discriminazione e le soluzioni, provenienti anche dal mondo della politica, non sono riuscite a superare la legge n. 91 del 1981 che è ancora vigente.

Questo stato di cose permane in Italia nonostante: la risoluzione 32/130 del 1977 con la quale l'ONU riconosceva il diritto allo sport come diritto dell'uomo perché legato alla funzione educativa, culturale e sociale; la Carta internazionale dello sport e dell'educazione fisica adottata dall'UNESCO nel 1978; la Convenzione di New York per l'eliminazione di tutte le discriminazioni contro le donne; la Dichiarazione di Pechino e la Piattaforma d'azione del 1995 che, oltre a affrontare l'argomento della discriminazione di genere nello sport, sottolineano la necessità di incentivare la partecipazione delle donne nei processi decisionali del mondo sportivo.

Anche l'Unione europea è intervenuta più volte per denunciare la disparità di genere nell'accesso e nello svolgimento dell'attività sportiva, nel 2003 ha adottato la risoluzione donne e sport (2002/2280 (INI)) nella quale lo sport femminile è definito come espressione del diritto alla parità e alla libertà di tutte le donne. Questa risoluzione sollecita gli Stati membri e il movimento sportivo a

eliminare la distinzione tra pratiche maschili e femminili «nelle procedure di riconoscimento delle discipline di alto livello» e chiede alle federazioni nazionali e alle autorità di tutela di «assicurare alle donne e agli uomini parità di accesso allo statuto di atleta di alto livello, garantendo gli stessi diritti in termini di reddito, di condizioni di supporto e di allenamento, di assistenza medica, di accesso alle competizioni, di protezione sociale e di formazione professionale, nonché di reinserimento sociale attivo al termine delle loro carriere sportive» e chiede alle autorità di governo e sportive di «garantire l'eliminazione delle discriminazioni dirette e indirette di cui sono vittime le atlete nell'esercizio del loro lavoro». Sempre l'Unione europea ha dichiarato il 2007 «Anno europeo delle pari opportunità per tutti», insistendo sul superamento delle discriminazioni e promuovendo la parità di genere in tutti i campi; ha esortato gli Stati membri a mettere in campo azioni positive per contrastare e ridurre la criticità della situazione femminile, in particolare l'accesso e la permanenza del mondo del lavoro. E la Commissione europea ha presentato un Libro bianco sullo sport nel quale si legge che l'attività sportiva è soggetta all'applicazione del diritto comunitario, come il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, le norme relative alla cittadinanza dell'Unione e la parità uomo donna per quanto riguarda il lavoro.

A tutt'oggi, in Italia, nessuna disciplina sportiva femminile è qualificata come professionistica; le donne sono considerate dilettanti anche nelle federazioni (in Italia solo sei) che prevedono il professionismo per gli uomini (calcio, ciclismo - solo per le gare su strada -, motociclismo, pugilato, golf e pallacanestro). Pur riconoscendo l'autonomia dell'ordinamento sportivo (nel distinguere fra professionismo e dilettantismo) va ricordato che in Italia persiste una discriminazione economica fra i generi che dovrebbe

essere colmata. Va considerato anche che: l'articolo 2 della legge n. 91 del 1981 definisce «sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica». L'articolo 7 della medesima legge chiarisce che «l'attività sportiva professionistica è svolta sotto controlli medici, secondo norme stabilite dalle federazioni sportive nazionali ed approvate, con decreto Ministeriale della sanità sentito il Consiglio sanitario nazionale» e l'articolo 9 recita: «l'assicurazione obbligatoria per la invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, prevista dalla legge 14 giugno 1973, n. 366, per i giocatori e gli allenatori di calcio è estesa a tutti gli sportivi professionisti di cui all'articolo 2 della presente legge».

Lo scopo del presente disegno di legge è, quindi, quello di definire professionistico l'impegno costante e totalizzante di migliaia di donne che praticano sport a livello agonistico al pari degli uomini e in tutte le discipline regolamentate dal CONI, ma che oggi gareggiano con la qualifica di «dilettanti», con i limiti che questa dimensione porta con sé, nonché quello di equiparare a livello contrattuale le prestazioni di donne e uomini che praticano l'agonismo. Donne che, per impegno e risultati, nulla hanno da invidiare ai colleghi maschi se non lo *status* di «lavoratore».

Fino ad oggi, delle quarantacinque discipline sportive riconosciute dal CONI, una sola, la Federazione italiana sport equestri (FISE), per pochi mesi, prima del suo commissariamento, è stata presieduta da una donna. Ciò significa che ai livelli dirigen-

ziali forse è ancora più grave la questione della rappresentanza di genere.

Perfino Tito Boeri, presidente dell'INPS (Istituto nazionale della previdenza sociale), aveva evidenziato la rilevanza del problema e aveva parlato della necessità di estendere il contributo previdenziale obbligatorio a tutti gli sport per contrastare il fenomeno dei compensi in nero. La sua riflessione puntava anche a sottolineare la brevità di alcune carriere (fra queste quella sportiva) che in assenza di una possibile contribuzione volontaria lascia completamente scoperto il 75 per cento dei praticanti l'agonismo. Fino alla riforma Fornero i contributi degli sportivi confluivano nelle casse dell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo), al pari dei lavoratori dello spettacolo, ma se un attore o un musicista può lavorare fino a tarda età, la vitalità degli sportivi è molto diversa.

Visto che non è un caso raro che si evidenzino lo stato di indigenza di sportivi pur di fama nazionale, la legge n. 86 del 2003 ha istituito il fondo «Giulio Onesti» l'equivalente della legge Bacchelli (legge n. 440 del 1985), ma dedicata allo sport, che prevede un contributo economico per un massimo di cinque sportivi che hanno dato lustro al Paese qualora sia comprovato il loro grado di disagio economico.

In Francia la dirigenza femminile nello sport è un sistema consolidato. Le quote sono previste dalle regole federali e a livello nazionale la quota deve essere proporzionale al numero di donne tesserate.

La Norvegia riconosce alla rappresentanza femminile almeno il 40 per cento negli organismi pubblici che eleggono comitati e direttivi e ha di recente allineato i premi in denaro per le nazionali di calcio maschile e femminile.

Nonostante l'Europa fornisca modelli virtuosi, la parità nello sport è ancora molto lontana in Italia. Pur se è stata ricercata, la promessa è stata disattesa. I problemi in am-

bito sportivo restano e si traducono nel riconoscimento dei diritti e nella sostenibilità del sistema che finanzia a dismisura alcuni sport molto mediatici come il calcio e quasi per nulla le altre discipline che tornano di interesse solo in concomitanza di grandi manifestazioni ma che poi non trovano spazio in tv e sui giornali se non in modo assolutamente marginale e che, quindi, non favoriscono investimenti da parte degli *sponsor*.

Nel 1985 l'UIISP (Unione italiana sport per tutti) propose la Carta dei diritti delle donne nello sport che avrebbe dovuto garantire le pari opportunità e i medesimi diritti per gli sportivi. Nel 2007 fu proposta, invece, la carta dei Diritti dell'atleta che avrebbe dovuto fissare il principio del pari trattamento economico e normativo fra donne e uomini. Principi confermati dall'allora Presidente del consiglio dei ministri che propose di intervenire su questa materia con il progetto «Destinazione Sport», una iniziativa che avrebbe dovuto modificare la già citata legge n. 91 del 1981.

Così come, fra le altre iniziative, fu lanciata una petizione al presidente del CONI per chiedere il riconoscimento per le atlete del professionismo, al fine di consentire loro di essere considerate lavoratrici.

Per una donna è difficile mantenere il *ranking* nel periodo in cui è costretta a fermarsi per una gravidanza. Congelamento che oggi è recepito solo da alcune federazioni. Tuttavia un segnale positivo si è avuto a livello nazionale con la legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) nella quale è previsto un contributo a favore delle atlete in maternità grazie all'istituzione di un fondo che, per tre anni e fino al 2020, si traduce in 1.000 euro al mese per un massimo di dieci mesi, a garanzia di una loro continuità retributiva in caso di gravidanza. La maternità, infatti, potrebbe non consentire più all'atleta di mantenere un alto livello di prestazione. Soprattutto è complicato co-

niugare allenamenti, ritiri e gare con allattamenti e notti insonni.

Oggi praticano assiduamente lo sport quasi 15 milioni di cittadini per un interesse economico di 1,7 per cento di PIL che con l'indotto arriva al 4 per cento.

Buona parte di questo universo è pagato con contratti di collaborazione con «compenso sportivo» che impedisce il lavoro dipendente o, in alternativa con co.co.co. (contratti di collaborazione coordinata e continuativa) formula classica per il dilettantismo. In base all'articolo 37 della legge n. 342 del 2000 molti compensi sono considerati rimborsi spese e i premi e i compensi per attività sportiva finiscono fra i «redditi diversi» non assimilabili a lavoro dipendente e non soggetti a imposizione fiscale fino a 7.500 euro per anno. L'attuale giungla legislativa, nella quale le donne sono forzatamente dilettanti, espone queste ultime a rischiare, in caso di infortunio, di non accedere ad alcuna forma risarcitoria o di non percepire alcuna indennità prevista per i casi di invalidità temporanea o malattia, a meno che esse non abbiano stipulato direttamente e a proprie spese, una polizza *ad hoc*.

Così come - e questa è un'incredibile anomalia - nonostante la loro totale precarietà, debbano sottostare a un vincolo sportivo che le tiene legate, e a tempo indeterminato, alle società sportive di appartenenza. Un vincolo che può essere sciolto solo con il consenso della società, ma che l'articolo 6 della legge n. 91 del 1981 ha abolito per i professionisti.

La legge n. 91 del 1981, che si vuole modificare introducendo il divieto di discriminazione da parte delle federazioni sportive nazionali circa il professionismo sportivo, divide la pratica sportiva in due distinte categorie. Professionismo svolto nelle società di capitali e attività dilettantistica svolta da sportivi e associazioni sportive dilettantistiche, cooperative e di capitali (ASD) senza finalità di lucro.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche alla legge 23 marzo 1981, n. 91)*

1. Alla legge 23 marzo 1981, n. 91, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 2 è sostituito dal seguente:

«Art. 2. - (*Professionismo sportivo*). - 1. Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono sportivi professionisti, senza distinzione di sesso, gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e che conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse.

2. Per ogni disciplina sportiva regolamentata dal CONI, nel rispetto di quanto sancito nella Costituzione, è vietata qualsiasi forma di discriminazione di genere per quanto concerne la qualifica di atleta professionista da parte delle federazioni sportive affiliate al CONI»;

b) all'articolo 4, primo comma, dopo le parole: «conformemente all'accordo stipulato», sono inserite le seguenti: «nel rispetto delle pari opportunità tra donne e uomini»;

c) all'articolo 10, primo comma, le parole: «con atleti professionisti» sono sostituite dalle seguenti: «con atleti e atlete professionisti».

### Art. 2.

*(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

