

canale tematico dello sport (non a pagamento) che, dall'inizio di quest'anno, si può ricevere attraverso il digitale terrestre.

Sulla questione della vendita dei diritti televisivi sono state espresse valutazioni difformi: alcuni dei soggetti auditi ritengono auspicabile la vendita collettiva da parte della Lega, come avviene, ad esempio, in Germania, dove i diritti sono gestiti collegialmente e ripartiti anche al settore dilettantistico, e in Inghilterra, dove una quota dei diritti viene divisa in parti uguali fra tutte le squadre, una quota per bacino d'utenza e una quota in base ai risultati. Tale opinione trae origine dalla considerazione che l'attuale sistema di vendita determinerebbe nella Serie A un crescente squilibrio in termini finanziari tra le società, con la conseguenza che il campionato potrebbe essere vinto da un numero sempre più limitato di squadre che beneficino dei proventi derivanti dai diritti televisivi criptati. In particolare, il Presidente della società *Stageup* (società di consulenza alle imprese del settore sportivo) ha messo in evidenza come, per sopravvivere e svilupparsi, un sistema sportivo deve puntare più sul prodotto « campionato » che sui singoli *club*, come dimostrato da famosi esempi di successo (*Premier League*, *NBA* ecc.).

Altri soggetti, invece, tra i quali l'amministratore delegato della Juventus, Antonio Giraudo, pur non dichiarandosi contrari ad una eventuale vendita collettiva, hanno fatto notare come alla vendita individuale dei diritti TV corrisponda in Italia un *sistema di mutualità* verso le squadre della Serie B ben più incisivo di quanto avviene all'estero: in base all'accordo sottoscritto nel 1999, la Serie A ha garantito alla Serie B un importo minimo pari a 103 milioni di euro fino alla stagione 2002/2003, mentre a decorrere da tale data e fino al 2005 viene garantito il 20 per cento dei ricavi da diritti televisivi (in chiaro e criptati), da giochi e scommesse e da sponsorizzazioni dei campionati. Inoltre, svolgerebbero di fatto una funzione di mutualità verso le squadre « minori » di Serie A, la previsione per cui ogni società versa alla squadra ospite il 18 per cento della quota dei diritti TV criptati e degli incassi da vendita dei biglietti di ciascuna partita.

Nell'ottica di contrastare la progressiva diminuzione delle entrate derivanti dallo sfruttamento dei diritti televisivi, sono state avanzate, infine, alcune proposte di sviluppo del settore attraverso la vendita collettiva dei diritti internazionali del calcio italiano, attualmente sottoutilizzati, ovvero la possibilità di sfruttare i nuovi mezzi di comunicazione (digitale terrestre, *Internet*, telefonia mobile). È stato inoltre sollecitato un intervento per combattere in maniera più efficace la *pirateria* e la *contraffazione dei marchi*.

3.5. SISTEMA DEI CONTROLLI E DELLE SANZIONI

La legge n. 91 del 1981, come modificata dalla legge n. 586 del 1996, prevede che, al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, le società sportive siano sottoposte, al fine di verificarne l'equilibrio finanziario, ai controlli e ai conseguenti provvedimenti stabiliti dalle federazioni sportive, per delega del CONI, secondo modalità e principi da questo approvati.

Ai sensi dell'articolo 96 delle NOIF, per l'iscrizione ai campionati nazionali, le società professionistiche sono tenute a mantenere il

rapporto tra ricavi e indebitamento (RI) non inferiore a tre. In caso di mancato rispetto del parametro, il rapporto deve essere ripristinato mediante incremento dei mezzi propri da destinare a riduzione dell'indebitamento, la concessione di finanziamenti infruttuosi o il rilascio di garanzie.

L'organismo tecnico di supporto alla Federazione per il controllo economico-finanziario delle società è la *Covisoc* (Commissione per la vigilanza controllo delle società di calcio professionistiche) che, nel rispetto di quanto previsto dalla legge n. 91 del 1981, esamina la documentazione per la verifica dei requisiti per l'iscrizione ai campionati e svolge una continua attività di monitoraggio sulla situazione delle società. In caso di violazione delle norme federali in materia economico-finanziaria, la *Covisoc* può proporre alla FIGC di assumere provvedimenti nei confronti delle società, inclusi inchieste e procedimenti disciplinari. Le sanzioni previste sono, a seconda della gravità delle violazioni, la sospensione dei contributi federali, la decadenza dagli stessi o la non iscrizione ai campionati.

Ulteriori controlli sono svolti dalla *Coavisoc* (Commissione di appello per la vigilanza controllo delle società di calcio professionistiche), istituita il 17 marzo 2004 come organismo di secondo grado per i provvedimenti di non ammissione ai campionati, e dalla *Consob*, l'organismo di controllo delle società quotate in borsa.

La *Consob*, in particolare, verifica, ai fini dell'autorizzazione alla pubblicazione, la correttezza del prospetto informativo riguardante l'emittente e gli strumenti finanziari delle società quotate in borsa, con particolare riferimento ai rischi derivanti dall'investimento. Essa vigila altresì sull'indipendenza e l'idoneità tecnica delle società di revisione, alle cui attività di controllo il testo unico della finanza (decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) ha attribuito una funzione di particolare rilievo.

Complessivamente, nel corso delle audizioni dei rappresentanti degli organismi di controllo è emersa la consapevolezza di un abbassamento dell'*attenzione sulle regole tecniche ed economiche* a fronte dell'esigenza di garantire l'avvio del campionato e il suo regolare svolgimento; tale fenomeno è stato ritenuto uno degli elementi che ha determinato, tra l'altro, i noti problemi finanziari del settore.

In particolare, sono emersi tre livelli di responsabilità: quello delle società di calcio, quello degli organismi di governo del calcio e, infine, quello dei governi nazionali che si sono succeduti nelle due ultime legislature. Per quanto riguarda le società, gli amministratori, trattandosi di società di capitali, dovevano osservare regole dettate principalmente dal codice, cioè, in primo luogo, le regole della diligenza e della prudenza. Essi, invece, non sono stati prudenti negli investimenti effettuati, determinando un rapporto dei costi decisamente superiore rispetto ai ricavi.

Con riferimento al governo del calcio, l'introduzione della forma giuridica della società di capitali è stata accompagnata da una significativa riduzione delle forme di controllo « interno », nella convinzione che fosse ormai sufficiente affidarsi alla disciplina ordinaria del codice civile. Sono così stati aboliti l'obbligo della

certificazione del bilancio e la necessità dell'autorizzazione della Covisoc per l'indebitamento con le banche.

Per quanto riguarda il terzo livello di responsabilità, quello dei governi nazionali, con la citata legge n. 586 del 1996, il controllo effettuato dalla Covisoc sull'equilibrio finanziario delle società è stato espressamente circoscritto « al solo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi ». Né il ruolo di controllo « a tutto campo » fino ad allora da essa svolto ha potuto essere efficacemente sostituito dalla magistratura amministrativa e ordinaria, i cui tempi non sono adeguati alle esigenze di regolare funzionamento dei campionati di calcio.

Inoltre, sono stati segnalati gli effetti negativi della nuova disciplina in materia di « falso in bilancio » e, più in generale, l'inadeguatezza dei provvedimenti « salva-calcio » ad affrontare i problemi economici del settore.

Con riguardo alle società calcistiche quotate, i rappresentanti della Consob hanno dichiarato di non aver ravvisato segnali positivi né dal mercato dei diritti televisivi né da quello dei diritti alle prestazioni sportive dei calciatori, mentre gli annunciati interventi di razionalizzazione degli ingaggi ai calciatori, ai fini di una maggiore efficienza della gestione, non sono stati ancora realizzati. La fragilità dell'« industria del calcio » ha trovato riscontro negli andamenti delle azioni delle società quotate, con perdite al netto dell'andamento dell'indice di borsa pari al 157,6 per cento per la Lazio, al 90,3 per cento per la Roma e al 68,1 per cento per la Juventus. La Consob ha pertanto promosso — con ripetuti interventi presso le società quotate — un livello minimo di standardizzazione delle informazioni riguardanti gli effetti economico-finanziari delle operazioni di trasferimento dei diritti sportivi sui giocatori e gli stipendi a questi ultimi corrisposti, nonché dei rischi specifici legati alla volatilità dei ricavi, alla rigidità della struttura dei costi e agli squilibri finanziari. Conclusivamente, alla luce dei ricorrenti e generalizzati squilibri economici delle società, la Consob ha riferito alla Commissione di ritenere nuovamente attuale un dibattito sull'effettiva *opportunità della loro quotazione*.

Merita segnalare che, secondo quanto riferito dal Presidente della Lega professionisti di Serie C, le società appartenenti a tale categoria sono sottoposte a regole più stringenti rispetto a quelle di Serie A e di Serie B: innanzitutto, al contrario di quanto avviene per la Lega nazionale professionisti, il presidente ed i vicepresidenti della Lega di Serie C non possono essere presidenti di società; da un punto di vista economico, inoltre, i contratti con i calciatori devono rispettare limiti di spesa predefiniti, che possono essere superati solo attraverso la sottoscrizione di fidejussioni bancarie a prima richiesta.

In proposito, gli auditi hanno peraltro segnalato la *recente approvazione di norme più severe* rispetto al passato, nell'ambito del CONI e della FIGC.

Innanzitutto, con il recente intervento riordino (decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, recante modifiche al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242), è stata attribuita al CONI, oltre alla funzione di stabilire i criteri e le modalità di esercizio dei controlli sulle società sportive da parte delle federazioni, la possibilità di sostituirsi ad esse quando ciò sia necessario per garantire il regolare svolgimento dei

campionati sportivi, in caso di verificata inadeguatezza dei controlli effettuati. A tal fine il CONI ha costituito una apposita commissione (la CO.VI.S.P., Commissione di vigilanza sugli sport professionistici).

Inoltre, i rappresentanti della Covisoc hanno illustrato le disposizioni adottate nel marzo 2003, con cui è stato previsto l'obbligo di rispettare specifici parametri finanziari, oltre che con riferimento al rapporto ricavi/indebitamento (sopra richiamato, e che non può essere inferiore a 3), anche in relazione al *rapporto patrimonio netto contabile/attivo patrimoniale* (PA) (che non deve essere inferiore a 0,10) e al *rapporto patrimonio netto contabile/diritti pluriennali* (PD) (che non deve essere inferiore a 0,25). Tali parametri sono stati ritenuti in grado di consentire un più stringente controllo sulle società, consentendo di evidenziare anche la relazione tra la loro situazione patrimoniale e il totale dei loro investimenti o, comunque, dei debiti che hanno assunto nel tempo. È stato poi reintrodotta l'obbligo della certificazione dei bilanci per la Serie A a decorrere dalla stagione 2004-2005 che sarà esteso anche alle società di Serie B a partire dalla stagione 2005-2006. Inoltre, tutte le società professionistiche dovranno essere in regola con i pagamenti (senza rateizzazioni) nei confronti dei tesserati, dell'erario e degli enti previdenziali. La FIGC adotterà contemporaneamente alla UEFA, presumibilmente dalla stagione 2006-2007, il cosiddetto « piano finanziario », che imporrà alle società professionistiche la correntezza di tutti i pagamenti.

Le nuove norme in materia di controlli sulle società conferiscono alla Covisoc maggiori poteri anche per quanto riguarda le *sanzioni*: in particolare, essa può ora decidere autonomamente in materia di sospensione e di decadenza dei contributi federali per l'intero anno in corso, nel caso in cui non pervenga tempestivamente tutta la documentazione che le società devono presentare. Inoltre, la Covisoc ha un potere sanzionatorio diretto per quanto riguarda il mancato rispetto del parametro ricavi-indebitamento. Per quanto attiene al tema delle ammende, che pure possono essere comminate con riferimento ad alcune violazioni in materia di trasmissione di dati e documenti, le norme attuali stabiliscono che la Covisoc può proporre l'ammenda, ma questa deve poi essere comminata dagli organi della giustizia sportiva.

Nel corso delle audizioni è stata poi avanzata la proposta di applicare *penalizzazioni in classifica* alle società che non rispettino le regole, unico meccanismo sanzionatorio che, nell'opinione della maggior parte degli auditi, possa determinare un effetto davvero deterrente.

Non è stata ritenuta applicabile, invece, anche in considerazione degli effetti sulle tifoserie e sulle comunità locali, la norma secondo cui, qualora una società non sia in grado di iscriversi al campionato per problemi economico-finanziari, la squadra debba ripercorrere tutte le tappe di qualificazione nelle categorie inferiori prima di potersi iscrivere nuovamente al campionato. Tale questione ha peraltro trovato una sua parziale soluzione attraverso la proposta avanzata dal Presidente del CONI (cosiddetto « *lodo Petrucci* »): in caso di non ammissione al campionato per mancato rispetto dei criteri economico-finanziari di una società costituente « espressione della tradizione sportiva italiana con un radicamento nel territorio di

appartenenza », la FIGC può attribuire, gratuitamente, il titolo sportivo inferiore di una categoria rispetto a quello di pertinenza della società ad altra società, che sia in grado di fornire garanzie di solidità finanziaria e continuità aziendale.

Infine, è stata da più parti avanzata l'ipotesi di istituire una *autorità indipendente*, cui attribuire parte o tutti i compiti di controllo sulle società del settore.

A chiusura di questo paragrafo dedicato ai problemi finanziari delle società di calcio, è opportuno infine richiamare alcune prese di posizione di carattere generale che assumono particolare rilievo. In questo senso, merita segnalare come il sottosegretario Pescante, a titolo personale, si sia detto decisamente contrario a nuovi provvedimenti legislativi volti a finanziare le società di calcio, ribadendo la convinzione che il segnale per una ripresa del settore debba provenire dal suo interno e accogliendo con favore i propositi di un ridimensionamento della « campagna acquisti » di quest'anno. Il Presidente del CONI Giovanni Petrucci, da parte sua, oltre a svolgere considerazioni analoghe e a sottolineare l'esigenza di rafforzare gli strumenti di tutela dei marchi e del *merchandising*, ha particolarmente insistito sull'importanza di una politica volta a combattere la « monocultura sportiva » basata esclusivamente sul calcio e sottolineato l'impegno del CONI nel rilancio dei principi e dei valori etici alla base di tutte le discipline sportive, anche attraverso l'istituzione di una Commissione etica.

4. STATO GIURIDICO DEI CALCIATORI E ATTIVITÀ DEI PROCURATORI

Oltre alla questione delle retribuzioni, di cui sopra si è già ampiamente trattato, la situazione dei calciatori è stata oggetto di specifici approfondimenti specialmente con riferimento al loro « *status* » giuridico. Come si è già detto, la normativa vigente prevede che essi siano considerati a tutti gli effetti come lavoratori dipendenti. Tale situazione è stata giudicata da alcuni non pienamente conforme a una realtà economica che, almeno ad un determinato livello, prevede ingaggi e rapporti contrattuali evidentemente difforni da quelli che sono propri del rapporto di lavoro subordinato, che rendono la posizione dei calciatori molto più simile a quella delle *star* dello spettacolo.

Peraltro, i quesiti più volti posti nel corso delle audizioni circa l'opportunità di « trasformarli », anche sul piano legale, in lavoratori autonomi, o di individuare una sorta di *tertium genus* tra rapporto di lavoro dipendente e autonomo, non hanno trovato corrispondenza presso la maggior parte dei soggetti auditi che, per lo più, hanno sottolineato come altri fattori, diversi da quelli della retribuzione, si inseriscano pienamente nel quadro delle caratteristiche proprie del rapporto di lavoro subordinato: il calciatore, è stato fatto notare, è inserito strutturalmente nell'azienda, con cui ha un rapporto di tipo marcatamente gerarchico, e ha una retribuzione e orari di lavoro pressoché fissi e comunque rigidamente determinati. Inoltre, è stato rilevato che anche negli altri paesi i calciatori sono, tendenzialmente, considerati lavoratori dipendenti.

Secondo il parere dell'Associazione italiana agenti calciatori e società, poi, un'eventuale modifica del rapporto di lavoro determinerebbe, soprattutto nelle squadre di categoria inferiore e nel Sud, un affievolimento della tutela della stabilità del rapporto di lavoro con una grave penalizzazione dei calciatori più deboli. Il presidente della Lega professionisti di Serie C ha da parte sua sollecitato un intervento affinché anche nel settore sportivo sia introdotta la possibilità di stipulare contratti di *apprendistato*.

In connessione con questi temi, sono inoltre emersi alcuni aspetti di rilievo in relazione alla figura degli agenti di calciatori. L'attività degli agenti di calciatori (cosiddetti «*procuratori*») deriva da un regolamento FIFA che detta principi di carattere generale, dai quali discendono i regolamenti nazionali. Nel 1990 è stato istituito l'albo degli agenti e dei procuratori sportivi, cui si accede dopo aver superato una prova abilitante presso la FIGC, secondo regole dettate dalla FIFA. I compensi dei procuratori variano dall'1 al 5 per cento del compenso lordo riconosciuto al calciatore. I procuratori rivendicano il diritto ad essere rappresentati nel Consiglio federale o nei consigli di Lega per avere un interlocutore istituzionale. La diffusione di tale figura professionale — peraltro vietata nel calcio dilettantistico — si giustificerebbe con la presenza di un alto numero di giocatori professionisti «*fungibili*», che avrebbero difficoltà a trovare ingaggi favorevoli. Il fenomeno, tuttavia, ha subito una notevole espansione negli ultimi anni, cui non sempre ha corrisposto la definizione di normative e controlli specifici: per un totale di circa 3.400 calciatori professionisti vi sono circa 440 agenti, oltre che un numero non quantificabile di agenti abusivi.

5. CREDITO SPORTIVO E PRIVATIZZAZIONE DEGLI STADI

L'Istituto per il credito sportivo (ICS) è stato istituito con l'obiettivo di finanziare l'impiantistica sportiva. La legge finanziaria per il 2004 (articolo 4, comma 14, della legge 24 dicembre 2003, n. 350) ne ha ampliato i compiti, prevedendo che l'Istituto operi anche nel settore del credito per lo sport e le attività culturali. Tale modifica dell'oggetto sociale avrebbe dovuto essere recepita dal nuovo statuto, che tuttavia non è ancora stato approvato. Al momento, pertanto, i compiti dell'Istituto restano limitati alla sola impiantistica sportiva.

Con riguardo alle questioni di interesse dell'indagine, il Presidente dell'ICS Andrea Valentini, anche alla luce delle risultanze di uno studio effettuato dall'Istituto, ha in primo luogo sottolineato che gli *stadi italiani sono inadeguati* da un punto di vista strutturale (non potrebbero, ad esempio, ospitare una finale di coppa europea) e per quanto attiene al rispetto delle norme di sicurezza. Tale circostanza ha sicuramente contribuito ad allontanare il pubblico dagli stadi. In proposito, da un confronto con gli altri paesi europei è emerso che, ad esempio, dagli anni Novanta in Inghilterra il numero dei biglietti venduti è aumentato del 53 per cento e la capienza degli stadi del 48 per cento, con una capacità di riempimento del 91 per cento rispetto al 48 per cento dell'Italia.

In proposito, i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome hanno posto la questione degli oneri che attualmente ricadono sulle amministrazioni locali per la gestione e la manutenzione degli impianti sportivi. Il passaggio di categoria di una società e l'accesso a competizioni di livello più alto, che prevedono certi *standard* dell'impiantistica, ad esempio, obbligano le amministrazioni a supportare economicamente i consistenti investimenti negli stadi. Altro elemento che spesso grava, oltre che sulle forze di sicurezza, sulle amministrazioni locali, è la gestione e il controllo della grossa quantità di pubblico agli incontri.

Alla luce di tali dati, è stato sollecitato l'avvio di un processo analogo a quello avvenuto in *Inghilterra* dove, grazie alle facilitazioni introdotte con un apposito intervento legislativo (il cosiddetto « *Taylor act* »), i *club* della *Premier League* hanno potuto acquistare gli stadi da essi utilizzati e ristrutturarli integralmente. Il risultato, è stato riferito, è che oggi all'interno degli stadi inglesi vi sono alberghi, ristoranti, supermercati e palestre, con evidenti benefici in termini di diversificazione dei ricavi delle società e una loro maggiore responsabilizzazione nella gestione dei profili di sicurezza.

In relazione agli interventi possibili per conseguire in Italia analoghi risultati, sono state evidenziate principalmente due questioni.

Da un lato, è stata da più parti richiamata la necessità di uno *snellimento del procedimento amministrativo* per l'acquisizione del diritto di proprietà (o di superficie) dello stadio nonché per l'acquisizione di licenze per esercizi commerciali diversi dalle attività sportive. A tal fine, l'Istituto per il credito sportivo ha avviato una sperimentazione con alcune amministrazioni locali con l'obiettivo di elaborare un modello di sfruttamento degli stadi da parte delle società sportive da applicare su tutto il territorio.

D'altro canto, i rappresentanti della Lega nazionale professionisti e di alcune società sportive hanno sollecitato un *nuovo quadro normativo finanziario per lo sviluppo dell'impiantistica sportiva*. Le società sportive hanno messo in evidenza come le politiche seguite dall'Istituto per il credito sportivo non favoriscano adeguatamente, allo stato attuale, l'attivazione degli ingenti investimenti necessari per modificare realmente la situazione degli stadi italiani, tanto più ove si considerino le difficoltà finanziaria della maggior parte dei *club*. L'Istituto, infatti, agisce secondo le medesime regole delle banche private, e anzi, in caso di acquisizione degli stadi o dei relativi diritti di superficie, esso richiede alle società ulteriori garanzie, non considerando sufficiente la copertura costituita dall'acquisizione del bene in questione, vista l'impossibilità di una sua eventuale vendita in caso di esito negativo dell'investimento da finanziare.

È stato pertanto auspicata la trasformazione dell'Istituto per il credito sportivo in una vera e propria « *banca dello sport* » in grado di agevolare i *club* nel processo di acquisizione della proprietà degli stadi, ritenuta una strada necessaria per procedere al risanamento ed alla sostenibilità economica delle società sportive.

I rappresentanti dell'Istituto per il credito sportivo hanno poi posto l'accento sulla necessità che non si ripeta quanto è avvenuto in occasione dei mondiali di calcio del 1990, in cui sono stati erogati contributi a fondo perduto: ciò ha determinato la realizzazione di

progetti che non hanno tenuto conto delle conseguenze in termini di costo di gestione. L'Istituto ha quindi suggerito la concessione di *mutui agevolati* e l'introduzione di un *credito d'imposta* per coloro che realizzano stadi sicuri attraverso ristrutturazioni.

Nell'ambito dello sport giovanile, è emerso infine un problema specifico relativo al Sud, dove, secondo quanto segnalato dalla Lega professionisti di Serie C, esiste un problema di impiantistica sportiva a disposizione dei giovani.

6. LA QUESTIONE DELLA VIOLENZA NEGLI STADI

La disciplina di riferimento in materia di lotta alla violenza negli stadi è dettata dagli articoli da 6 a 8-ter della legge 13 dicembre 1989, n. 401, recante «Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche», più volte modificata ed integrata, da ultimo con i decreti-legge 20 agosto 2001, n. 336, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 ottobre 2001, n. 377, e 24 febbraio 2003, n. 28, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2003, n. 88. Nel suo assetto attuale, tale normativa ha in primo luogo lo scopo di impedire l'accesso ai luoghi di svolgimento delle competizioni agonistiche e ai luoghi di sosta e transito limitrofi allo stadio di soggetti pericolosi per l'ordine pubblico. Sono stati introdotti specifici reati che possono essere commessi in occasione di manifestazioni sportive: il lancio di materiale pericoloso, l'invasione di campo, il possesso di artifici pirotecnici. È consentito l'arresto, oltre che degli autori delle violenze a persone o cose, anche di coloro che lancino materiale pericoloso nei luoghi di svolgimento delle gare sportive ovvero che violino le misure interdittive disposte dal questore. In tali casi, nell'impossibilità di procedere all'arresto immediato per motivi di sicurezza o incolumità pubblica, può essere utilizzato, fino al 30 giugno 2005, lo strumento dell'arresto in flagranza differita entro 36 ore dall'avvenuto illecito.

Con riferimento a tali ultime modifiche legislative, il sottosegretario Pescante ha rilevato come, a suo avviso, sia indispensabile che le misure sanzionatorie siano severe, ma soprattutto immediate. A tale riguardo, egli ha innanzitutto deplorato la diffusa opinione per cui gli stadi sono considerati «luoghi di impunità», mettendo al contrario in evidenza la pericolosità sociale di azioni di violenza che si svolgono in un luogo di ritrovo delle famiglie. Inoltre, ha sottolineato come la lentezza della macchina giudiziaria annulli qualsiasi potere deterrente dei provvedimenti sanzionatori adottati contro i responsabili di tali atti. Ha quindi suggerito che in ogni procura vi sia un magistrato incaricato di intervenire tempestivamente affinché i provvedimenti sanzionatori siano assunti nel giro di pochi giorni. Sotto un profilo più generale, ha espresso il parere che il rimedio migliore contro la violenza negli stadi sia la diffusione della pratica sportiva tra i giovani.

In merito all'andamento del fenomeno in esame, l'Associazione italiana arbitri ha riferito che dai dati raccolti da una apposita

commissione emergerebbe un progressivo miglioramento della situazione, a differenza di quanto riportato dalla stampa. Soprattutto nei campionati minori, si registra, infatti, una contrazione della violenza fisica quantificabile nel 13-14 per cento. Il numero di casi con lesioni importanti oscilla dai 60 agli 80 su 632 mila gare.

Sulla base dell'esperienza inglese, dove, nell'arco di una decina di anni, le partite di calcio sono state trasformate da occasioni di guerriglia urbana a manifestazioni anche per bambini, spostando l'attenzione sulla famiglia e trasformando lo stadio in centro di divertimento e di ritrovo, è stata da più parti sollecitata una maggiore responsabilizzazione delle società e delle tifoserie.

In particolare, con riferimento alla questione degli *ultras* e del rapporto con le cosiddette « tifoserie espressive », è stata sollecitata l'individuazione di strumenti per valorizzare tale patrimonio di identità di cultura locale, ad esempio attraverso l'interazione con la pratica dello sport. In tale contesto, è stato ricordato il *Progetto Ultrà* della UISP (Unione italiana sport per tutti), nato nel 1995 con due obiettivi principali: la difesa della cultura popolare del tifo e la limitazione della violenza e dell'intolleranza attraverso un lavoro di tipo sociale rivolto ai tifosi e portato avanti insieme a loro.

Nel corso delle audizioni si è inoltre fatto cenno all'attuale esperienza del Campionato europeo di calcio, dove le tifoserie sarebbero state coinvolte nell'organizzazione della sicurezza. Contemporaneamente, la UEFA, in collaborazione con la *Daniel Nivel Foundation*, ha commissionato un'indagine per individuare le modalità con cui organizzare eventi sportivi senza incorrere in episodi di violenza ed esaminare le precauzioni che dovrebbero essere prese in occasione di tali eventi per garantire l'ordine e la sicurezza negli stadi. Al termine dell'indagine verrà redatto un rapporto contenente le « *best practices* » adottate nel corso dei campionati europei, da utilizzare per le competizioni successive.

Infine, i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome hanno segnalato che è in corso di approvazione un protocollo di accordo tra le regioni, gli enti locali e i ministeri competenti per l'attuazione di progetti volti al monitoraggio e alla prevenzione dei fenomeni di violenza.

A fronte di tali iniziative, nel corso delle audizioni è comunque emersa un'opinione condivisa rispetto alla perdurante gravità del fenomeno, cui gli interventi legislativi ed i progetti in tema di prevenzione sopra citati non sembrano aver posto rimedio. In proposito, i direttori dei quotidiani sportivi hanno messo in evidenza la lentezza e l'inefficacia dei provvedimenti giudiziari e una certa « leggerezza » nell'applicazione della legge, lamentando come il fenomeno della violenza negli stadi sia ancora largamente diffuso e come tale atteggiamento di vera e propria aggressione prosegua anche al di fuori degli stadi attraverso insulti e minacce a coloro che lavorano nel mondo del calcio, come ad esempio arbitri, allenatori, giornalisti. Il direttore della *Gazzetta dello Sport*, in particolare, ha sottolineato le responsabilità da attribuire anche a una parte, sia pure marginale, dei *media*, richiamando il caso di alcune radio romane sistematicamente dedite a vere e proprie operazioni di istigazione alla violenza e di intimidazione nei confronti della stampa.

D'altro canto, è stato sottolineato che la scelta di alcune società di affidare agli *ultras* il *merchandising* per le loro squadre, insieme con la vendita dei biglietti allo stadio e l'organizzazione delle trasferte, non sembra aver ridotto il livello di violenza all'interno di tali gruppi.

7. CALCIO DILETTANTISTICO E ATTIVITÀ SPORTIVA GIOVANILE

Con riferimento alla questione dello sport giovanile, sono in primo luogo state fatte notare (con particolare forza, da parte del sottosegretario Pescante) le peculiarità della situazione italiana. Mentre negli altri paesi europei la promozione dello sport giovanile si incentra sulla formazione scolastica ed è in vari modi incentivata dal mondo sportivo professionistico — se non, come accade in Francia, dallo Stato stesso — in Italia, invece, il ruolo principale è svolto dalle associazioni e società sportive dilettantistiche, che promuovono il 95 per cento dell'attività sportiva.

Secondo quanto emerso nel corso delle audizioni, in questi ultimi anni la Lega nazionale dilettanti ha ottenuto consensi sia sotto il profilo delle sponsorizzazioni sia da un punto vista di pubblico, con un aumento del 48 per cento degli spettatori.

I rappresentanti della Lega dilettanti hanno messo in evidenza principalmente gli aspetti economici, con riferimento a tre questioni: la citata crisi dei concorsi pronostici e delle scommesse sportive, che ha portato ad una consistente riduzione dei contributi del CONI alle associazioni sportive; l'impossibilità delle squadre appartenenti a tale categoria di usufruire dei proventi derivanti da introiti televisivi; la mancata attuazione delle agevolazioni fiscali previste per le società e le associazioni sportive dilettantistiche dall'articolo 90 della legge finanziaria 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) per l'impossibilità di emanare il previsto regolamento attuativo in ragione dei contrasti emersi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

A seguito dell'audizione del rappresentante della Lega dilettanti, la Commissione è direttamente intervenuta, promuovendo l'approvazione di una modifica al citato articolo 90, in occasione della conversione del decreto-legge 22 marzo 2004, n. 72, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2004, n. 128. La norma, così riformulata, non prevede più l'emanazione di regolamenti di delegificazione ed individua direttamente i contenuti obbligatori degli statuti. Con lo stesso provvedimento sono stati abrogati i commi da 20 a 22 che prevedevano l'istituzione presso il CONI di un registro delle società e associazioni sportive dilettantistiche, prevista come condizione per accedere ai contributi pubblici di qualsiasi natura. Su tali questioni sono peraltro in corso di elaborazione nuovi interventi legislativi volti ad una sistemazione ulteriore della materia.

Un'altra questione rilevante per lo sviluppo del settore giovanile riguarda la gestione dei cosiddetti « *vivai* », con un bacino d'utenza di oltre 500 mila giovani aspiranti al calcio professionistico, e il rapporto con i calciatori extracomunitari, con particolare riferimento alla

sempre maggiore diffusione di giovani provenienti dai paesi in via di sviluppo, i quali sono reclutati attraverso procedure non sempre trasparenti.

Per quanto riguarda i calciatori extracomunitari, si ricorda che l'articolo 22, comma 1, lettera *b*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini) ha previsto un *limite massimo annuale di ingresso degli sportivi stranieri* che svolgono attività a titolo professionistico o comunque retribuita, anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili (le nuove disposizioni sono state introdotte anche alla luce della sentenza con cui il Tribunale di Pescara ha intimato alla Federazione italiana nuoto di tesserare un atleta spagnolo, senza distinguere tra sportivi comunitari ed extracomunitari e tra professionisti e dilettanti, superando il numero massimo di stranieri che ogni società può tesserare).

Nel corso delle audizioni è stato da alcune parti sollecitato un intervento affinché l'ingresso di tali giocatori sia regolamentato anche in relazione alla necessità di non deprimere il calcio giovanile italiano. In particolare, l'Associazione italiana agenti calciatori ritiene che le strade per favorire il rilancio del calcio giovanile e, quindi, ottenere anche un risparmio economico siano, da una parte, la riduzione delle rose e, dall'altra, la contestuale limitazione dei calciatori non italiani.

Da un'analisi sulla struttura dei campionati e dei settori giovanili svolta dal Centro studi di Coverciano emerge, infatti, che dei 500 mila giovani fra gli 8 e i 16 anni che ogni anno giocano a calcio, in più di 30 mila squadre e in oltre 7 mila società, solo lo 0,6 per cento arriva al professionismo e, addirittura, solo lo 0,2 per cento alla Serie A o B.

In proposito, il sottosegretario Pescante ha ricordato la recente approvazione di un emendamento all'articolo III-182 del progetto di *Costituzione europea*, che ribadisce la specificità dello sport e la sua funzione sociale e culturale. Tale norma potrebbe costituire un punto di partenza per una eventuale riconsiderazione del principio di libera circolazione dei giocatori che — secondo molti osservatori — avrebbe contribuito a ridurre l'interesse verso i « vivai ». In tal senso, si segnala che il CONI ha recentemente approvato una direttiva per le federazioni sportive, secondo la quale, a partire dal campionato 2006-2007, « nelle squadre che partecipano ai campionati di livello nazionale dovrà essere garantita una presenza di giocatori formati nei vivai giovanili nazionali non inferiore al 50 per cento del totale dei giocatori compresi nel referto arbitrale ».

Nel corso delle audizioni è emerso che, al fine di incentivare l'utilizzo dei giovani, la Lega professionisti di Serie C ha elaborato un meccanismo di distribuzione delle risorse derivanti dai giochi a pronostici e dalle scommesse sportive esclusivamente a favore delle società che impiegano giovani calciatori italiani, in funzione dei minuti giocati. La Serie D prevede, invece, che otto giocatori, di cui quattro in campo, devono essere *under 23*.

Strettamente connessa alla questione dei giovani è la questione della *prevenzione medica*. In proposito la Lega dilettanti chiede la gratuità del servizio, ritenendo che l'attività svolta in questo ambito debba rientrare nei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie.

Dalle audizioni del mondo amatoriale e dell'associazionismo sportivo di base è emersa una esigenza di maggiore attenzione ai *valori etici* da parte del calcio professionistico. Le associazioni hanno rivendicato come principio fondamentale proprio la crescita della persona e la sua educazione attraverso lo sport. Poiché, infine, il 2004 è stato dichiarato anno europeo dell'« educazione attraverso lo sport », è stato proposto di promuovere una grande *campagna di informazione* per rilanciare lo « strumento » sport come valore educativo.

PARTE SECONDA

INDIRIZZI CONCLUSIVI

1. PREMESSA

Le considerazioni che seguono prendono le mosse da tre punti fermi, generalmente condivisi:

1) il riconoscimento del rilevante ruolo sociale ed economico del calcio professionistico in Italia, sia in relazione all'insieme del movimento sportivo italiano, sia come specifico comparto produttivo;

2) la presa d'atto che la crisi che il calcio sta attraversando non può più essere giudicata congiunturale, ma è originata da una situazione di squilibrio strutturale tra le diverse componenti del sistema;

3) la volontà di individuare linee di indirizzo e orientamenti condivisi per riavviare uno sviluppo equilibrato e sostenibile del settore.

La Commissione ha ricavato dall'insieme delle audizioni la convinzione che sia urgente un ripensamento complessivo dell'intera organizzazione calcistica. Esattamente quella « rigenerazione morale, economica e organizzativa » recentemente invocata dal Presidente Ciampi. Un traguardo da raggiungere anche con interventi di carattere legislativo, ma che deve inverarsi soprattutto attraverso un processo riformatore interno al mondo del calcio, che del resto in questi ultimi mesi ha già iniziato a darsi alcune nuove regole.

Uno degli scopi di questa parte conclusiva del documento, quindi, è quello di suggerire, nel pieno rispetto dell'autonomia del mondo dello sport, una serie di raccomandazioni immediatamente realizzabili al livello dell'ordinamento sportivo, senza per ora indicare precisamente nuove leggi o regolamenti statali, nella direzione di una generale riforma del sistema del calcio che, se condivisa, potrà dar luogo a successivi provvedimenti legislativi.

In generale, la Commissione si è mossa lungo una linea che ha inteso mettere da parte gli « estremismi » che di solito accompagnano la discussione sul calcio: da una parte quello di chi nega le criticità strutturali del settore e chiede al Governo solo provvedimenti « tam-pone »; dall'altra quello di chi ritiene che il calcio sia un ambiente non rigenerabile, da sottoporre solo a processi e non a interventi di riforma. Occorrerebbe che il dibattito pubblico superasse questi opposti estremismi.

I principali fronti di intervento individuati dalla Commissione sono tre:

a) una revisione del sistema di mutualità tra le società professionistiche finalizzata all'individuazione delle specifiche « missioni » dei diversi campionati di categoria;

b) il potenziamento del sistema dei controlli sull'andamento finanziario delle società, con l'introduzione di penalizzazioni in termini di punti in classifica e la creazione di un organo di controllo autorevole e autonomo;

c) la promozione di nuove modalità di utilizzo e valorizzazione degli stadi, da cui si possono attendere rilevanti benefici su una pluralità di piani, da quello economico — con l'incremento e la diversificazione delle entrate delle società — a quello della sicurezza — con una loro più ampia responsabilizzazione su questo piano.

Non si tratta di un insieme di proposte esaustivo, ma di un contributo all'individuazione di soluzioni strutturali, e non limitate a fronteggiare l'emergenza, per i problemi del mondo del calcio.

2. REVISIONE DEL SISTEMA DI MUTUALITÀ

L'attuale « sistema di mutualità » non è stato in grado di produrre un effettivo riequilibrio tra il ristretto gruppo delle « grandi » e il resto delle società professionistiche italiane. Allo stesso tempo, esso non ha neanche evitato che le società beneficiarie conoscessero gravi episodi di crisi finanziaria.

Il problema non è quello (o non è solo quello) della quantità di risorse che vengono trasferite. Il nodo sembra essere piuttosto quello della loro utilizzazione da parte dei beneficiari, che appare non corrispondere pienamente alle finalità che dovrebbero essere sottese agli interventi in mutualità.

Occorre pertanto una riflessione sulla natura stessa e sulle finalità del sistema mutualistico.

Da questo punto di vista, la proposta più diffusamente sostenuta è quella di un ritorno alla cessione collettiva dei diritti televisivi criptati. La Commissione valuta positivamente questo obiettivo. Ma mette in guardia da due circostanze:

la prima di carattere temporale: per arrivare a tale obiettivo va modificata la normativa vigente, approvando una legge *ad hoc*, che andrebbe comunque ad incidere su una situazione già impegnata, almeno fino al 2007, con le cessioni dei diritti TV effettuate da alcune società. Occorre inoltre tenere presente la necessità di rispettare i principi comunitari in materia di concorrenza;

la seconda di natura strutturale: indipendentemente dal fatto che la vendita dei diritti televisivi criptati sia individuale o collettiva, la Commissione ritiene comunque decisivo modificare la filosofia che presiede all'intero sistema della mutualità. L'attuale sistema calcio appare infatti privo di una sua logica interna. Come in una sorta di scatole cinesi, ciascun campionato si presenta come una riproduzione minore di quello di Serie A, perseguendo più un criterio di imitazione che di formazione. In tale contesto, anche la logica dell'attuale sistema di mutualità risulta arbitraria e finisce per non tutelare efficacemente né i diritti individuali né quelli collettivi.