**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVII**
n. **13**

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA VII COMMISSIONE PERMANENTE (CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

*nella seduta del 21 luglio 2004*

**A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA**

*deliberata nella seduta del 4 marzo 2004*

SUL

**CALCIO PROFESSIONISTICO**

*(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

# I N D I C E

Premessa ..... *Pag.* 5

**Parte prima – Le risultanze dell'indagine: dati e opinioni** ..... » 9

1. L'evoluzione del quadro normativo ..... » 11

2. La trasformazione del mondo del calcio negli ultimi anni . » 14

3. Problematiche attinenti all'equilibrio economico-finanziario delle società professionistiche ..... » 17

3.1. Retribuzioni dei calciatori ..... » 18

3.2. Altri elementi di squilibrio ..... » 19

3.3. Elementi di raffronto con gli altri paesi ..... » 22

3.4. Commercializzazione e utilizzo dei diritti televisivi e dei marchi ..... » 23

3.5. Sistema dei controlli e delle sanzioni ..... » 25

4. Stato giuridico dei calciatori e attività dei procuratori ..... » 29

5. Credito sportivo e privatizzazione degli stadi ..... » 30

6. La questione della violenza negli stadi ..... » 32

7. Calcio dilettantistico e attività sportiva giovanile ..... » 34

**Parte seconda – Indirizzi conclusivi** ..... » 37

1. Premessa ..... » 39

2. Revisione del sistema di mutualità ..... » 40

3. Interventi per il riequilibrio finanziario delle singole società ..... » 44

4. La questione degli stadi ..... » 46

5. La prevenzione di fenomeni di violenza negli stadi ..... » 49

6. Il rilancio della questione etica ..... » 49

# PREMESSA

*Il malessere che attraversa il mondo del calcio professionistico è da tempo sotto gli occhi di tutti e il dibattito sull'individuazione di rimedi adeguati alla gravità della situazione è aperto in tutto il paese. Il recente richiamo del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi viene a sottolineare una volta di più, con particolare autorevolezza, la necessità che ciascuno faccia la propria parte per promuovere la rigenerazione di questo importante settore.*

*L'indagine conoscitiva sul calcio professionistico della VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione) della Camera dei deputati è stata deliberata il 4 marzo 2004, proprio nell'intento di acquisire una visione d'insieme delle dinamiche evolutive del fenomeno calcistico, che consentisse al Parlamento e al Governo di sottrarsi alla logica degli interventi emergenziali e di definire, nel confronto con tutte le componenti sociali ed economiche interessate, linee di indirizzo e orientamenti condivisi per uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'intera organizzazione calcistica.*

*Tale esigenza ha preso le mosse dalla considerazione che il mondo del calcio sta attraversando ormai da lungo tempo una fase di evoluzione che ha progressivamente modificato l'equilibrio tra la dimensione propriamente sportiva e quella spettacolare del fenomeno, con il conseguente mutamento delle tradizionali modalità di fruizione e percezione dello spettacolo calcistico, anche a scapito, specie nei campionati minori, della partecipazione diretta del pubblico all'evento sportivo.*

*Si è verificata una profonda alterazione dei tradizionali equilibri organizzativi e finanziari del sistema e dei rapporti tra le sue diverse componenti, che ha determinato contrapposizioni di interessi sempre più evidenti tra le società di vertice, inserite in un circuito sportivo e spettacolare di livello europeo, le società minori degli stessi campionati professionistici, le società dilettantistiche e di base. Il tutto con ricadute non limitate al mondo del calcio, ma estese all'intera organizzazione sportiva del paese, la cui principale fonte di finanziamento, specie per quanto riguarda le discipline minori, è tuttora rappresentata dai proventi dei concorsi pronostici gestiti dal CONI.*

*In questo ambito, infatti, il gettito dei concorsi connessi con le manifestazioni calcistiche, dai quali deriva la parte assolutamente preponderante delle entrate per concorsi pronostici, ha registrato una progressiva flessione cui non sembrano estranee le nuove modalità di svolgimento frazionato nel tempo dei campionati professionistici, imposte dalle esigenze di diffusione televisiva.*

*Le emergenze finanziarie e amministrative che negli ultimi anni hanno interessato l'organizzazione calcistica, inducendo il Governo ad adottare provvedimenti d'urgenza per evitare il dissesto delle società professionistiche e consentire l'avvio dei campionati, sono evidentemente*

*e direttamente ricollegabili alle dinamiche del processo sopra sommariamente descritto; nello stesso contesto sembra tuttavia che debbano essere collocate anche altre questioni, di non minore rilevanza sociale e culturale, che riguardano ad esempio la necessità di tutela e valorizzazione dell'attività calcistica giovanile e di quella dilettantistica, ovvero il contrasto ai fenomeni di violenza all'interno e all'esterno degli stadi.*

*È apparso pertanto opportuno procedere allo svolgimento di un'indagine che permettesse alla Commissione di acquisire informazioni complete ed aggiornate con riferimento, in particolare, ai seguenti aspetti: organizzazione delle attività, sistema di finanziamento e ulteriori problematiche attinenti le società professionistiche, anche in riferimento alle questioni relative alla commercializzazione e all'utilizzo dei diritti televisivi; valorizzazione dell'attività sportiva giovanile e delle attività sociali connesse al calcio dilettantistico; modalità di intervento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di violenza all'interno e all'esterno degli stadi, con particolare riferimento a misure alternative a quelle di ordine pubblico; connessioni tra le attività della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) e quelle del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI).*

*In questo ambito, la Commissione si è posta l'obiettivo di individuare le radici del malessere di un settore al quale i parlamentari riconoscono valore economico, sociale e culturale e di dare un proprio contributo di idee e suggerimenti affinché il mondo del calcio possa intraprendere un processo virtuoso verso una nuova fase di sviluppo.*

*Se questi obiettivi sono stati in parte conseguiti, lo si deve alla disponibilità e alla collaborazione di tutti i soggetti che, a vario titolo, contribuiscono al funzionamento del mondo del calcio, e che hanno direttamente partecipato allo sforzo della Commissione nel corso dell'ampio programma di audizioni che l'ha impegnata in questi mesi. In poco più di tre mesi, tra il 23 marzo e il 1º luglio si sono infatti svolte 21 audizioni, in cui sono intervenute complessivamente 43 persone.*

*In particolare sono stati auditi – oltre che il sottosegretario di Stato per i beni e le attività culturali Mario Pescante e i Presidenti del CONI Giovanni Petrucci, della FIGC Franco Carraro, della Lega nazionale professionisti Adriano Galliani e dell'Istituto per il credito sportivo Andrea Valentini – rappresentanti della Consob, della Lega nazionale dilettanti e del Comitato interregionale, della Lega professionisti di Serie C, dell'Associazione italiana calciatori (AIC), dell'associazione italiana allenatori di calcio (AIAC), della Commissione agenti di calciatori, dell'Associazione italiana arbitri (AIA), della Covisoc e della Coavisoc, dell'Associazione italiana agenti calciatori e società (Assoagenti), del Centro sportivo italiano (CSI) e dell'Unione italiana sport per tutti (UISP), di RAI, Mediaset e Sky Italia, della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome; e poi i presidenti della Commissione d'appello federale e della Corte federale della FIGC, i rappresentanti di un « campione » rappresentativo di società di calcio (Bologna, Chievo, Juventus e Lecce), autorevoli personalità che a vario titolo si occupano delle problematiche del calcio (da Victor Uckmar e Salvatore Pescatore, ex presidenti della Covisoc, a Giovanni Palazzi, presidente della società Stageup, dai direttori dei tre maggiori quotidiani*

*sportivi del paese, Pietro Calabrese, Giancarlo Padovan e Alessandro Vocalelli, ai pubblicisti Marco Liguori e Salvatore Napolitano).*

*Si è trattato di un lavoro approfondito e complesso, che ha permesso alla Commissione di acquisire una panoramica, se non completa, almeno molto ampia, i cui risultati sono esposti nel seguito di questo documento.*

# PARTE PRIMA

# LE RISULTANZE DELL'INDAGINE: DATI E OPINIONI

## 1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

In materia di sport professionistico, la disciplina generale è contenuta nella legge 23 marzo 1981, n. 91, recante « Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti », cui è sotteso il principio fondamentale per il quale l'attività sportiva è libera, sia che venga svolta in forma individuale o collettiva, a livello dilettantistico o professionistico.

La legge 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 ». La prestazione a titolo oneroso dell'atleta costituisce oggetto di contratto di lavoro subordinato; in presenza di determinate situazioni si considera oggetto di contratto di lavoro autonomo.

Il rapporto di lavoro professionistico, con il conseguente tesseramento, si costituisce con la stipulazione di un contratto in forma scritta tra l'atleta e la società destinataria della prestazione sportiva. La durata dei contratti viene stabilita con libera trattativa tra l'atleta e la società e non può essere superiore a cinque anni.

È ammessa la cessione del contratto prima della scadenza da una società sportiva ad un'altra, purché vi consenta l'altra parte e siano osservate le modalità fissate dalle federazioni sportive. Le federazioni sportive devono prevedere un premio di addestramento e formazione tecnica dovuto dalla società con la quale un atleta stipula il primo contratto da professionista alla società con la quale l'atleta ha svolto la sua ultima attività dilettantistica.

La legge contiene anche disposizioni sulla tutela assicurativa, sanitaria e previdenziale degli sportivi professionisti, nonché sul trattamento tributario dei redditi derivanti dalle prestazioni sportive e dagli altri contratti tipici del settore dello sport professionistico.

Nel settore professionistico possono operare solamente le società costituite nelle forme della società per azioni o società a responsabilità limitata. Alcuni interventi degli ultimi anni hanno modificato sostanzialmente la disciplina delle società sportive.

Innanzitutto, con il decreto-legge 20 settembre 1996, n. 485, recante « Disposizioni urgenti per le società sportive professionistiche », convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1996, n. 586, si è consentito alle società professionistiche il *perseguimento dello scopo di lucro* e quindi l'identificazione con le altre società commerciali disciplinate dalle leggi comuni e, innanzitutto, dal codice civile; è stata infatti eliminata la disposizione che obbligava le società

sportive a prevedere nel proprio statuto che gli utili fossero interamente reinvestiti nella società per il perseguimento esclusivo dell'attività sportiva; la norma novellata (articolo 10 della legge n. 91 del 1981) dispone invece che l'atto costitutivo debba prevedere, da un lato, che la società possa svolgere esclusivamente attività sportive e attività ad esse connesse e, dall'altro, che una quota degli utili, in misura non inferiore al 10 per cento, sia destinata alle scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva.

Con lo stesso decreto-legge sono stati introdotti nella legge n. 91 del 1981:

l'obbligatorietà della nomina del collegio sindacale da parte delle società sportive;

la sottoposizione, al solo fine di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, delle società sportive a *verifiche sull'equilibrio finanziario* da parte delle federazioni sportive, su delega del CONI e secondo le modalità e i princìpi da questo stabiliti;

il diritto per le federazioni sportive di procedere alla denuncia al tribunale degli amministratori e dei sindaci delle società sportive, in caso vi sia il fondato sospetto di gravi irregolarità, come già riconosciuto dall'articolo 2409 del codice civile ai soci che rappresentano il decimo del capitale sociale;

l'eliminazione di ogni riferimento al pagamento di una « *indennità di preparazione e promozione* » da parte della società con la quale un atleta professionista stipula un nuovo contratto alla società titolare del precedente contratto dello stesso atleta. L'indennità di preparazione e promozione, meglio conosciuta come « parametro », era lo strumento attraverso il quale erano prodotti gli investimenti delle società sportive in forma di contratti pluriennali: quando scadeva un contratto tra un giocatore e la società, quest'ultima rimaneva titolare di un diritto relativamente al suo trasferimento, poiché ne aveva accresciuto la preparazione tecnica, aumentandone il valore. Attraverso questo meccanismo le società potevano classificare le somme spese per acquisire i diritti alla prestazione sportiva del calciatore come investimenti e tutti questi diritti, sebbene classificati come beni immateriali, formavano parte delle immobilizzazioni della società. Quest'ultima modifica è stata resa necessaria dalla cosiddetta « *sentenza Bosman* » (Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 15 dicembre 1995, nel procedimento C-415/93), con la quale la Corte di giustizia delle Comunità europee ha altresì dichiarato illegittime, ai sensi dell'articolo 48 del trattato CEE, le norme adottate dalle organizzazioni sportive che consentivano alle società calcistiche di schierare nelle competizioni ufficiali solo un numero limitato di calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri. Per far fronte alle problematiche derivanti dall'eliminazione di detta indennità, il citato decreto-legge n. 485 del 1996 ha introdotto un regime transitorio in base al quale le società sportive potevano iscrivere nel proprio bilancio tra le componenti attive in apposito conto un importo massimo pari al valore di detta indennità maturata alla data del 30 giugno 1996, a seguito di una apposita certificazione rilasciata

dalla federazione sportiva competente. Le società hanno quindi provveduto all'ammortamento del valore scritto entro i successivi tre anni.

Un ulteriore intervento in favore della critica situazione finanziaria delle società calcistiche si è avuto con il decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282, recante « Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità », convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2003, n. 27 (cosiddetto « *spalmadebiti* »). Tale provvedimento, attraverso l'introduzione dell'articolo 18-*bis* nella legge n. 91 del 1981, ha consentito alle società sportive di *capitalizzare le svalutazioni* dei diritti alle prestazioni sportive dei calciatori. Le società che si sono avvalse della facoltà introdotta dalla norma procedono, ai fini civilistici e fiscali, all'ammortamento della svalutazione iscritta in *dieci rate annuali* di pari importo. Come evidenziato dalla Consob, tale provvedimento ha evitato immediati dissesti finanziari, ma non ha affrontato i problemi di tipo strutturale del mercato e, inoltre, con riferimento alle società quotate in borsa, ha comportato un deciso allontanamento dall'obiettivo di armonizzare nell'ambito del mercato europeo gli *standard* contabili e di migliorare la qualità dell'informazione finanziaria.

Da ultimo, è intervenuto il decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, recante « Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva », convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280 (relativo al cosiddetto « *caso Catania* »), che ha definito le relazioni tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria, sancendo il *principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato internazionale olimpico (CIO); tale autonomia trova un limite unicamente a fronte di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale.

Si ricorda che l'attività delle società professionistiche è disciplinata dalla FIGC che prevede un sistema sanzionatorio, rappresentato dal Codice di giustizia sportiva. Tale Codice contiene la definizione di illecito sportivo e amministrativo, indica i diritti e i doveri delle società affiliate in materia di tesseramenti e cessioni, sancisce la responsabilità delle società, anche per fatti connessi ai propri dirigenti e tesserati nonché ai propri sostenitori. Esso prevede, inoltre, che tutti coloro che svolgono attività nell'ambito della federazione assumono l'impegno di accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e particolari adottati dalla FIGC e dai suoi organi, inclusi quelli di giustizia sportiva, fatto salvo, ove applicabile, il ricorso alla giustizia ordinaria.

Il decreto ha quindi previsto una *riserva di giurisdizione sportiva*, avente ad oggetto materie di natura tecnica quali l'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie per garantire il corretto svolgimento delle competizioni e le sanzioni disciplinari sportive. La giurisdizione esclusiva si estende, inoltre, anche alle materie previste dalle clausole compromissorie contenute negli statuti e nei regolamenti del CONI e delle federazioni, nonché nei contratti degli sportivi professionisti, alle quali viene quindi assicurata coper-

tura legislativa. Per le controversie insorte in tali materie le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati hanno pertanto l'obbligo di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, i quali decidono in via definitiva.

Per quanto concerne i rapporti tra giurisdizione sportiva e statale in materie non riservate alla giurisdizione esclusiva sportiva, viene previsto, in via generale, l'*obbligo di previo esperimento dei relativi ricorsi presso gli organi di giustizia sportiva*. Solo una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, le questioni potranno essere sollevate innanzi al giudice ordinario, per quanto concerne i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, o al TAR del Lazio, competente in via esclusiva in primo grado e chiamato ad operare secondo modalità accelerate di definizione del giudizio, per ogni altra controversia che abbia ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive.

## 2. LA TRASFORMAZIONE DEL MONDO DEL CALCIO NEGLI ULTIMI ANNI

Oltre alle descritte modifiche normative, il calcio italiano ha dovuto affrontare negli ultimi anni una serie di trasformazioni particolarmente rilevanti:

la citata *sentenza « Bosman »*, che ha applicato il principio della *libera circolazione dei lavoratori nell'ambito dell'Unione europea* al mondo del calcio, e la decisione della Corte federale del 2001 in materia di giocatori extracomunitari, che ha riconosciuto il principio di non discriminazione in relazione alla razza e alla nazionalità;

l'esplosione del *calcio come prodotto televisivo* (basti pensare che nella stagione 2002-2003 si è registrato un raddoppio del volume dei ricavi rispetto a quella 1996-1997), riconducibile anche all'apertura del nuovo mercato dei diritti criptati a seguito l'introduzione nel panorama televisivo italiano delle *pay-tv*. L'ingresso delle televisioni nel calcio ha comportato tre importanti conseguenze:

1) la modifica della *tipologia delle entrate del calcio* che oggi deriva, in media, per oltre il 50 per cento dai diritti televisivi (per le grandi società si arriva all'80 per cento), solo per il 10-15 per cento dalla vendita di biglietti, e per il resto da sponsorizzazioni, *merchandising* ecc.;

2) il *frazionamento delle competizioni* – soprattutto quelle ad alto livello – per esigenze di trasmissione televisiva, che ha contribuito alla diminuzione dell'interesse per i concorsi e le scommesse, provocando la progressiva riduzione di un'importante entrata per il settore;

3) una consistente *perdita di pubblico negli stadi*, con un grave danno per gli introiti derivanti da biglietti e sponsorizzazioni da stadio;

la *ristrutturazione delle coppe europee*, che ha aumentato il divario tra le squadre che vi partecipano, le quali hanno una previsione di guadagni molto elevata, e le squadre che non vi partecipano, che possono avere una riduzione degli introiti pari anche al 40 per cento. Altrettanto, come si vedrà meglio in seguito, vale per le squadre di Serie A che retrocedono in Serie B;

la perdita di potere contrattuale da parte delle società rispetto a calciatori e agenti, con il *conseguente aumento del costo del lavoro* per le società;

il moltiplicarsi degli impegni, che ha indotto ad *aumentare il numero dei giocatori* (le cosiddette « rose »), con un ulteriore riflesso negativo sul costo del lavoro, che ha finito per essere decisamente superiore alle prospettive di ricavo.

Alla luce di quanto sinteticamente descritto, il sistema calcio si trova in una fase *di recessione* che ha investito tutti i principali mercati di riferimento del settore, anche per effetto, da una parte, di una errata valutazione sulla possibilità di una continua espansione dei ricavi da diritti televisivi e, dall'altra, dell'affermarsi di un certo tipo di capitalismo finanziario che ha sostituito il capitalismo industriale.

Il sottosegretario Pescante ha riferito alla Commissione che nel 2003 il settore ha accumulato un *debito complessivo di 1.741 milioni di euro*, cui si devono aggiungere 510 milioni di euro di debiti verso il fisco.

Eppure le audizioni hanno confermato che il calcio continua a rappresentare uno dei *settori di attività più vivaci dell'economia italiana*, come testimoniato da alcuni sintetici dati emersi nel corso delle audizioni: il giro d'affari ammonta a circa 4.200 milioni di euro e i contributi versati a 1.200 milioni di euro; gli italiani interessati al calcio sono 44 milioni (8 milioni frequentano abitualmente gli stadi, 20 seguono il calcio sui giornali, 5,7 leggono ogni giorno i tre quotidiani sportivi, 25 seguono il calcio in televisione o alla radio e 2,6 assistono in media alle oltre 340 ore di telecronache calcistiche). D'altronde, le 25 trasmissioni televisive più viste nella storia della televisione italiana, secondo i dati dell'Auditel, sono tutti incontri di calcio.

Le società professionistiche producono un fatturato in continua crescita, con un incremento al 30 giugno 2003, rispetto al medesimo periodo del 1998, pari al 70 per cento, come si evince dalla seguente tabella:

*Ricavi delle società professionistiche*

| | *1998* | *2000* | *2002* | *2003* |
|---|---|---|---|---|
| Ricavi Serie A | 649,83 | 1.058,90 | 1.126,12 | 1.161,99 |
| Ricavi Serie B | 164,08 | 200,90 | 213,39 | 224,21 |
| **Totale** | **813,91** | **1.259,80** | **1.339,51** | **1.386,20** |

*Dati in milioni di euro*
*Fonte: FIGC*

Per la prossima stagione, secondo le stime fornite dal CONI, per la sola Serie A si prevede un ulteriore incremento di circa il 12 per cento:

*Stime entrate Serie A stagione 2003-2004*

| | Mil/euro | % |
|---|---|---|
| Biglietti | 312,00 | 24,01 % |
| Diritti TV | 642,00 | 49,41 % |
| Pay-per-view | 4,30 | 0,33 % |
| Pubbl/sponsor | 341,00 | 26,24 % |
| **Totale** | **1.299,30** | **100,00 %** |

*Fonte: CONI*

Il calcio contribuisce al bilancio statale attraverso i concorsi pronostici e il relativo indotto. Inoltre, l'IRPEF dei calciatori e dei tesserati, l'IRAP, l'IRPEG e le altre tasse portano alle casse dello Stato – secondo quanto riferito dalla Lega nazionale professionisti – circa un miliardo e 250 milioni di euro all'anno. Secondo alcune stime del CONI, il calcio ha garantito *allo Stato italiano*, *in oltre 50 anni*, un gettito di circa *13,5 miliardi euro*, a valori attualizzati.

Nello stesso periodo le entrate del CONI e delle federazioni sportive derivanti da concorsi pronostici e scommesse sono quantificabili in circa 12 miliardi di euro, una parte dei quali sono stati utilizzati per la costituzione del patrimonio dell'Istituto per il credito sportivo (mediante versamento da parte del CONI dell'aliquota del 3 per cento calcolata sugli incassi lordi dei concorsi pronostici. Si ricorda che a decorrere dal 2002, a seguito dell'attribuzione all'Amministrazione autonoma dei monopoli delle funzioni in materia di organizzazione ed esercizio dei giochi, scommesse e concorsi pronostici, effettuata con il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, tale contributo viene versato dai Monopoli nella misura del 2,45 per cento della posta dei concorsi pronostici, ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 giugno 2003, n. 179).

A fronte di tali cambiamenti, formali e sostanziali, del sistema calcio, non c'è stato un adeguamento organizzativo e strutturale a livello aziendale. Ciò è stato da alcuni attribuito, nel corso delle audizioni, alla mancanza di una *classe dirigente* sportiva e alla carenza di attività di formazione in tale settore. L'assenza di centri di formazione dei dirigenti è stata considerata una delle ragioni principali della crisi, che ha altresì prodotto difficoltà di ricambio della dirigenza della Lega, della FIGC e del CONI. Tra le maggiori responsabilità attribuite alla classe dirigente rispetto ai cambiamenti sopra descritti, sono stati segnalati:

l'assenza di pianificazione strategica;

il ritardo nell'adeguarsi ai cambiamenti in atto;

la scarsa innovazione organizzativa, di processo, di prodotto;

una inefficiente gestione della rapida espansione dei ricavi televisivi (carenza di investimenti ed eccessivi ingaggi per i calciatori) e l'insufficiente diversificazione delle entrate;

l'incapacità di contrastare il formarsi di una bolla speculativa di ingenti proporzioni, alimentata principalmente dal perpetuarsi del meccanismo delle plusvalenze, da un lato, e dall'eccessiva fiducia riposta nelle potenzialità di crescita dei diritti televisivi, *Internet* e *new media*, dall'altro.

## 3. PROBLEMATICHE ATTINENTI ALL'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO DELLE SOCIETÀ PROFESSIONISTICHE

È opinione generalmente condivisa che il problema fondamentale delle società di calcio professionistico sia rappresentato dall'ingente indebitamento accumulatosi negli ultimi anni, che, come si è detto, nel 2003 avrebbe toccato la cifra di 2.250 milioni di euro (comprendendo i debiti verso il fisco). A ciò si aggiunga che, per il solo anno 2002-2003, come si evince dalle tabelle di seguito riportate, vi sono state perdite d'esercizio pari a 535,61 milioni di euro per le società di serie A e di 103,83 milioni di euro per le società di serie B:

*Conto economico riclassificato – Serie A*

| | *30/06/98* | *30/06/00* | *30/06/02* | *30/06/03* |
|---|---|---|---|---|
| Ricavi | 649,83 | 1.058,90 | 1.126,12 | 1.161,99 |
| Costo del lavoro | -417,17 | -659,74 | -1.013,81 | -884,17 |
| Ammortamenti | -186,14 | -360,51 | -640,80 | -419,78 |
| Altri costi gestione | -268,69 | -445,17 | -525,80 | -543,05 |
| Plusvalenze | 201,33 | 492,91 | 798,05 | 147,43 |
| Altri proventi/oneri | -7,26 | -3,25 | 0,68 | 13,07 |
| Imposte | -9,54 | -48,35 | -23,55 | -11,10 |
| **Totale** | **-37,64** | **34,79** | **-279,11** | **-535,61** |

*Dati in milioni di euro*
*Fonte: Lega nazionale professionisti*

*Conto economico riclassificato – Serie B*

| | *30/06/98* | *30/06/00* | *30/06/02* | *30/06/03* |
|---|---|---|---|---|
| Ricavi | 164,08 | 200,90 | 213,39 | 224,21 |
| Costo del lavoro | -110,95 | -173,32 | -222,69 | -225,97 |
| Ammortamenti | -42,47 | -62,03 | -111,86 | -101,25 |
| Altri costi gestione | -91,97 | -125,93 | -155,27 | -158,21 |
| Plusvalenze | 74,25 | 144,87 | 192,17 | 77,42 |
| Altri proventi/oneri | -1,81 | 21,93 | 15,45 | 83,51 |
| Imposte | -1,93 | -10,99 | -7,99 | -3,54 |
| **Totale** | **-10,80** | **-4,57** | **-76,80** | **-103,83** |

*Dati in milioni di euro*
*Fonte: Lega nazionale professionisti*

È vero che, come è stato fatto notare non senza fondamento, il primo obiettivo del calcio non è il ritorno economico, ma il risultato sportivo, l'intrattenimento. Circostanza che spiegherebbe come mai il *70 per cento delle perdite* della Serie A sia prodotto dalle *sei maggiori squadre*, e gran parte di tale disavanzo da solo alcune di esse: tali squadre, infatti, per sostenere la competizione sia sul piano del campionato che su quello delle competizioni internazionali, hanno strutturalmente un livello di costi particolarmente elevato. Tuttavia, le peculiarità di questo « settore » non possono giustificare una gestione non rispondente alle regole valevoli per tutte le altre imprese, in cui sistematicamente i costi superano i ricavi.

## 3.1. RETRIBUZIONI DEI CALCIATORI

Scendendo ad analizzare le voci che hanno determinato questo strutturale squilibrio, è emersa da più parti la convinzione che la principale causa di indebitamento sia da individuare nella conduzione di una politica gravemente squilibrata sul piano delle retribuzioni dei calciatori, la cui dinamica è da anni più che proporzionale rispetto alla crescita dei ricavi delle società, con la conseguenza di una perdurante assenza di profittabilità e di un finanziamento dei nuovi investimenti in atleti professionisti mediante incrementi del *deficit* di capitale circolante. Secondo i dati relativi ai bilanci 2002/2003, forniti dal Presidente della Lega nazionale professionisti, tali costi, complessivamente, incidono per circa l'80 per cento del totale dei costi delle società (76 per cento in Serie A e 96 per cento in Serie B), con un rapporto tra il costo totale del lavoro (stipendi più ammortamenti) e il fatturato pari al 117 per cento.

In proposito, la stessa Lega nazionale professionisti ha peraltro messo in evidenza come, complessivamente, i costi dei calciatori (i cui contratti durano in media tre anni) stiano diminuendo: per quanto riguarda la Serie A, sono passati da circa 900 milioni di euro nel 2002, a 750 milioni di euro nel 2003 ai 670 milioni di euro di oggi. Quindi, da un lato, il monte ingaggi della Serie A è stato abbattuto e, dall'altro, sono venuti meno certi valori di mercato di qualche anno fa riferiti ai singoli giocatori (mentre, al contrario, la Serie B è passata da 180 a 235 milioni di euro). Inoltre, secondo i dati forniti dall'Associazione italiana calciatori, il fenomeno delle retribuzioni « eccessive » riguarda solo una piccola parte dei calciatori: su 3.400 giocatori tesserati (Serie A, B, C1 e C2), circa il 10 per cento guadagna oltre 500 mila euro, il 15,5 per cento guadagna tra 100 e 500 mila euro, il 12-13 per cento tra 50 e 100 mila, mentre il 63 per cento dei giocatori guadagna fino a 50 mila euro.

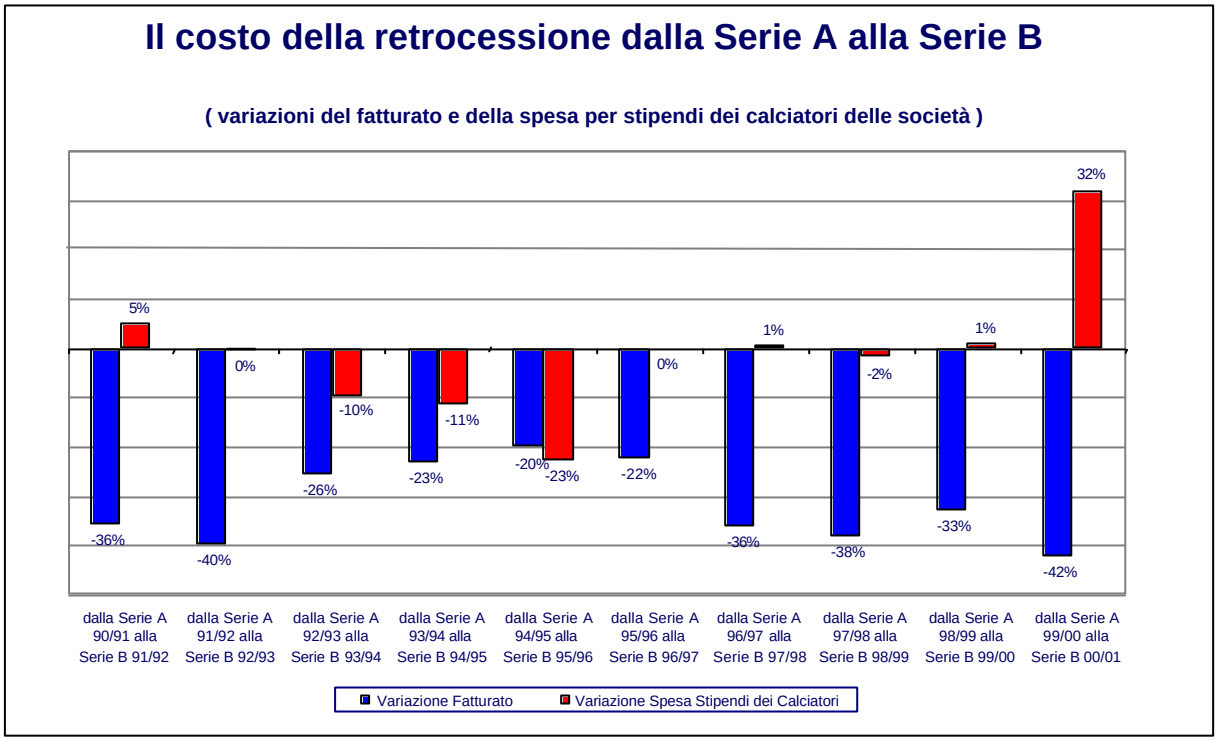
Sul fronte dei possibili interventi, nel corso delle audizioni è stata prospettata la possibilità di definire una quantità complessiva di

risorse da destinare ai giocatori *(tetto salariale)*, che potrebbe ammontare a circa il 60 per cento dei ricavi, mentre la proposta di introdurre un tetto alle retribuzioni dei singoli calciatori non ha trovato quasi alcun sostenitore.

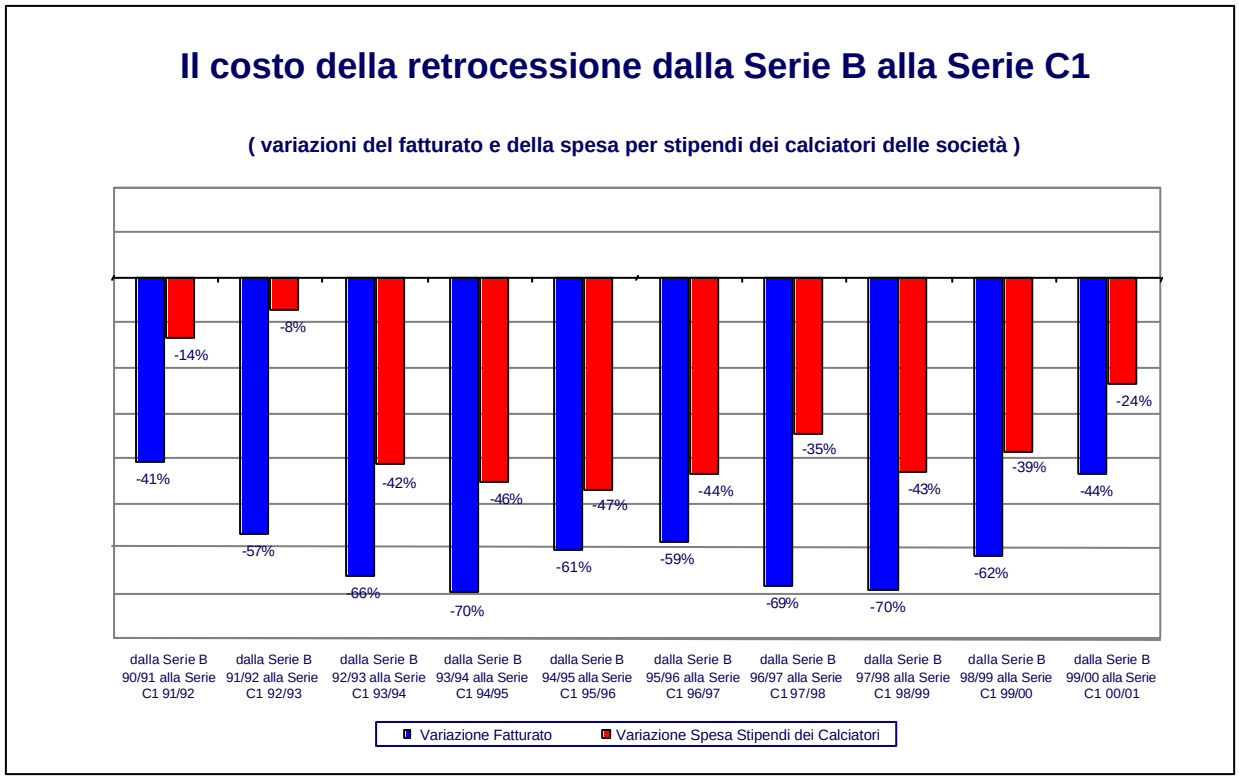
## 3.2. ALTRI ELEMENTI DI SQUILIBRIO

Tra gli elementi che incidono più significativamente sulla situazione finanziaria delle società, oltre a quanto si dirà in seguito sullo sfruttamento dei diritti televisivi, è stata messa in evidenza l'*incertezza dei ricavi* per le società calcistiche che, secondo quanto emerso nel corso delle audizioni, può variare fino a 60 milioni di euro, ad esempio, fra società che non disputano la *Champions League* e società che la vincono, a fronte di un sistema di costi tendenzialmente fissi.

Analoghi problemi di incertezza della gestione economica derivano dal rischio delle *retrocessioni*, che possono determinare perdite fino al 40 per cento del fatturato (con punte fino al 70 per cento in caso di retrocessione dalla Serie B alla C1) delle società coinvolte, come si evince dalle tabelle elaborate dalla Lega nazionale professionisti di seguito riportate.




*Fonte: Lega nazionale professionisti*




*Fonte: Lega nazionale professionisti*

L'esigenza di evitare tale rischio, anche economico, produce nello stesso tempo un *aumento dei costi*, dato che le società sono spinte ad affrontare spese particolarmente elevate per la sostituzione di giocatori o dell'allenatore, pur di evitare di retrocedere. Le retrocessioni determinano inoltre una consistente riduzione degli spettatori, con ulteriori effetti economici negativi.

Tale questione potrebbe tuttavia risultare in parte ridimensionata dalla modifica intervenuta nell'organizzazione del campionato di Serie A che, a partire dalla prossima stagione, sarà disputato con 20 squadre (anziché 18) e con sole 3 retrocessioni in Serie B (rispetto alle precedenti 4). Il sottosegretario Pescante ha inoltre suggerito la possibilità di prevedere un'automatica riduzione delle retribuzioni dei calciatori qualora una squadra debba subire una retrocessione.

È stata poi segnalata la progressiva riduzione degli introiti derivanti dai *concorsi pronostici*, che sono passati da un importo pari a circa 462 milioni di euro nel 1990 ad 242 milioni nel 2002 (dati elaborati dalla Lega nazionale professionisti su fonti CONI e Ministero delle finanze). Per favorire il rilancio di tale importante fonte di finanziamento per tutto il mondo dello sport, è stato proposto di istituire nuovi giochi per il calcio, gestiti da privati, nonché un sistema di scommesse legato alla TV, sulla falsariga di quanto avviene con *Telethon*, sfruttando l'interattività dell'evento. In proposito, il Presidente della Lega nazionale dilettanti Tavecchio ha suggerito di avviare un rilancio dei concorsi pronostici attraverso la liberalizzazione del gioco del Totocalcio. In tal senso,

Giuseppe Gazzoni, consigliere del Bologna F.C. 1909, ha proposto altresì l'informatizzazione delle scommesse, anche attraverso l'uso delle nuove tecnologie (telefono cellulare).

In questo quadro, caratterizzato da una mancanza di equilibrio tra costi e ricavi, è stato evidenziato come alcune squadre abbiano potuto contare, per « autofinanziarsi », su un *sistema di controlli* apparentemente tollerante, sottraendosi al pagamento degli emolumenti dovuti ai calciatori e delle imposte, fino ad accumulare un debito con l'erario che, come si è detto, ammonta a circa 500 milioni di euro. In proposito, è stato riferito che le questioni relative al *pagamento dell'IRPEF* e al controllo delle modalità con cui sono effettuate le cosiddette *liberatorie* (firmate dai giocatori per attestare di aver ricevuto tutti gli emolumenti), sembrerebbero avviarsi verso una soluzione: per quanto riguarda l'IRPEF, quest'anno è prevista ancora una proroga di un anno ma, per il prossimo anno, la proroga sarà di quattro mesi. Inoltre, la Lega ha deciso di sottoporre, a partire da quest'anno, la verifica delle liberatorie ad una società di *auditing* esterna, che effettuerà il controllo attraverso fotocopie dei bonifici o dei conti correnti bancari intestati ai giocatori.

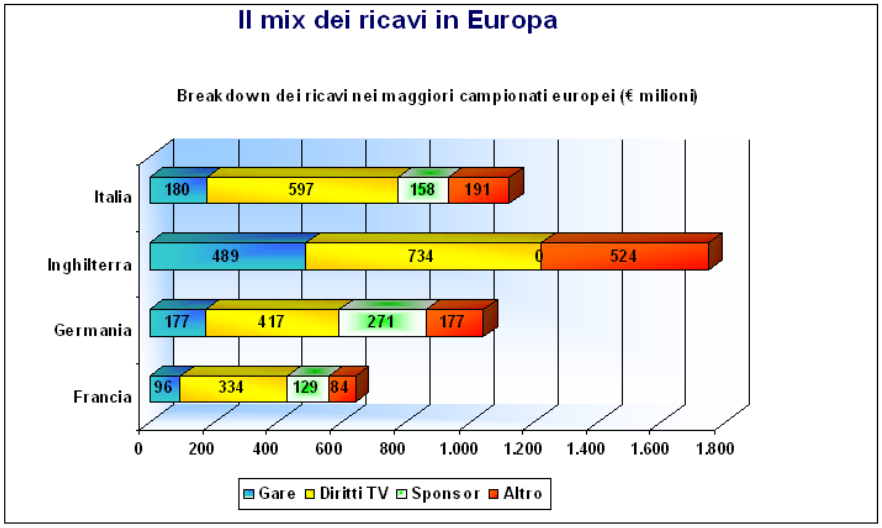
In più audizioni è inoltre emersa l'opinione che alcune società, per far fronte al sempre crescente indebitamento, abbiano fatto ricorso ad *operazioni finanziarie quanto meno discutibili*: in particolare, nell'ottica di « mascherare » i disavanzi per poter iscrivere le squadre ai campionati, si è fatto ricorso all'iscrizione a bilancio di *plusvalenze* realizzate attraverso la vendita di giocatori a prezzi che si devono ritenere superiori rispetto a quelli di mercato. Alcune società hanno infatti ripetutamente scambiato calciatori a cifre molto elevate, salvo poi non farli mai giocare ovvero concederli in prestito a squadre di Serie B o C. In proposito, il Presidente della Coavisoc ha sollecitato una norma che non consenta lo scambio di giocatori che non vengano introdotti effettivamente nelle rose. I dati forniti dalla Lega nazionale professionisti, tuttavia, mostrerebbero una progressiva diminuzione del fenomeno: le plusvalenze della Serie A, infatti, che ammontavano a 798 milioni nel bilancio 2001-2002, sono scese a 147 milioni nel 2002-2003 e per il 2004 la Lega prevede un'ulteriore riduzione.

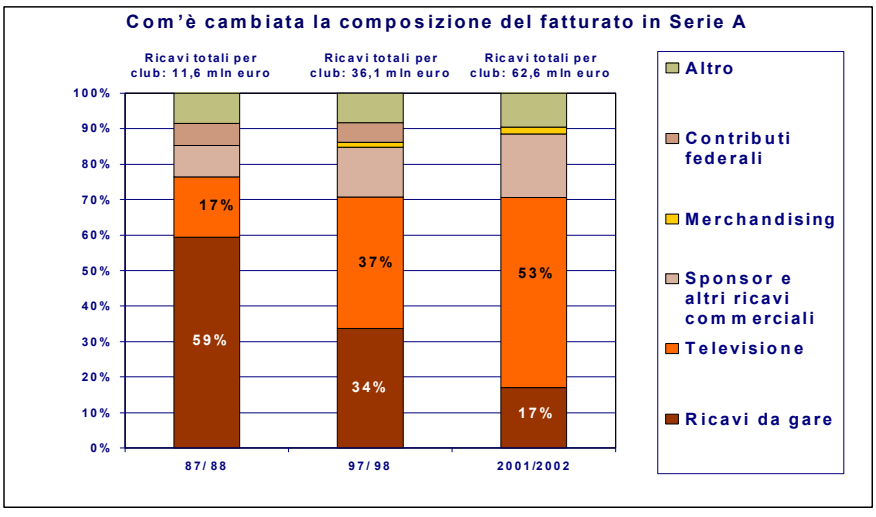
Con riferimento alla specifica situazione della *Serie B*, infine, il Presidente della Lega nazionale professionisti ha sottolineato le condizioni di strutturale squilibrio in cui versa tale categoria, che registra, nel complesso, 200 milioni di euro di ricavi (di cui peraltro 100 provengono dalla Serie A, come contributo di solidarietà), a fronte di 500 milioni di euro di costi, la maggior parte dei quali vengono impiegati, anche a questo livello, per le retribuzioni dei giocatori. Attualmente, quindi, sembra che la Serie B riproduca, in piccolo, i medesimi schemi di funzionamento (o di malfunzionamento) della Serie A. A ciò si aggiunge il fatto che i giocatori che non sono più in grado di giocare in Serie A vanno a disputare gli ultimi anni della loro carriera in Serie B, con dei costi elevatissimi e riducendo lo spazio a disposizione per l'inserimento dei giovani calciatori. Ne è emersa la convinzione che tale situazione non corrisponda a un'ideale « divisione dei ruoli » tra le diverse categorie, e che vi sia l'esigenza di rafforzare i meccanismi volti a ricondurre tutte le serie minori, compresa la Serie B, a quello che dovrebbe essere il loro originario obiettivo formativo.

Più in generale, è emersa l'esigenza che l'intero settore si doti di un sistema di norme in grado di favorire la ricapitalizzazione delle società o il loro finanziamento, con l'obiettivo non solo di sostenere le singole squadre ma di rinforzare patrimonialmente il sistema e soprattutto di fare in modo che questo si doti di managerialità a supporto di quelle esistenti, sia in termini di *top management* che di *middle management*, per lo sviluppo di nuove attività orientate al mercato.

## 3.3. ELEMENTI DI RAFFRONTO CON GLI ALTRI PAESI

Nel confronto con le società di calcio di altri paesi, sono emersi, in generale: una *maggiore incidenza del costo del lavoro* sui ricavi rispetto a quella riferibile ai principali *club* europei; una *minore attenzione al vivaio* con effetti negativi sulla campagna acquisiti; una *maggiore imposizione fiscale*; un'*inadeguata diversificazione* delle attività, che rende la Serie A il campionato europeo con la più alta incidenza dei ricavi televisivi sul fatturato totale, come risulta dai dati forniti dalla Lega nazionale professionisti:




*Fonte: Lega nazionale professionisti*

I rappresentanti della Lega nazionale professionisti e di alcune società sportive hanno particolarmente insistito sugli aspetti relativi al regime fiscale, mettendo in evidenza che quello italiano è tra i più onerosi in Europa (43,4 per cento sul fatturato rispetto al 30 per cento in Inghilterra, secondo i dati forniti dal Presidente della Lega nazionale professionisti con riferimento agli anni 2001-2002) ed auspicando interventi per l'armonizzazione della normativa fiscale in ambito europeo. Sul tema, è stato inoltre evidenziato come il meccanismo di calcolo dell'*IRAP* sia particolarmente svantaggioso per le società sportive, poiché tale imposta si applica anche ai costi del personale che per le società calcistiche costituiscono la quasi totalità della base di calcolo.

Sul fronte delle retribuzioni dei calciatori, è stato in particolare richiamato il buon funzionamento del sistema britannico, i cui *club* hanno concentrato le proprie risorse su pochi calciatori di successo, cui è stato affidato il compito di trainare la notorietà del marchio, generando un circolo virtuoso di ricavi. Gli ingaggi medi dei calciatori sono più contenuti di quelli riconosciuti dalle società italiane anche per effetto di tale strategia. Inoltre, un fattore chiave per gli esiti positivi delle campagne di trasferimento dei calciatori è costituito dalla capacità di addestramento professionale della squadra giovanile: in tal modo i *club* britannici formano « in proprio » i nuovi giovani talenti e riducono i costi connessi alla campagna acquisti.

Un ulteriore elemento di differenziazione tra la situazione italiana e quella degli altri paesi è costituito dall'*elevato numero delle società* professionistiche, che in Italia sono 132, contro le 92 dell'Inghilterra, le 42 della Spagna, le 40 della Francia e le 36 della Germania. Si tratta di un elemento che trae evidentemente origine dalle particolarità del nostro paese, caratterizzato da identità locali forti e da un accentuato spirito campanilistico, ma che secondo diversi soggetti auditi rappresenta un motivo di squilibrio per l'intero sistema. Tale opinione è stata condivisa, tra l'altro, dalla Lega professionisti di Serie C, di cui fanno parte 90 società distribuite su tutto il territorio nazionale, i cui rappresentati hanno riferito alla Commissione di aver avanzato una proposta – peraltro non accolta dalla Federazione – di riduzione dell'organico professionistico con una Serie A con 18 squadre e due gironi di Serie B con 18 squadre ciascuno. La Serie C avrebbe dovuto essere organizzata con tre gironi da 20 squadre (Nord, Centro e Sud).

In proposito, nel corso delle audizioni è stato sostenuto che una riduzione del numero delle squadre potrebbe essere ottenuta semplicemente tramite una rigorosa applicazione delle regole e dei controlli: il libero gioco del mercato determinerebbe di per sé l'« eliminazione » dei soggetti « eccedenti » il livello di equilibrio. Peraltro, al riguardo è stato fatto notare, in particolare dal sottosegretario Pescante, come tale ipotesi non sia realmente praticabile in mancanza di una ridefinizione delle formule dei campionati professionistici, mediante una progressiva riduzione delle squadre ammesse a parteciparvi.

### 3.4. COMMERCIALIZZAZIONE E UTILIZZO DEI DIRITTI TELEVISIVI E DEI MARCHI

Il mercato dei diritti televisivi si è finora articolato in due mercati distinti: da un lato i diritti televisivi offerti per l'utilizzo in chiaro, la

cui domanda tende a coincidere con quella delle televisioni generaliste e risente delle preferenze espresse dagli inserzionisti pubblicitari; dall'altro, i diritti venduti per uso criptato, la cui domanda è costituita dalle televisioni a pagamento, le quali risentono della necessità di attrarre abbonati e quindi dei gusti e delle preferenze degli spettatori. Sino alla stagione 1998/1999 i diritti di trasmissione televisiva delle partite del campionato di Serie A, sia in chiaro sia in criptato, venivano negoziati per il tramite della Lega nazionale professionisti, che provvedeva a distribuire i relativi proventi tra le società calcistiche professionistiche sostanzialmente su base paritetica. Questa regolamentazione ha subito una radicale modifica con il decreto-legge 30 gennaio 1999, n. 15, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 marzo 1999, n. 78, il cui articolo 2 ha stabilito – sostanzialmente accogliendo le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato – che ciascuna società di calcio di Serie A e di Serie B è titolare dei diritti di trasmissione televisiva in forma codificata. Tali diritti possono essere venduti ad un unico soggetto entro il limite del 60 per cento ovvero per un periodo non superiore a tre anni. A decorrere da tale data, pertanto, la Lega ha mantenuto esclusivamente l'incarico di negoziare per conto delle sue affiliate la vendita congiunta dei diritti televisivi delle cosiddette « *highlights* » in chiaro dei campionati di Serie A e B per la diffusione in Italia, che sono venduti collettivamente alla TV pubblica. Analogamente, la Lega di Serie C vende i diritti televisivi collettivamente e distribuisce i ricavi a tutte le società in maniera uguale (si ricorda peraltro che il contratto della Serie C con la RAI – non vi è alcun contratto per la TV criptata – ammonta a 1,5 milioni di euro all'anno, contro i circa 500 milioni di euro del valore complessivo dei diritti TV delle Serie A e B).

Si segnala che durante lo svolgimento dell'indagine Inter, Juventus e Milan hanno venduto i propri diritti singolarmente a Sky TV fino al 2007, e hanno inoltre firmato un contratto con Mediaset per la vendita dei diritti delle partite interne delle tre squadre per quanto riguarda la trasmissione attraverso il digitale terreste, il cavo e la trasmissione via *adsl*. Tale ultima circostanza ha di fatto aperto un nuovo mercato per la vendita dei diritti televisivi.

Con riferimento a tali questioni, i rappresentanti della TV pubblica hanno fatto presente che, a seguito della vendita da parte delle società più importanti dei diritti relativi ad alcune partite nonché per effetto dei vari posticipi ed anticipi delle singole competizioni, la quota di diritti acquisita dalla RAI ha perso parte del suo interesse commerciale: ciò ha determinato una progressiva riduzione degli importi che la RAI ha inteso pagare per l'acquisto di tale prodotto. È stato inoltre rilevato come in questo momento ci sia un *eccesso di offerta* del prodotto calcistico, che si riflette in maniera negativa soprattutto sul calcio dilettantistico e giovanile. Lo spazio che le reti « generaliste » concedono agli altri sport e al calcio dilettantistico, infatti, è molto limitato, anche perché, proprio in relazione alla « monocultura » del calcio lamentata dal presidente del CONI, per tali competizioni non vi è ritorno pubblicitario. Alla luce di tali considerazioni, i rappresentanti della RAI si sono dichiarati convinti che una parziale soluzione del problema possa venire dallo sviluppo del

*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 beneficiano 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 princìpi 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 fideiussioni 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 reintrodotto 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 difformi 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 princìpi 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 giustificherebbe 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 artifizi 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 « tampone »; 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 princìpi 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.

Occorre pertanto prioritariamente uscire dal sistema a scatole cinesi e definire in modo chiaro la « missione » di ciascuno degli attuali campionati, in modo da accompagnare e promuovere, attraverso un nuovo tipo di mutualità, gli obiettivi che essi devono perseguire.

Le indicazioni della Commissione prendono le mosse dalle seguenti considerazioni:

*a)* la Serie A deve mantenere e rafforzare il proprio ruolo di massima « vetrina » nazionale dello sport italiano, promuovendo un riequilibrio tra le squadre che assicuri il più alto livello di competitività;

*b)* le altre serie professionistiche (B, C1 e C2) devono assumere in modo nuovo e significativo un ruolo di formazione dei giovani in grado di « alimentare » stabilmente l'intero sistema.

Sulla base di questa nuova filosofia, la raccomandazione è quella di prevedere un sistema di distribuzione delle risorse strutturato su due livelli:

*primo livello:* ridistribuzione tra le squadre della Serie A di una serie di voci di entrata volta a promuovere un riequilibrio dei rapporti tra le società che partecipano a tale campionato;

*secondo livello:* trasferimento di risorse dalla Serie A alle altre serie professionistiche, con il vincolo dell'effettiva utilizzazione di un determinato numero di giovani atleti.

**Risorse per il finanziamento del primo livello, da destinare alle società di Serie A**

La proposta mira a riallocare alcuni ricavi generali, indirizzandoli alle società della Serie A, che attualmente non ne possono disporre. Si tratta in particolare dei ricavi derivanti da:

sponsorizzazioni del campionato di Serie A e della Coppa Italia;

vendita dei diritti televisivi « in chiaro »;

una quota percentuale dei proventi attualmente derivanti da giochi e scommesse sportivi;

una quota percentuale delle maggiori entrate che si attendono dalla attuazione di progetti di liberalizzazione e modernizzazione dei giochi e delle scommesse, che dovrebbero consentire un significativo recupero delle risorse dirottate sui giochi clandestini (il cui volume di affari è attualmente stimato di importo pari a quello legale), e, magari tramite l'adozione di nuove forme di scommesse « interattive », via *Internet* o cellulare, un ulteriore ampliamento di questo importante mercato. Ovviamente, qualora l'attuazione di tali interventi richiedesse provvedimenti legislativi, la Commissione dichiara fin d'ora la propria disponibilità a promuovere interventi in tal senso.

**Meccanismi di ridistribuzione**

L'insieme delle risorse così determinato potrebbe essere ripartito secondo i criteri di seguito elencati:

il 60 per cento potrebbe essere diviso in parti uguali tra tutte le società della Serie A;

il 33 per cento potrebbe essere assegnato in relazione al risultato sportivo (un criterio applicabile potrebbe essere quello di « premiare », in misura uguale, le prime dieci classificate);

il 7 per cento potrebbe essere destinato alle società retrocesse.

L'obiettivo che si raggiungerebbe con questo sistema è chiaro ed è quello posto all'inizio di queste brevi raccomandazioni: si tratta di realizzare un riequilibrio tra le società della Serie A e di promuovere un intervento di solidarietà a favore di quelle che retrocedono.

**Risorse per il finanziamento del secondo livello, da destinare alle società degli altri campionati**

Si dovrebbe prevedere l'introduzione di un apposito contributo di solidarietà, che ciascuna società dovrebbe calcolare in proporzione al proprio fatturato, con un'« aliquota » che potrebbe essere fissata, indicativamente, intorno al 4-5 per cento. Tale contributo andrebbe devoluto alla FIGC, che lo dovrebbe poi ripartire tra le altre società professionistiche (B, C1 e C2) e, in parte, alle società dilettantistiche.

**Meccanismi di ridistribuzione**

Le risorse di cui al punto precedente potrebbero essere ripartite dalla FIGC secondo i seguenti criteri:

una quota alle società professionistiche che schierino in campo un numero minimo di atleti italiani *under 21* (ad esempio, almeno 4 per la Serie B, 6 per la C1 e 8 per la C2);

un consistente premio a quelle società dilettantistiche che per un certo numero di anni abbiano perseguito efficaci politiche di valorizzazione dei vivai e dei giovani.

Naturalmente il funzionamento di tali meccanismi, inclusi i criteri di valutazione dei requisiti delle squadre e le quote da destinare a ciascuna serie, dovrebbe essere regolato da norme interne.

Gli obiettivi di tale riordino del sistema sono:

*a)* eliminare un finanziamento generalizzato alla Serie B che prescinde da qualsiasi criterio di merito;

*b)* distribuire risorse anche alle Serie C1 e C2, affidando a ciascuna categoria un obiettivo di formazione.

La Commissione auspica, inoltre, nel quadro di una complessiva opera di promozione delle categorie diverse dalla Serie A, che alcuni spazi televisivi (ad esempio il sabato pomeriggio) siano riservati esclusivamente alla trasmissione delle partite di Serie B, al fine di aumentare le possibilità di generare ricavi in modo autonomo.

**Una simulazione**

Da questa nuova impostazione, le società di *Serie A*, stando ai dati ufficiali ricevuti dalla Commissione nel corso delle audizioni, dovrebbero poter contare su risorse aggiuntive per una cifra compresa tra i 150 ed i 350 milioni di euro, a seconda dell'effettivo andamento dei progetti di liberalizzazione delle scommesse. Ipotizzando, ad esempio, un gettito medio di 250 milioni di euro, le nuove risorse sarebbero così ripartite:

| | *Importo totale (mil/euro)* | *Importo per ciascuna squadra (mil/euro)* |
|---|---|---|
| Totale entrate | 250 | |
| 60% da ripartire tra tutte le squadre (20) | 150 | 7,50 |
| 33% da ripartire tra le prime 10 squadre | 82,5 | 8,25 |
| 7 % da ripartire tra le squadre retrocesse (3) | 17,5 | 5,83 |

Per quanto riguarda le *società di Serie B, C1 e C2*, il *contributo di solidarietà* comporterebbe, ipotizzando che ciascuna squadra di serie A versi una percentuale tra il 4 e il 5 per cento del proprio fatturato (stimando i nuovi ricavi complessivi della Serie A in circa 1.300 milioni di euro), un introito tra i 52 ed i 65 milioni di euro. Qualora si intendesse modificare tale importo, basterebbe intervenire sulla percentuale del contributo.

Si tenga inoltre presente che l'utilizzo di giocatori *under 21* avrebbe come primo effetto una consistente riduzione degli ingaggi. In tale contesto di ridimensionamento dei costi si inserisce pertanto l'ipotesi elaborata dalla Commissione.

*Ovviamente, come anticipato, quella qui proposta è soltanto una simulazione. Ciò che interessa alla Commissione è sottolineare l'urgenza di introdurre una nuova logica mutualistica, che metta in moto un circolo virtuoso di riequilibrio del sistema, in grado di aumentarne la competitività e, quindi, la spettacolarità complessiva, nonché di favorire la formazione e la promozione dei vivai, come peraltro avviene in tutti gli altri paesi europei.*

L'ispirazione generale cui deve fare riferimento il sistema del calcio, infatti, non può che essere quella di mettere in relazione il vasto patrimonio delle società dilettantistiche con lo sport professionistico. Non bisogna, in altri termini, dimenticare che se l'in-

dustria del calcio è un grande albero, la clorofilla gli deriva dalla passione e dall'organizzazione dello sport giovanile e del mondo dilettantistico.

## 3. INTERVENTI PER IL RIEQUILIBRIO FINANZIARIO DELLE SINGOLE SOCIETÀ

L'esperienza di questi ultimi anni rende evidente che è altrettanto urgente e necessaria una strategia per il risanamento economico-finanziario delle singole società.

### Una nuova classe dirigente

Da questo punto di vista, un primo obiettivo è sicuramente quello di promuovere la formazione e lo sviluppo di una articolata classe dirigente specializzata. Su questo piano, la Commissione fa sicuramente propri gli utili suggerimenti emersi nel corso delle audizioni, ed esprime l'auspicio che si rafforzino ed estendano gli strumenti dedicati alla formazione di un moderno e preparato *management* sportivo, sia a livello federale sia nell'ambito del sistema universitario, che appare ancora povero di corsi specificamente finalizzati al settore. Se è vero che il calcio rappresenta una delle industrie più rilevanti del paese, in tale settore sembra esservi la maggiore sproporzione tra rilevanza economica e investimento in termini di formazione delle risorse.

### La riduzione dell'IRAP

Come evidenziato nel corso delle audizioni, le società italiane sono più penalizzate di gran parte di quelle del resto d'Europa sul piano del carico fiscale complessivo: pertanto, appare ragionevole la richiesta di muovere in direzione di una riduzione della pressione fiscale, in particolare con la soppressione o la riduzione dell'IRAP, che incide su tutto il mondo produttivo, ma in maniera particolarmente significativa sulle società di calcio, considerato il peso del tutto prevalente che per esse ha la voce relativa al costo del lavoro. Peraltro, la Commissione ritiene evidente che un intervento in questo senso, oltre ad esulare, dal punto di vista formale, dalle sue competenze, può essere perseguito solo all'interno di un più ampio intervento che coinvolga tutti i comparti produttivi.

### Il sistema dei controlli e delle sanzioni

In questo campo la sfida decisiva è quella di restituire efficacia e credibilità al sistema dei controlli e delle sanzioni. Su questo piano, il CONI e la Federazione si stanno già muovendo con una serie di iniziative che la Commissione ritiene condivisibili, nel cui ambito si inserisce coerentemente anche il cosiddetto « lodo Petrucci », che −riducendo l'impatto « sociale » dell'eventuale scomparsa di una squadra − appare idoneo a favorire una più serena applicazione delle norme.

In particolare, appare da raccomandare con forza l'introduzione di sanzioni che consistano in penalizzazioni di punti in classifica, che

sembra poter costituire il più efficace disincentivo per i comportamenti poco virtuosi e gli aggiramenti delle norme. L'introduzione di penalizzazioni in classifica dovrebbe comportare, peraltro, una revisione nella periodicità dei controlli, da effettuare tre volte all'anno (al momento dell'iscrizione, a metà campionato e poco prima della sua fine), in modo da garantire la possibilità di incidere realmente sull'andamento del campionato.

Allo stesso tempo, occorre garantire la serietà dei requisiti economico-finanziari sulla cui base le società vengono giudicate, proseguendo nella linea intrapresa dalla FIGC con la recente introduzione di parametri più stringenti – sulla quale la Commissione esprime il proprio apprezzamento – eventualmente anche attraverso un ulteriore rafforzamento degli stessi: ad esempio, il rapporto minimo tra patrimonio netto contabile e attivo patrimoniale (PA), attualmente pari a 0,10 potrebbe essere alzato fino a 0,33.

Si segnala, infine, la necessità di introdurre norme più rigorose per disciplinare il controllo da parte di un unico soggetto di più squadre di uno stesso campionato.

**Un'Autorità indipendente**

Sul piano dei controlli, tuttavia, l'esigenza di restituire credibilità ed efficacia a tutto il sistema, a fronte delle complesse e controverse vicende di questi anni, sembra richiedere un ulteriore significativo intervento.

A parere della Commissione, è necessario che nelle procedure di controllo vi sia un passaggio in una sede « esterna » agli ordinari circuiti decisionali e dotata delle più ampie garanzie di indipendenza ed autorevolezza. Questo passaggio esterno può essere realizzato affidando a una « autorità » indipendente il compito, oggi attribuito a Covisoc e Coavisoc, di « segnalare » alla Federazione le situazioni irregolari e i provvedimenti da adottare (che nel nuovo sistema dovrebbero poter comportare significative penalizzazioni in classifica, oltre che l'eventuale esclusione dal campionato). L'autorità agirebbe comunque sulla base del lavoro istruttorio della Covisoc.

È evidente che, per risultare pienamente efficace, questa « esternalizzazione » dei compiti di segnalazione delle irregolarità deve essere affidata a un organismo sulla cui autonomia e autorevolezza non possano sussistere dubbi. Solo in tal modo i suoi giudizi potranno, da una parte, avere la necessaria « legittimazione » agli occhi dell'opinione pubblica e degli interessati e, dall'altra, acquisire un carattere sostanzialmente, se non formalmente, vincolante.

L'ipotesi che la Commissione ritiene più idonea è quella di prevedere un'autorità composta da tre membri, designati dai Presidenti della Consob e del CONI e dal Ministro per i beni e le attività culturali, tra personalità esterne ai loro organismi in possesso di requisiti professionali e personali universalmente riconosciuti e nominate per un periodo di tempo sufficientemente ampio e non rinnovabile. Tale intervento potrebbe essere realizzato con una

autonoma decisione degli organi interni del calcio; la Commissione è comunque disponibile ad intervenire ove si renda necessario un apposito provvedimento legislativo.

**Le retribuzioni dei calciatori**

Per quanto riguarda le questioni connesse all'equilibrio finanziario delle singole squadre, appare senz'altro necessario ridurre l'incidenza dei costi per le retribuzioni dei calciatori. Su questo tema, oltre ad auspicare una piena assunzione di responsabilità da parte della dirigenza delle società, la Commissione segnala e raccomanda, tra le diverse proposte emerse nel corso delle audizioni, quelle concernenti, in particolare:

l'introduzione di un « tetto salariale » per gli ingaggi complessivi dei giocatori in rapporto al fatturato di ciascuna società (ad esempio, pari al 60 per cento);

l'introduzione nei contratti di clausole che prevedano l'automatica riduzione dell'ingaggio in caso di retrocessione della squadra;

la fissazione di un limite massimo per le « rose » delle squadre (limite che non si dovrebbe applicare, peraltro, ai giocatori provenienti dai vivai della stessa società, in modo da promuovere, anche in questo modo, l'adozione di politiche virtuose sul piano dell'attività giovanile).

**La diversificazione dei ricavi**

A conclusione di tale paragrafo, si ritiene utile sottolineare la necessità che le società sportive si impegnino nella direzione di una diversificazione dei ricavi, che in Italia sono prevalentemente costituiti dagli introiti da diritti televisivi. A giudizio della Commissione, occorrerebbe sviluppare quella parte di mercato che deriva dai consumatori finali del prodotto calcio; ciò consentirebbe anche di ridurre il rischio economico, diminuendo la dipendenza del sistema da un'unica fonte di ricavo.

In tal senso, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, la Commissione auspica una valorizzazione economica degli stadi che possa consentire lo sviluppo di attività commerciali atte a garantire una nuova fonte di ricavo per le società.

Oltre a ciò la Commissione ritiene opportuna l'adozione di misure volte a garantire la protezione dei marchi e del *merchandising*, in cui l'Italia appare molto più debole rispetto agli altri paesi europei.

## 4. LA QUESTIONE DEGLI STADI

Il terzo livello di intervento su cui la Commissione suggerisce di puntare per uno organico riequilibrio del sistema calcio è quello dell'adeguamento strutturale e della revisione delle modalità di gestione degli stadi.

Come si è visto nella prima parte del documento, risulta pressoché unanimemente condivisa la convinzione che:

1) gli stadi italiani siano assai lontani dagli *standard* e dalle *best practices* europei e internazionali, sia con riferimento alle esigenze

direttamente connesse all'evento sportivo, sia in relazione alla loro piena valorizzazione economica e sociale (con i cosiddetti stadi polifunzionali);

2) sia necessario intervenire su tale settore al fine non solo di aumentare complessivamente i proventi ma anche di diversificarne la provenienza rispetto ai ricavi da diritti TV;

3) l'attuale situazione dipenda in modo preponderante, se non esclusivo, dalla distinzione tra soggetto proprietario dell'impianto (nella maggior parte dei casi, l'ente locale) e soggetto che materialmente ne usufruisce.

La Commissione ritiene che sussista un evidente interesse sociale a promuovere un mutamento delle modalità di fruizione da parte della comunità degli stadi e degli eventi sportivi che in essi si svolgono. Auspica perciò con forza il superamento della distinzione tra soggetto proprietario e soggetto fruitore degli stadi, assicurando alle società di calcio – sia professionistiche che dilettantistiche – la loro gestione diretta.

Si tratta di un processo complesso, che richiede interventi distribuiti su una pluralità di livelli. Tanto più che l'obiettivo di fondo può essere conseguito per strade anche sensibilmente diverse: cessione della proprietà o, più realisticamente, del diritto di superficie; costruzione di nuovi impianti da parte delle società; costituzione di apposite società miste tra società di calcio ed enti locali.

In queste condizioni, il primo passo non può che essere quello di aprire un immediato *tavolo di confronto* tra tutti i soggetti interessati – CONI, Federazione, società di calcio, Istituto per il credito sportivo, enti locali, regioni e Stato – per la definizione di un « piano » che, nello spazio di qualche anno, sia in grado di trasferire il « possesso » effettivo e le responsabilità di gestione degli stadi dagli attuali proprietari alle società di calcio. Questo piano dovrebbe definire gli interventi necessari sui diversi livelli coinvolti, comprese probabilmente una serie di modifiche legislative e regolamentari, sia statali, sia regionali e locali:

*a)* per la semplificazione delle procedure amministrative in materia urbanistica e commerciale;

*b)* per la definizione di agevolazioni finanziarie per l'acquisto degli stadi o di aree in cui costruirne di nuovi e per la realizzazione degli interventi di ristrutturazione e trasformazione.

La Commissione invita quindi il Governo a farsi tempestivamente promotore di tale iniziativa.

È comunque chiaro che la realizzabilità di un simile piano dipende in larga misura dalla disponibilità di adeguate risorse finanziarie. Considerata la situazione in cui versano le società di calcio, sembra evidente che un ruolo chiave debba essere svolto, su questo piano, dall'istituzione bancaria statutariamente chiamata a sostenere lo sviluppo del mondo dello sport, vale a dire l'Istituto per il credito sportivo.

Da questo punto di vista, la Commissione ritiene che l'Istituto debba conoscere una nuova stagione di protagonismo, con l'adozione di più attive e dinamiche politiche di *partnership* con le società

calcistiche e di prassi pienamente rispondenti alle sue finalità originarie, soprattutto con riferimento alle garanzie richieste alle società per la concessione dei finanziamenti: *l'applicazione di criteri identici a quelli utilizzati dalle comuni banche di affari non appare, infatti, coerente con le finalità che giustificano l'esistenza stessa di una banca pubblica specificamente dedicata a sostenere lo sport.*

In quest'ambito, la Commissione esprime il proprio interesse per quanto è stato realizzato in Inghilterra con il *Taylor Act*, mediante il quale il 2,5 per cento del prelievo statale sui giochi connessi al calcio è stato destinato al processo di privatizzazione degli stadi. Attraverso tali contributi, le società sportive hanno potuto ristrutturare gli stadi, trasformandoli – come si evince dalla tabella sotto riprodotta, elaborata dalla Lega nazionale professionisti – in veri e propri centri polifunzionali che richiamano un numero elevato di persone e che possono costituire perciò luoghi privilegiati di promozione del *merchandising*, garantendo consistenti ricavi alle società sportive.

La Commissione raccomanda pertanto che un analogo meccanismo venga adottato in Italia al fine di favorire il processo di privatizzazione degli stadi, anche in considerazione della sua candidatura ad ospitare i campionati europei del 2012: in particolare, si potrebbe cominciare intanto ad utilizzare, per la realizzazione di tale intervento, una cospicua quota del « Fondo contributi » dell'Istituto per il credito sportivo, che è oggi appunto costituito con il 2,45 per cento degli incassi dei concorsi pronostici, percentuale pressoché identica a quella prevista dal *Taylor Act*.




*Fonte: Lega nazionale professionisti*

## 5. LA PREVENZIONE DI FENOMENI DI VIOLENZA NEGLI STADI

Gli interventi proposti nel corso delle audizioni e condivisi dalla Commissione – l'adeguamento degli stadi alle norme tecniche e agli *standard* di accoglienza europei; l'attribuzione alle società della responsabilità connesse alla sicurezza al loro interno; la loro trasformazione in senso polifunzionale, con lo sviluppo di attività economiche e culturali complementari a quelle sportive; l'acquisizione, da parte delle società, di un significativo *asset* patrimoniale – appaiono idonei a determinare nel complesso significativi benefici, non solo in termini economici, ma anche sul piano della prevenzione dei fenomeni di violenza.

La Commissione ritiene infatti che tali iniziative possano costituire la base per un radicale e duraturo mutamento delle modalità di fruizione sociale dello spazio urbanistico « stadio » e, conseguentemente, degli stessi eventi sportivi: ci si attende cioè che, all'esito di questi processi, gli stadi smettano di essere « zone franche », abbandonate a se stesse per la maggior parte del tempo e sostanzialmente sottratte alle ordinarie regole del vivere civile quando c'è « la partita », e possano divenire luoghi di aggregazione sociale nell'arco di tutta la settimana; e che gli stessi eventi sportivi tornino ad essere un'occasione di festa cui possano partecipare, oltre che i tifosi « militanti », anche i semplici appassionati, in condizioni di tranquillità e sicurezza, magari portando con sé i figli. Contribuendo a ricondurre il fenomeno calcistico entro la dimensione sociale e culturale che gli è propria: quella di un grande momento di spettacolo, passione e divertimento. E a riassorbire quella esasperazione dei toni e quella esacerbazione degli animi che, oltre a produrre purtroppo gli episodi anche criminosi di cui tutti leggiamo sui giornali, è probabilmente alla radice di gran parte dei problemi che travagliano il mondo del calcio e che hanno spinto la Commissione a promuovere questa indagine conoscitiva.

Naturalmente, la questione violenza non è solo correlata alla questione degli stadi e la Commissione, pur non avendone fatto oggetto specifico dell'indagine, ritiene suo dovere ribadire che, sul piano della sicurezza, occorre senz'altro individuare il modo per accelerare le procedure giudiziarie contro chi commette reati in occasione delle partite, considerato che l'immediatezza della pena sembra essere l'unico strumento veramente efficace per evitare la reiterazione dei comportamenti criminosi da parte dei « soliti noti ».

Vanno poi valutate con attenzione le denunce emerse nel corso delle audizioni con riferimento al ruolo svolto da alcuni mezzi di informazione, che danno luogo in taluni casi a veri e propri reati di istigazione alla violenza. La Commissione ritiene che, al contrario, i *media* debbano farsi carico, più di quanto non accada, della propria indispensabile funzione di supporto nella promozione della cultura dello sport e della corretta competizione sportiva.

## 6. IL RILANCIO DELLA QUESTIONE ETICA

La Commissione, infine, non può sottrarsi dal rilevare come dalle audizioni sia emersa una unanime esigenza di recupero dei valori

fondanti dello sport da parte di tutto il mondo del calcio professionistico. Il principio fondamentale alla base dell'attività sportiva deve tornare ad essere la crescita della persona e la sua educazione. A tal fine è necessario che il calcio riesca a promuovere i valori della competizione leale, del rispetto reciproco e del senso di responsabilità. I giocatori, che vengono sempre più presi ad esempio dai nostri ragazzi, devono trasmettere loro, attraverso la costante pratica di comportamenti corretti verso l'altro, il piacere del vivere e giocare insieme, senza distinzioni di religione o di razza.

Occorre quindi promuovere lo sport come valore educativo, come virtù capace di rimettere al centro le persone e aiutarle a crescere, non soltanto nelle proprie abilità e competenze tecniche, ma come fattore di sviluppo dei nostri livelli di civiltà, come capitale umano a disposizione di tutta la nazione.