

dispositivi di sicurezza con particolare riguardo per gli eventi più a rischio. La sussistenza dei requisiti soggettivi è autocertificata dagli aspiranti *steward* e successivamente verificata dalla prefettura. L'operato degli *steward* è soggetto al controllo della prefettura, se uno di loro omette un controllo dovuto è passibile, in solido con la società, di sanzione pecuniaria comminata dal prefetto.

Altra figura di recente istituzione è quella del *supporter liaison officer* (SLO) (108). Solo nel 2015 la FIGC ha esteso l'obbligo di prevedere la figura dello SLO a tutte le serie di calcio professionistico (109). Obiettivo perseguito attraverso l'introduzione dell'obbligatorietà della figura dello SLO è, principalmente, proprio quello di migliorare o avviare un dialogo costruttivo tra tifosi e *club* (110). Il presidente dell'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, dott.ssa Daniela Stradiotto (111) ha ben evidenziato che, in un percorso di recupero del calcio come divertimento, la valenza strategica dello SLO rischia di essere compromessa da un atteggiamento ambiguo di alcune società sulla necessità della concreta istituzione di questa figura o dalla individuazione, in concreto, del profilo professionale adeguato cui affidare tale ruolo.

In tema di sicurezza, il cardine del sistema previsto dalla normativa è il gruppo operativo sicurezza (GOS), che consente la condivisione di tutti gli aspetti legati all'incolumità degli spettatori (112). È un

resoconto stenografico dell'audizione della Commissione (in missione a Genova) del responsabile della sicurezza del Genoa (25 luglio 2017) e delle audizioni, presso il Comitato, dei rappresentanti della Juventus, del Napoli e della Lazio in tema di misure di sicurezza durante le manifestazioni sportive (27 luglio 2017).

(108) Figura che, a partire dalla stagione sportiva 2012/2013, è uno dei requisiti per l'ottenimento della Licenza UEFA, articolo 35 dell'*UEFA Club Licensing and Financial Fair Play Regulations* – Edition 2010.

(109) Solo con la delibera del Consiglio Federale FIGC del 26 giugno 2015 sono state adottate le « Linee guida per favorire lo sviluppo di relazioni tra la tifoseria, i Club ed i tesserati, nel rispetto dei principi della cultura sportiva, della non violenza e della pacifica convivenza, definendo ruoli ed attribuzioni dei soggetti e delle figure che hanno rapporti con la tifoseria » (FIGC-comunicato ufficiale n. 326/A, pubblicato il 30 giugno 2015, Doc. n. 1647.1).

(110) Altri obiettivi sono: aumentare la qualità dei servizi offerti ai tifosi; costituire un network di SLO a livello nazionale ed europeo al fine di agevolare la condivisione di conoscenze e « *best practice* »; promuovere e dare impulso ad attività sociali; migliorare l'organizzazione e la gestione delle partite attraverso un processo di responsabilizzazione dei tifosi; contribuire a migliorare i rapporti tra diversi *stakeholder* del mondo del calcio, in particolare tra tifosi, amministratori di club, proprietari, istituzioni preposte allo svolgimento delle manifestazioni calcistiche; prevenire, attraverso iniziative e confronti con i tifosi, episodi di violenza e/o discriminazione.

(111) Resoconto stenografico dell'audizione in IX Comitato del presidente dell'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, Daniela Stradiotto (27 luglio 2017).

(112) In particolare provvede a: approvare il piano operativo degli *steward*; verificare la predisposizione di tutte le misure organizzative dell'evento, anche in relazione ad eventuali prescrizioni imposte, sulla base della *check list* delle attività da espletare in occasione dello svolgimento di incontri di calcio; adottare le misure organizzative necessarie – d'iniziativa, ovvero suggerite dall'osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive – per superare contingenti situazioni di criticità ed emergenziali, fatte salve le direttive in materia di ordine e sicurezza pubblica emanate dal questore; vigilare sulla completezza, regolarità e idoneità all'utilizzo della struttura ed in particolare sulla corretta attuazione del piano finalizzato al mantenimento delle condizioni di sicurezza contenente il programma per la gestione dell'evento sportivo elaborati dal delegato alla sicurezza; verificare l'eventuale contemporaneità di manifestazioni che potrebbero influire con l'evento sportivo e/o con il transito dei sostenitori locali ed ospiti; esprimere, a richiesta del questore, il parere sull'esigenza di elevazione dei separatori o sulla necessità di altre misure di sicurezza aggiuntive, quali la creazione di aree interdette al pubblico, coadiuvate anche da altri sistemi; verificare che gli *steward* previsti in utilizzo e successivamente utilizzati non siano soggetti ad esclusioni perché privi dei requisiti; valutare i tempi di apertura dei cancelli in maniera adeguata all'esecuzione dei

organismo in seduta permanente, si riunisce con congruo anticipo rispetto all'inizio del campionato, per l'esame delle tematiche generali e l'approvazione delle misure da adottare per l'intera stagione sportiva.

Per i singoli eventi, le società forniscono in questa sede una propria valutazione, si instaura un contraddittorio con i componenti del GOS: sono valutati e condivisi l'organico di *steward* da mettere in campo, le strategie operative, è redatto un piano operativo degli *steward* che, a loro volta, dovranno trasferire a tutto il personale il dispositivo previsto per quella specifica partita e sottoscritto da tutti i partecipanti. Il piano riporta il dettaglio area per area la dislocazione dello *stewarding*. Prima della partita si effettua un'ultima verifica sull'adeguatezza del piano operativo; le ultime verifiche vengono effettuate poche ore prima dell'evento con lo scambio delle informazioni più attuali. I cancelli vengono aperti due ore prima l'inizio della partita e dopo la fine della partita dirigenti del settore sicurezza e *steward* fanno il consuntivo su cosa ha funzionato o meno.

L'afflusso dei cosiddetti « striscionisti » avviene prima dell'ingresso del pubblico per potere effettuare controlli più accurati, il loro materiale viene aperto sul piazzale di fronte al prefiltraggio, con le telecamere che riprendono, viene visionato, viene richiuso e vengono autorizzati a portarlo in tribuna. Alcune società, come la Juventus, il Sassuolo e l'Udinese hanno lo stadio di proprietà ma anche le società che ne usufruiscono in concessione comunale per il giorno della partita sono chiamate a fornire un significativo contributo alla sicurezza. Il giorno della gara, almeno un'ora prima dell'apertura dei varchi di accesso all'area riservata, il GOS assume anche la funzione di centro per la gestione della sicurezza della manifestazione sportiva, costituito dagli enti componenti del GOS e coordinato dall'ufficiale di pubblica sicurezza designato dal questore. La gestione dell'ordine pubblico è seguita dalle forze di polizia, qualsiasi decisione comunque viene presa dal dirigente del GOS, comandato di servizio dal questore ma le società offrono un importante contributo.

Oltre all'introduzione dei citati strumenti, dinanzi agli scenari violenti legati ai gravi episodi d'intemperanza che hanno funestato il calcio alcuni anni fa in Italia è stato avviato un percorso di rivisitazione e ampliamento della normativa di settore. Con legge 13 dicembre 1989 n. 401 è stato introdotto nel nostro ordinamento il « divieto di accesso alle manifestazioni sportive » (d.a.spo.), una misura di prevenzione atipica che prescinde dall'avvenuto accertamento giudiziale della responsabilità. Il Daspo può essere disposto dal questore nei confronti delle persone che, negli ultimi cinque anni, risultano denunciate o condannate anche in via non definitiva per una

servizi di pre-filtraggio e filtraggio; prescrivere il numero e le modalità di utilizzo dei metal detector; valutare le richieste di introduzione/esposizione di striscioni ed altre manifestazioni esteriori, pervenute alle società sportive, nonché la verifica delle procedure autorizzatorie; individuare, nell'ambito dello stadio, i posti da riservare agli ospiti, tenendo conto del livello di rischio della gara, dei rapporti tra le tifoserie e dell'esigenza di differenziare l'offerta dei tagliandi; verificare la sussistenza e l'idoneità del regolamento d'uso dello stadio; decidere nei periodi invernali, in caso di neve o ghiaccio, con proprio provvedimento, in merito alla fruibilità degli spalti e delle vie di afflusso/deflusso all'impianto; predisporre adeguate campagne di comunicazione circa le misure adottate.

serie di reati specificamente elencati (113). Il divieto può applicarsi anche a coloro che negli ultimi cinque anni, risultano denunciati o condannati, anche in via non definitiva, per aver preso parte attiva, in Italia o all'estero, a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive o che, nei medesimi contesti abbiano incitato, inneggiato od indotto altri alla violenza (114).

La durata, fissata in un periodo da un anno a cinque anni secondo le modifiche volute dal decreto legislativo n. 41 del 2007, può oggi essere aumentata fino a otto anni nei casi più gravi. Al provvedimento inibitorio può essere abbinata la prescrizione dell'obbligo di comparire una o più volte nell'ufficio o comando di polizia competente nel corso della giornata in cui si svolge la manifestazione sportiva. Quest'ultima prescrizione, in quanto incidente sulla libertà personale, deve essere immediatamente comunicata dal questore al procuratore della Repubblica competente e questi, ove ne ravvisi le condizioni applicative, deve chiedere la convalida della misura al giudice per le indagini preliminari entro 48 ore dalla notifica del provvedimento.

La rilevazione statistica effettuata al 30 giugno 2015, pubblicata nel *rapporto annuale 2015* (115) dall'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, evidenzia che, sull'intero territorio nazionale, risultano attivi 5.040 provvedimenti Daspo (116), di cui 4.848 emessi in occasione di partite di calcio (117). Relativamente alla stagione sportiva 2014-2015, ne sono stati irrogati 2.238 (di cui 2.160 relativi al calcio), rispetto ai 2.472 adottati in quella precedente 2013-2014

(113) Porto di armi od oggetti atti ad offendere (articolo 4, commi 1 e 2, della legge n. 110 del 18/4/1975); uso ingiustificato in luogo pubblico di caschi ed altri mezzi atti a rendere difficoltosa l'identificazione (articolo 5 della L. n. 152 del 22/5/1975); violazione del divieto di partecipazione a competizioni agonistiche con simboli od emblemi inneggianti alla superiorità od odio razziale (articolo 2 comma 2 del decreto-legge, n. 122 del 26/4/1993 convertito dalla L. n. 205 del 25/6/1993 e succ. modifiche); lancio di materiale pericoloso, scavalco ed invasione di campo in occasione di manifestazioni sportive (articolo 6-bis della L. n. 401 del 13/12/89); possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive (articolo 6-ter della L. n. 401 del 13/12/89). La norma è stata più volte modificata nel corso degli anni per far fronte ai numerosi episodi di violenza nel mondo del calcio che hanno spinto le autorità politiche a dare una risposta di tipo istituzionale e legislativo. Da ultimo, con decreto-legge 119 del 2014 il legislatore ha ampliato il novero dei reati aggiungendo il reato di introduzione o esposizione di striscioni e cartelli ovvero altre scritte o immagini che, comunque, incitano alla violenza o che contengano ingiurie o minacce (articolo 2-bis, del decreto-legge n. 8 del 2007); i delitti contro l'ordine pubblico (articoli da 414 a 421 del codice penale, comprendenti ad esempio l'istigazione a delinquere, la pubblica intimidazione, la devastazione e il saccheggio, ma anche l'associazione a delinquere comune e mafiosa); i delitti di comune pericolo mediante violenza (articoli da 422 a 437 del codice penale, comprendenti ad esempio il danneggiamento seguito da incendio, la fabbricazione di materiali esplosivi, ma anche la strage); rapina (articolo 628 del codice penale) o estorsione (articolo 629 del codice penale); produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (articolo 73, TU stupefacenti).

(114) Sempre il decreto-legge n. 119 del 2014, ha ridefinito i presupposti che consentono al questore di applicare il Daspo, anche a soggetti che risultino aver tenuto una condotta finalizzata a partecipare a episodi di violenza nell'ambito di manifestazioni sportive così da porre in pericolo la sicurezza pubblica; gli elementi oggettivi che giustificano la misura sono stati sostituiti da «elementi di fatto». La norma ora prevede che si tenga conto della «condotta di gruppo» oltre che della condotta singola; al requisito degli episodi di violenza sono stati aggiunti gli episodi di minaccia e di intimidazione, al pericolo per la sicurezza pubblica è stata aggiunta la turbativa per l'ordine pubblico.

(115) <http://www.osservatoriosport.interno.gov.it>.

(116) Emessi anche precedentemente alla stagione sportiva 2014-2015 e non revocati o scaduti.

(117) I rimanenti sono stati comminati nel basket (94), nell'automobilismo (21), nel tennis (21), nel motociclismo (15), nel calcetto (14), nell'hockey (10), nel pugilato e pallavolo (6), nel rugby (3), nella pallamano e nell'ippica (2), nel ciclismo e nella pallanuoto (1).

(2.346 relativi al calcio), con un decremento pari al 9,5 per cento. La stagione sportiva, come riportato nel citato rapporto, è stata caratterizzata dalla irrogazione di 1.769 provvedimenti conseguenti alla commissione di reati specifici (fatti criminosi compiuti in occasione di partite di calcio o in contesti direttamente riconducibili agli incontri sportivi), mentre ne sono stati irrogati 276 quale misura di prevenzione, 85 a titolo di pena accessoria dall’Autorità Giudiziaria e 30 nell’ambito dell’attività di contrasto alla xenofobia (legge Mancino).

Analizzando l’andamento dei disordini, avvenuti in occasione di incontri di calcio, si rileva, anche quest’anno, una prevalenza di provvedimenti Daspo irrogati a seguito di episodi avvenuti all’interno degli impianti sportivi. Permangono, tuttavia, come nelle passate stagioni, fatti criminosi commessi anche in luoghi diversi.

luogo	D.A.Spo. 2012-2013	D.A.Spo. 2013-2014	D.A.Spo. 2014-2015
impianti sportivi - INTERNO	745	957	954
impianti sportivi - ESTERNO	509	789	588
centri urbani	104	105	148
autogrill	52	31	65
caselli autostradali	58	65	54
scali aeroportuali	0	47	29
esercizi commerciali	34	13	17
stazione ferroviaria	13	0	11
a bordo di treno	11	9	4
a bordo di autobus	37	38	3

FONTE: Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive – rapporto annuale 2015

Infine, in relazione ai ricorsi, il monitoraggio dei provvedimenti Daspo sospesi/revocati nel corso della stagione sportiva 2014-2015, effettuato attraverso i dati disponibili sullo SDI, evidenzia, con riferimento alle due precedenti stagioni, una diminuzione della percentuale delle diffide sospese o revocate dalla giustizia amministrativa, come si rileva dalla tabella di seguito riportata.

Stagione Sportiva 2012/13			Stagione Sportiva 2013/14			Stagione Sportiva 2014/15		
<i>Emessi</i>	<i>Revocati</i>	<i>%</i>	<i>Emessi</i>	<i>Revocati</i>	<i>%</i>	<i>Emessi</i>	<i>Revocati</i>	<i>%</i>
2303	292	12,7	2774	302	10,9	2351	113	4,8

FONTE: Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive – rapporto annuale 2015

Il dato sulle revoche va, tuttavia, valutato anche tenendo conto di quanto riferito nel corso dell’audizione della dott.ssa Stradiotto presso il IX Comitato, nel corso della quale si è fatto riferimento a un’incidenza significativa di mancate convalide del provvedimento con riferimento all’obbligo di presentazione all’ufficio di pubblica sicurezza (118). Allo stato la previsione dell’obbligo di firma, per il

(118) Resoconto stenografico presso il IX Comitato dell’audizione della presidente dell’Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, dott.ssa Daniela Stradiotto (27 luglio 2017): « (...) un questore di una grande realtà, a suo tempo, mi disse che il Daspo con l’obbligo di firma non lo avrebbe comminato più, perché era mortificato dal fatto che il bandito andasse e ottenesse ragione ».

diffidato, ha carattere accessorio e strumentale al Daspo ed è connotato dalla funzione di assicurare l'effettiva osservanza del provvedimento del questore. Per l'applicazione dell'ulteriore misura di prevenzione dell'ordine di comparizione nell'ufficio di polizia competente è richiesto un *quid pluris* di pericolosità sociale, che siano esplicitate nel provvedimento le specifiche ragioni che fanno ritenere insufficiente l'adozione della sola misura di prevenzione del divieto di accesso agli stadi (119).

A tale riguardo, la Commissione, pur nella consapevolezza delle « *questioni aperte* » sull'istituto del Daspo, come emerso negli specifici approfondimenti effettuati nel corso dei propri lavori – in tale ottica sono stati effettuati due sopralluoghi presso lo Stadio Olimpico di Roma e presso lo *Juventus stadium* di Torino – ritiene comunque necessario che si debba operare una riflessione molto puntuale, finalizzata a prevedere normativamente l'obbligo di firma dei soggetti sottoposti a Daspo durante lo svolgimento delle manifestazioni sportive e in modo particolare, considerata la particolarità del reato e le conseguenti caratterizzazioni socio-economiche, quando il provvedimento è stato emesso per il reato di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, ovvero per i reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 7 del decreto-legge n. 152 del 13 maggio 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 12 luglio 1991.

Gli elementi raccolti dalla Commissione sulle infiltrazioni nei gruppi ultras e sull'adozione, da parte degli stessi, delle metodologie mafiose – per quanto, come già ricordato, la Commissione abbia potuto offrire solo un piccolo spaccato del mondo calcistico – sono già significativi di un sistema che va modificato profondamente. L'attività di impulso e di sensibilizzazione della Commissione svolta, attraverso le proprie audizioni, su tutte le istituzioni coinvolte, anche calcistiche, appaiono in una certa misura essere recepite dal protocollo d'intesa siglato il 4 agosto 2017 dal Ministro dell'Interno, dal Ministro per lo Sport, dal presidente del CONI, dal presidente della FIGC, dalle leghe di Serie A, Serie B e Lega Pro, dal presidente della Lega nazionale dilettanti, dal presidente dell'Associazione italiana calciatori, dal presidente dell'Associazione italiana allenatori calcio e dal presidente dell'Associazione italiana arbitri.

In particolare, l'inchiesta della Commissione si pone i medesimi obiettivi finali individuati dal Ministro dell'interno che « ha dato l'incarico al Presidente dell'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, di concerto con la FIGC, con le leghe e le componenti calcistiche, di verificare se sussistano le condizioni per realizzare un rinnovato modello di gestione degli eventi calcistici », in modo da poter consentire di recuperare la dimensione sociale e partecipativa di questa disciplina sportiva, di contenerne i costi sociali (come ha affermato il Capo della Polizia, 165 mila uomini e donne impiegati in manifestazioni sportive nel campionato sono « un lusso che questo Paese non si può più permettere » (120)), di far tornare le famiglie allo stadio e di conseguire una sostenibilità economico-gestionale del sistema (su quest'ultimo punto, cfr. capitolo 3). L'obiettivo del

(119) Corte di Cassazione, sez. III Penale, sentenza n. 23303/16; depositata il 6 giugno 2016.

(120) Resoconto stenografico dell'audizione in Commissione del Capo della Polizia, Franco Gabrielli (3 maggio 2017).

protocollo è un modello di gestione « articolato in iniziative coerenti fra loro,... incentrato sui profili strutturali e organizzativi », che veda « l'inversione dei valori tonali del settore: non più il "divieto con eccezioni", bensì "l'ammissione con eccezioni", non più "l'esclusione", bensì "l'inclusione"; il sistema di *ticketing* viene semplificato mediante la revisione della disciplina sulla tessera del tifoso e la responsabilizzazione delle società sportive; l'impiantistica, sulla scia del percorso già intrapreso dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio, viene ridisegnata anche con la revisione dei regolamenti finalizzata alla riduzione delle barriere ed alla responsabilizzazione degli utenti ». Le finalità del progetto sono, in qualche modo, supportate dai dati rilevati dall'attività di monitoraggio svolta dagli uffici del dipartimento della pubblica sicurezza dai quali è emerso che il totale delle partite professionistiche valutate « a rischio » dall'Osservatorio, nella stagione 2016/2017, è stato di 302 su 2044 disputate, ovvero il 14,7 per cento del totale, e dalla considerazione per cui tale dato può considerarsi consolidato in quanto in linea con il trend degli ultimi anni. Allo stesso tempo, però, la Commissione reputa che la realizzazione delle condivisibili finalità del protocollo dovrebbe tenere in adeguata considerazione le risultanze dei procedimenti istruiti e condotti dall'autorità giudiziaria, per cui gli stadi sono luoghi ove la criminalità organizzata offre modelli organizzativi adottati con successo dalla criminalità comune, connotata questa ultima da una carica di violenza che la criminalità mafiosa sta, in parte, surrogando con altre e più subdole modalità operative. La criminalità mafiosa usa lo stadio, a prescindere dall'autentica passione calcistica, certamente trasversale tra tutte le fasce della popolazione, come luogo ove fioriscono occasioni d'illecito guadagno – in genere, gestite inizialmente dai gruppi ultras – come vetrina ove accreditarsi come componente sociale, dove si ricerca il consenso e la riconoscibilità, le relazioni sociali come capitale strategico.

Dal punto di vista del rapporto con i tifosi, in particolare, la Commissione ritiene che si debba seguire un doppio binario: da un lato, rafforzare l'efficacia dello strumento del Daspo, dall'altro, trovare un sistema per applicare le regole anche nelle curve, o comunque nei settori più caldi, perché questo elemento di « riappropriazione » del « territorio-stadio » da parte delle istituzioni e delle società sportive è assolutamente essenziale e propedeutico al recupero della dimensione sociale del calcio e la necessità di un contributo attivo di tutti era già ampiamente emerso nel dibattito in Commissione (121).

Il rispetto delle regole deve essere perseguito anche in quei settori nei quali oggi si lascia mano libera ai gruppi ultras. Lo stesso protocollo sottoscritto dal Governo e da tutte le istituzioni calcistiche,

(121) Resoconto stenografico dell'audizione del presidente della società Juventus F.C., Andrea Agnelli (18 maggio 2017): « Un elemento che noi riscontriamo a Torino, ma che vediamo in tutti gli stadi d'Italia è quello che dal GOS normalmente parte la direttiva di non avere *steward* nelle curve con i tifosi più accesi. Io spesso mi lamento con i miei collaboratori, con l'avvocato qui presente, perché i vomitori in determinati punti non sono liberi, e questo è frutto di sanzioni a livello internazionale a ogni partita internazionale, perché non riusciamo a far sedere la gente. Nel contesto delle curve, della parte più calda dello stadio, il GOS chiede di non avere *steward*, di non avere rappresentanza, per motivi di ordine pubblico si preferisce lasciare maggiore libertà in questo settore. Ecco che allora uno sforzo congiunto A, B, Pro e Dilettanti uniti con una direttiva della Federazione, per andare a rafforzare quelle che sono le direttive in quel settore dello stadio, può essere utile. Questo è un consiglio che, se mi permettete, farò mio e porterò come istanza in Lega di serie A ».

in questo senso, indica una strada da percorrere che la Commissione considera positivamente: « Le società sportive organizzeranno le proprie *ticketing policies* riservandosi l'opzione di condizionare l'acquisto del titolo di ammissione alla competizione (biglietti, abbonamenti) e/o la sottoscrizione di carte di fidelizzazione da parte dell'utente ad un'accettazione tacita di « condizioni generali di contratto », consistenti in un codice etico predeterminato. La violazione di questo deve comportare, quale meccanismo di autotutela, la sospensione o il ritiro del gradimento della persona da parte della medesima società per una o più partite successive ». Progressivamente, si chiede alle società di introdurre una sorta di « Daspo interno », un istituto di tipo privatistico, fondato sulla inosservanza di un patto disciplinato dalle norme di diritto civile, che porterebbe all'impossibilità di acquisto dei biglietti da parte del trasgressore destinatario della misura interdittiva, così come avviene per i Daspo disposti dal questore.

Le società devono necessariamente essere supportate in quest'opera di « separazione » delle proprie sorti da quelle degli ultras, sia da parte delle istituzioni calcistiche sia da parte delle forze dell'ordine, ma devono altresì dimostrare — tutte insieme, valorizzando le sedi di rappresentanza comune — l'intenzione di perseguire questo obiettivo con coraggio, senza cercare di trovare strade più facili o « aggiustamenti » di qualche tipo con i propri tifosi.

Affinché questo percorso possa portare frutti, tuttavia, è necessario anche un generale investimento infrastrutturale in sicurezza, sia nelle strutture pubbliche che private — e in questo senso le misure inserite nel cosiddetto « pacchetto sport » nella legge di bilancio 2017 sono un passo nella direzione giusta; il rilancio del servizio del *supporter liaison officer* (SLO) come « attività di mediazione strategica per l'applicazione della nuova disciplina privatistica », come previsto dallo stesso protocollo; un rafforzamento dell'attività di accertamento delle violazioni delle « norme di spettacolo » da parte degli *steward* e della conseguente segnalazione alle società sportive al fine di emettere i Daspo interni; a tale proposito, alle stesse società va garantita, inoltre, la possibilità di accedere alle immagini raccolte dalle telecamere di sicurezza, che attualmente rimangono nella disponibilità delle forze di polizia a fini di ordine pubblico.

Infine, meritano una riflessione anche i rapporti che si instaurano tra i gruppi ultras e le forze di polizia. Sono, infatti, tre i soggetti protagonisti negli stadi di calcio, come emerso durante le audizioni dei presidenti delle società, in modo particolare quella del presidente Agnelli: « Proprio in una delle vostre ultime riunioni il dottor Gabrielli, Capo della Polizia, vi ha detto che l'incidenza percentuale di personaggi con precedenti penali nelle curve italiane è molto alta, se non ricordo male in certi casi raggiunge il 25 per cento. Ecco quindi che si delinea un quadro più preciso: da un lato i tifosi sono patrimonio essenziale per il calcio e gli ultras ne fanno parte, dall'altro essi possono rappresentare un problema di ordine pubblico e le forze dell'ordine ne sono perfettamente conscie. Quindi, da un lato, una società, come è previsto anche dalle normative UEFA recepite dalla FIGC, deve dialogare con tutti i tifosi, ultras compresi, dall'altro deve cooperare con le forze dell'ordine perché essi non

costituiscono un problema di ordine pubblico. I poli di questo rapporto, tutti dialoganti congiuntamente tra loro, sono quindi tre e non due, come spesso si è voluto far credere in questi mesi: gli ultras parlano con il *club* e con le forze dell'ordine, il *club* parla con gli ultras e le forze dell'ordine, le forze dell'ordine parlano con gli ultras e con il *club* » (122).

La Commissione è consapevole della delicatezza dei profili che attengono alla gestione dell'ordine pubblico e alla tutela della sicurezza negli stadi durante le manifestazioni sportive e non rientra nelle finalità dell'inchiesta sindacare la legittimità e l'opportunità delle legittime scelte di politica criminale che le autorità preposte adottano nell'ambito della propria autonomia. Il dialogo delle forze di polizia con i tifosi, utile a fini informativi e conoscitivi, è certamente legittimo, a suo modo prezioso, e strumentale alla tutela dell'ordine pubblico e alla sicurezza dei cittadini appassionati di calcio che si recano allo stadio. Tuttavia, occorre meditare su quali siano confini entro i quali tale legittimo dialogo debba mantenersi, senza rischiare di generare — come effetto collaterale — involontarie forme di legittimazione e di rafforzamento dei capi ultras all'interno e all'esterno del mondo del tifo organizzato.

3. Mafia e società sportive: il calcio come utilità economica.

Il secondo filone d'inchiesta riguarda il tema della proprietà delle società di calcio, del riciclaggio attraverso i *club* e delle altre forme di illeciti economico-finanziari perpetrati dalle organizzazioni criminali nel mondo del calcio. Le numerose vicende richiamate nella relazione e i procedimenti penali ad esse connesse indicano come il crimine organizzato sia in grado di cogliere nel calcio e nelle attività collegate importanti opportunità, al fine di ampliare il panorama già vasto dei propri traffici illeciti, aprire nuovi canali per il riciclaggio dei capitali di illecita provenienza e, non ultimo, per perseguire strategie di acquisizione o consolidamento del consenso sociale in più o meno ampi segmenti della popolazione rappresentati dalla tifoseria della squadra di calcio oggetto di attenzione di una determinata consorteia criminale.

Il calcio è sicuramente uno degli sport maggiormente seguiti e praticati a livello mondiale. Secondo statistiche della *Fédération internationale de football association* (FIFA), l'organismo che raccoglie le federazioni nazionali dei cinque continenti, vi sarebbero 265 milioni di calciatori in tutto il mondo, di cui 38 milioni a livello professionistico; 301 mila sarebbero le squadre affiliate alle federazioni nazionali. Solo nel nostro Paese, le squadre di calcio sarebbero circa 80 mila. Coloro che praticano attivamente questo sport arrivano a sfiorare i 5 milioni, l'8,57 per cento della popolazione nazionale.

Per quanto impressionanti, questi numeri tuttavia danno solo parzialmente conto delle caratteristiche del calcio moderno, divenuto negli ultimi anni un fenomeno molto complesso. A partire dagli anni '90, infatti, sotto la prepotente spinta di interessi economici legati ai diritti televisivi e alle sponsorizzazioni, il calcio professionistico (e non

(122) Resoconto stenografico dell'audizione del presidente della società Juventus F.C., Andrea Agnelli (18 maggio 2017).

solo) ha scoperto un'improvvisa fonte di ricavo che ha condotto le squadre a mutare le logiche sulle quali impostare la propria attività agonistica. La possibilità di contare su un apporto finanziario notevole ha fornito i mezzi per intraprendere iniziative e compiere investimenti prima inimmaginabili. Parallelamente, la gestione del settore si è fatta più complessa. Divenute vere e proprie società commerciali, molto spesso quotate in borsa, le squadre di calcio devono ora fare i conti con i propri bilanci per sostenere una macchina organizzativa sempre più costosa ed esigente in fatto di risultati. Gli obiettivi da raggiungere devono essere definiti tenendo conto delle esigenze di equilibrio finanziario tra entrate e uscite, secondo approcci aziendalistici che nulla hanno da invidiare alla pianificazione strategica delle grandi imprese. In questo contesto, similmente a quanto avvenuto anche in altri ambiti dell'attività sportiva, assume rilievo l'ipotesi che la criminalità possa cercare di infiltrare il tessuto di questo sport per investire e riciclare proventi di origine illecita.

Da molti anni è maturata la consapevolezza che l'industria del calcio nazionale è concretamente esposta a rischi di ingerenze e presenze della delinquenza comune e organizzata. I primi importanti procedimenti penali richiamati nella relazione sembrano confermare questa accresciuta sensibilità al tema dei rapporti tra criminalità e calcio. I fatti emersi dalle indagini indicano come il crimine organizzato intuisce nel calcio e nelle attività collegate ghiotte opportunità per ampliare i traffici illeciti e i canali di reinvestimento dei capitali sporchi, nonché per insinuarsi in maniera strisciante e pervasiva nel tessuto sociale. Il calcio genera un giro di affari che in Italia ha raggiunto, nel 2015, 3,7 miliardi di euro, cifra pari quasi a 5,7 punti del PIL nazionale, un fatturato che, al netto degli introiti prodotti dalla FIGC e dalle leghe di categoria – 6 per cento – è polarizzato per il 70 per cento – 2,6 miliardi di euro – sul segmento delle 102 società del calcio professionistico, mentre il settore dilettantistico e giovanile origina complessivamente il 24 per cento dei ricavi, pari a 913,3 milioni di euro (123).

Sul piano generale, la domanda legata ai crescenti bisogni di natura finanziaria cui il calcio è andato incontro trova una facile offerta in coloro che, disponendo di ingenti flussi di denaro sporco, devono trovare sbocchi per reimmettere nel circuito legale tali disponibilità. Nel rapporto pubblicato dal Gruppo di azione finanziaria internazionale di luglio 2009 (GAFI) (124), organismo di coordinamento delle politiche internazionali di lotta al riciclaggio, è stata svolta una valutazione del fenomeno nel calcio moderno, attraverso un'articolata analisi delle cause e delle modalità di questo inquinamento criminale, spesso partendo da casi di cronaca. Il rapporto arriva alla preoccupante conclusione che nel calcio attuale esistono fattori che favoriscono in modo esteso la diffusione di questi fenomeni d'infiltrazione e segnala l'esigenza di un intervento sia da parte delle istituzioni pubbliche sia delle autorità del calcio per far fronte a tali situazioni in modo adeguato. Molteplici sono i fattori che, ad avviso del GAFI, rendono il calcio vulnerabile al riciclaggio di capitali di illecita

(123) Resoconto stenografico dell'audizione in Commissione del Capo della Polizia, Franco Gabrielli (3 maggio 2017).

(124) FATF-GAFI, *Money laundering through the football sector*, Paris, 2009.

provenienza. Essi variano in base al contesto nazionale di riferimento ed hanno una diversa natura e portata anche in relazione alle tipologie di squadre, professionistiche o amatoriali, da valutare (125).

Un primo gruppo di fattori riguarda i tratti strutturali del settore calcio. Il GAFI considera il calcio un mercato particolarmente vulnerabile atteso che in numerosi paesi le barriere e i controlli all'entrata sono agevolmente sormontabili, se non addirittura inesistenti. Il calcio, infatti, è aperto a tutti e non presenta meccanismi di selezione che consentano di verificare le motivazioni o le credenziali di chi decide di farvi parte. Inoltre, esiste una rete di relazioni, complessa e purtroppo anche opaca, fra i diversi *stakeholders*. Società di calcio, giocatori, agenti, sponsor, gruppi di tifoserie e reti televisive, contribuiscono tutti a disegnare un quadro di rapporti molto intricati nei quali gli interessi finanziari giocano un ruolo importante. È stato, poi, osservato dall'organismo internazionale un livello di professionalità dei protagonisti non sempre adeguato soprattutto nella gestione di materie che, come quelle di natura finanziaria, richiedono conoscenze ed esperienze specifiche. È una criticità che riguarda soprattutto, ma non solo, il mondo dilettantistico ove i dirigenti delle squadre sono spesso persone che si dedicano a questa attività nel tempo libero senza disporre delle capacità professionali necessarie per il tipo d'incarico che svolgono (126).

Un secondo gruppo di fattori di vulnerabilità del settore al rischio di riciclaggio concerne la struttura finanziaria del mondo del calcio. Innanzitutto, gli enormi flussi generati dai trasferimenti dei calciatori, dai diritti televisivi, dalle sponsorizzazioni e dal *merchandising* seguono vie non sempre trasparenti. Non è inusuale che tali transazioni continuino ad essere eseguite per contanti, come nel caso dei proventi dalla vendita dei biglietti allo stadio. Oltre ai flussi in entrata, altrettanto rilevanti sono i flussi in uscita. Tutto ciò crea talvolta situazioni di squilibrio dei bilanci e di fragilità sul piano finanziario, situazioni, queste, che possono essere opportunamente sfruttate dai riciclatori. Infine, le logiche di mercato del calcio seguono spesso filosofie estranee alle classiche leggi economiche. La valutazione degli *asset* — quali, ad esempio, le *performance* dei calciatori — dipende da variabili difficilmente misurabili che non consentono dunque una pianificazione finanziaria basata su criteri certi. Peraltro, non mancano prassi poco trasparenti con cui sono gestite le carriere dei calciatori i quali, consapevolmente o meno, possono talvolta diventare pedine di scambi che celano transazioni illecite. Tutto ciò favorisce, ad avviso dell'organismo internazionale, « una cultura della tolleranza verso pratiche di gestione societaria non sempre ortodosse » (127).

Il terzo e ultimo gruppo di fattori attiene ad aspetti culturali. Il GAFI segnala la diffusa omertà di un settore, come il calcio, che sembra fare dell'immagine il primo bene da difendere. La necessità di mantenere immacolato il prestigio e di non scalfire la capacità di attrattiva nei confronti del pubblico e degli *sponsor* fa premio su qualsiasi altro valore, sia questo la legalità o la trasparenza. Ciò può indurre i dirigenti delle squadre a nascondere la reale portata del

(125) FATF-GAFI, *Money laundering through the football sector*, Paris, 2009.

(126) FATF-GAFI, *Money laundering through the football sector*, Paris, 2009.

(127) FATF-GAFI, *Money laundering through the football sector*, Paris, 2009.

fenomeno del riciclaggio i cui contorni sono spesso più estesi di quanto non si sappia. Non va, poi, sottovalutata la componente connessa al prestigio sociale che consegue al fatto di apparire e partecipare in prima persona agli eventi calcistici. Al di là delle motivazioni di ordine economico e finanziario, investire nel calcio può consentire ai criminali non solo di garantirsi un consenso tra le masse dei tifosi, ma anche di poter stabilire relazioni con un mondo (legale) altrimenti difficilmente raggiungibile, fatto anche di contatti istituzionali con le comunità locali di riferimento (128).

Altro profilo di criticità riguarda gli assetti societari delle compagnie calcistiche ed, in particolare, dei necessari controlli preventivi finalizzati ad impedire, o quanto meno ad ostacolare, l'infiltrazione di esponenti di organizzazioni criminali nella proprietà e nella gestione.

Come sopra accennato, uno degli schemi di riciclaggio più ricorrenti in questo settore è l'acquisto di *club* calcistici che versano in difficoltà economiche. Le dinamiche alla base di tali ipotesi non sono molto differenti da quelle riscontrate per le infiltrazioni criminali in altri settori economici: una volta individuato un soggetto in evidente e urgente bisogno finanziario, gli si offre la possibilità di porre rimedio allo stato di dissesto tramite la vendita a una nuova proprietà, sovente celata dallo schermo di uno o più prestanome (129).

In questa tipologia si pone, ad esempio, il recente caso del Mantova Calcio dove soggetti legati a un *clan* della camorra, al fine di tener celata la propria riconducibilità all'organizzazione criminale, avrebbero frazionato artatamente le proprie quote nella società, in modo da evitare la soglia del 10% oltre la quale è invece richiesta l'informazione antimafia (130) in virtù di un recente protocollo d'intesa tra FIGC e Ministero dell'Interno di cui si dirà più diffusamente nel prosieguo.

Si tratta di uno schema criminale che non appare purtroppo infrequente nel mondo dell'imprenditoria in genere, e l'impresa-calcio non fa eccezione. In proposito, giova sottolineare che se a rischio sono soprattutto le squadre delle serie minori – in ragione di un sistema di controlli che come si vedrà nel prosieguo appare eccessivamente snello – non sono mancati esempi, o quantomeno di tentativi, di riciclaggio che hanno interessato anche società di calcio professionistiche che militano nel campionato maggiore. Il riferimento è a quanto emerso in una indagine del 2006, coordinata dalla procura della Repubblica di Roma e della direzione distrettuale antimafia di Napoli, sulle trattative per la vendita delle azioni della SS Lazio a un gruppo societario dell'est europeo, risultato poi legato al *clan* camorristico dei *casalesi*. Le indagini condotte dalla magistratura avevano messo in

(128) FATF-GAFI, *Money laundering through the football sector*, Paris, 2009.

(129) FATF-GAFI, *Money Laundering through the Football Sector*, Paris, 2009.

(130) Tale assunto sarebbe suffragato dal fatto che fino al 7 luglio 2017 il 9 per cento del capitale sociale del « Mantova Football club srl » (pari a 900 euro) era detenuto da PALMIERI Antonio. PALMIERI Antonio non ha precedenti di polizia riconducibili all'appartenenza alla criminalità organizzata ma è socio di DIANA Salvatore, coniugato con IOVINE Anna, sorella del camorrista IOVINE Antonio. Per completezza, deve essere comunque segnalato che DIANA Mario, fratello del padre di DIANA Salvatore, imprenditore, è stato ucciso da appartenenti al « clan dei casalesi » in Casapesenna (CE) in data 26/6/1985, per non essersi sottomesso alle richieste estorsive del clan. Nel corso del processo i due figli della vittima, cugini di DIANA Salvatore, imprenditori nel settore del riciclo dei rifiuti, si sono costituiti parte civile (Camera di commercio, industria e artigianato di Mantova, fascicolo storico società di capitale, Mantova football club srl, Doc. n. 1652.1).

luce come l'operazione fosse stata congegnata in modo tale da dissimulare l'identità degli effettivi acquirenti della squadra di calcio attraverso l'utilizzo di prestanome e lo schermo di una complessa catena societaria. La trattativa ebbe anche risvolti finanziari importanti per le turbolenze che interessarono la quotazione in borsa dei titoli della società e che indussero la CONSOB ad intervenire per impedire manovre indebite. Le indagini giudiziarie svelarono come il progetto criminale del *clan* dei casalesi fosse ancora più vasto e ambizioso, tant'è che erano state programmate altre acquisizioni societarie in compagini calcistiche (Lanciano, Marsala, Benevento) che, militando in serie minori, si prestavano ancor meglio e con rischi minori a questa tipologia di reinvestimento di capitali sporchi.

A seguito dei casi giudiziari riportati nella presente relazione e di una cauta ma crescente consapevolezza dei rischi di illegalità che possono annidarsi nel mondo delle discipline sportive, va segnalato che l'autogoverno dello sport e, in particolare del calcio, non è stato del tutto inattivo.

Quanto ai controlli di diritto sportivo di carattere finanziario, assumono rilevanza le funzioni attribuite dall'ordinamento federale alla COVISOC (131) e alla COVISOD con funzioni di controllo sull'equilibrio finanziario e sul rispetto dei principi di corretta gestione, rispettivamente, per le società professionistiche e per quelle dilettantistiche.

La vigilanza della COVISOC, in particolare, si esplica sotto una duplice veste: da un lato, il controllo documentale degli atti cui le società sono tenute ad inviare alla Commissione (bilanci, relazioni semestrali, *budget* annuali, pagamento degli emolumenti ai calciatori, ritenute e contributi INPS), dall'altro, l'attività ispettiva condotta periodicamente presso le società durante tutta la stagione sportiva. Il cuore della vigilanza della COVISOC consiste, poi, in un'attività specifica diretta alla verifica dei requisiti per l'ammissione ai campionati professionistici. Tali requisiti, fissati dalla FIGC, non prevedono l'esecuzione di alcuna verifica specifica sugli assetti proprietari delle società di calcio. In altri termini, secondo la prospettiva FIGC/COVISOC declinata nelle audizioni in Commissione, è apparso che sia più importante che le società sportive rispondano a parametri predeterminati di natura finanziaria, e ora anche economica, per l'iscrizione al campionato piuttosto che conoscere l'identità dei proprietari, o meglio ancora degli effettivi proprietari, delle società di calcio (132).

Tale posizione, ad avviso della Commissione, non appare pienamente condivisibile, attesa la funzione sociale e « pubblica » dello sport in generale e del calcio in particolare, che è stato considerato

(131) La Commissione di vigilanza sulle società professionistiche (COVISOC) è un organismo costituito all'interno della FIGC circa trent'anni or sono in risposta a quanto previsto dalla legge n. 91 del 1981 sul professionismo sportivo che obbligava tutte le federazioni sportive ad attivarsi per esercitare prevalentemente controlli sulla stabilità finanziaria delle società. La COVISOC è composta da cinque membri ed una struttura permanente di segreteria e si avvale dell'apporto di circa ottanta ispettori, tutti dottori commercialisti iscritti all'albo, che hanno il compito di eseguire ispezioni presso le sedi delle 99 società di calcio professionistiche al fine di verificare *in situ* il rispetto delle norme federali in materia di stabilità finanziaria e, da qualche tempo, anche economica.

(132) In caso di violazione delle norme federali la COVISOC provvede a dare comunicazione, tramite la Federazione, alla Procura federale, mentre qualora sia ravvisato un *fumus* di illecito penale, sempre per il tramite la Federazione, provvede a dare comunicazione all'Autorità giudiziaria.

meritevole di un ordinamento giuridico particolare. La trasparenza degli assetti proprietari delle società di calcio non appare, infatti, materia che possa essere lasciata alla mercé degli equilibri mutevoli e d'impresa in capo alle singole federazioni e leghe. Al contrario, deve essere ricondotta alle dirette responsabilità del vertice della piramide sportiva, ovvero del CONI, che ha, giova ricordarlo, piena personalità di diritto pubblico.

È, dunque, opportuno in via incidentale ricapitolare per somme linee la complessa catena di *governance* del mondo del calcio che, come noto, fa perno sulla Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) e che, a mente di quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, ha natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato e svolge la propria attività « in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi (...) del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI ». Il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), al contrario, è, come detto, persona giuridica di diritto pubblico ed è, a sua volta, posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali; nell'attuale Governo è stato altresì nominato un Ministro per lo sport. Il Consiglio nazionale del CONI – del quale fanno parte, si ricorda, i presidenti delle singole federazioni sportive – ha, tra i vari compiti previsti dalla citata legge, quello di stabilire « i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli » sulle medesime federazioni sportive nazionali, con ciò rappresentando una criticità rispetto ai migliori principi della *governance* pubblica dove chi effettua il controllo dovrebbe essere pienamente distinto dal controllato, salvo che si immagini un sistema di autogoverno dal carattere pienamente privatistico.

A valle della Federcalcio, infine, vi sono le società di calcio associate nelle varie « leghe » (Lega nazionale serie A, Lega nazionale serie B, Lega Pro, Lega nazionale dilettanti) – anche queste associazioni private non riconosciute – sulle quali gli organi federali esercitano il controllo, oltre ad effettuare la vigilanza sull'adeguatezza delle procedure adottate per « prevenire i conflitti di interessi e gli illeciti sportivi, disciplinari o amministrativi, nonché ad assicurare il rispetto dei principi di corretta gestione, lealtà, probità e, in generale, di etica sportiva » (articolo 4 dello Statuto della FIGC – decreto del commissario *ad acta* del 30 luglio 2014 approvato con deliberazione del presidente del CONI n. 112/52 del 31.7.2014).

In merito, sarebbe auspicabile un idoneo intervento normativo che rafforzi la centralità del CONI in tutti aspetti pubblicistici connessi al mondo dello sport – tra cui la legalità e la trasparenza – e che riconducano a tale ente pubblico tutta la catena di *governance* e dei controlli.

Quando si tratti, infine, di mero sospetto di riciclaggio – inteso nel senso proprio di cui alla definizione del decreto legislativo n. 231 del 2007 e successive modificazioni – la COVISOC, pur non essendo annoverata dalla legislazione vigente tra i « soggetti obbligati » tenuti all'obbligo di segnalazione, in due recenti casi ha comunque ritenuto opportuno compulsare il presidente della FIGC invitandolo a fare specifiche comunicazioni antiriciclaggio all'Unità di informazione finanziaria (UIF) della Banca d'Italia. Alla FIGC, come alle altre

federazioni sportive, non è infatti direttamente applicabile la normativa di prevenzione antiriciclaggio. La COVISOC non effettua alcuna *due diligence* sull'assetto societario o sull'assetto della compagine sociale e non ha il potere di legge per chiedere informazioni alle società di calcio in ordine all'identità dei loro titolari effettivi. Si tratta di limiti che, ad avviso di questa Commissione, non solo impediscono al mondo del calcio di effettuare una qualsivoglia azione di prevenzione dell'ingresso di capitali illeciti nei *club* ma, altresì, indeboliscono l'efficacia dell'azione di vigilanza ordinariamente svolta dalla COVISOC per i propri fini nell'ambito del diritto sportivo.

In sintesi, gli organismi federali non possano contare, ai fini dell'iscrizione al campionato, su una valutazione di merito e di onorabilità dei soggetti proprietari dei *club*. Quale attendibilità, ci si chiede, hanno allora gli indicatori di *performance* se l'assetto proprietario di una società di calcio non ha buona reputazione in termini di onorabilità, oppure è in odor di mafia o addirittura non è pienamente identificabile perché magari schermato da veicoli societari opachi situati in paesi *offshore* o notoriamente non collaborativi sul piano fiscale o della lotta al riciclaggio? I vertici della COVISOC, pur consapevoli di tale criticità, hanno ricordato che il perimetro della loro attività è puntualmente descritto dalle norme organizzative interne federali (NOIF) e a queste gli ispettori sono tenuti ad attenersi. Non hanno modo, pur volendo, di allargare lo spettro della loro vigilanza o di incrementare il patrimonio delle informazioni sulle società acquisendo, così come sarebbe necessario anche a loro avviso, ulteriori informazioni cruciali quali sono, ad esempio, quelle che consentono di identificare il soggetto o i soggetti che sono proprietari di ultima istanza delle società di calcio.

Poteri ancor più limitati sono attribuiti alla Commissione di vigilanza sulle società dilettantistiche (COVISOD) che ha competenza su 12.681 società di calcio e su oltre un milione di tesserati (133). La COVISOD si limita ad effettuare un controllo documentale esclusivamente nella fase di iscrizione delle società dilettantistiche nei rispettivi campionati. Lo *screening* si esaurisce in una speditiva verifica che l'importo della quota di iscrizione sia stato correttamente versato e che le siano state rilasciate le prescritte fidejussioni bancarie a garanzia per la partecipazione ai campionati. La COVISOD non esegue, come la COVISOC, alcun controllo teso ad identificare i *dominus* delle società del calcio dilettantistico né alcuna verifica efficace e penetrante sulla loro onorabilità. L'azione svolta si limita al censimento dei dirigenti (134) dai quali acquisisce un'autodichiarazione di non trovarsi nelle condizioni di cui all'articolo 2382 del codice civile e di non aver avuto condanne definitive con pene detentive superiori ad un anno in relazione ad uno dei reati ostativi di cui all'articolo 22-*bis* delle NOIF (135) che rappresentano un ampio

(133) Resoconto stenografico dell'audizione presso il IX Comitato del segretario generale della Lega Nazionale Dilettanti (LND), Massimo Ciaccolini (16 novembre 2017).

(134) Covisod non dispone di un *data base* centralizzato.

(135) Si riporta di seguito l'articolo 22-*bis*, NOIF: «1. Non possono assumere la carica di dirigente di società o di associazione (articolo 21, 1° comma, NOIF), e l'incarico di collaboratore nella gestione sportiva delle stesse (articolo 22, 1° comma, NOIF), e se già in carica decadono, coloro che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 2382 c.c. (interdetti, inabilitati, falliti e condannati a pena che comporta l'interdizione dai pubblici uffici, anche temporanea, o l'incapacità ad esercitare

catalogo di fattispecie penali, peraltro non completo e comunque meritevole di aggiornamento (136).

A differenza delle leghe maggiori e della COVISOC, la Lega nazionale dilettanti (LND) e la COVISOD, interpellate sul punto in sede di audizione, hanno rappresentato concordemente di non aver sinora avvertito né la necessità di intensificare i controlli esistenti né di acquisire informazioni puntuali sui proprietari delle società del calcio dilettantistico per un duplice profilo di motivazioni.

uffici direttivi) nonché coloro che siano stati o vengano condannati con sentenza passata in giudicato a pene detentive superiori ad un anno: *a*) per i delitti previsti dalle seguenti leggi: interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche (legge 13/12/1989, n. 401); disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping (legge 14/12/2000, n. 376); disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata (legge 16/03/1942, n. 267) – titolo VI – capo I e II – reati commessi dal fallito – reati commessi da persone diverse dal fallito – da articolo 216 a articolo 235; abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui (legge 20/02/1958, n. 75); delitti contro la personalità individuale (da articolo 600 a articolo 604 c.p.); delitti contro la libertà personale (da articolo 605 a articolo 609-*decies* c.p.); disposizioni in materia di lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pedopornografia anche a mezzo internet (legge 6/02/2000, n. 38); codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159); delitti contro la pubblica amministrazione di cui agli articolo 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 320, 321, 322, c.p.; delitti contro la fede pubblica (da articolo 453 a articolo 498 c.p.); delitti contro il patrimonio di cui agli articolo 628, 629, 630, 640, 640-*bis*, 644, 646, 648, 648-*bis*, 648-*ter* c.p.; delitti associativi di cui agli articolo 416, 416-*bis* c.p.; interferenze illecite nella vita privata (615-*bis*, 623-*bis* c.p.), installazione di apparecchiature atte ad intercettare od impedire conversazioni telefoniche o telegrafiche (617-*bis*, 623-*bis* c.p.); disposizioni penali relative alle armi da guerra e clandestine; *b*) per i delitti, puniti con pena edittale detentiva non inferiore nel massimo a tre anni, previsti dalle seguenti leggi: norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione in materia di associazioni segrete (legge 25/01/1982, n. 17); Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope (decreto del Presidente della Repubblica 9/10/1990, n. 309); disposizioni penali in materia di società e di consorzi previste dal Codice Civile (titolo XI, libro V); Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58). 2. Le incompatibilità e le decadenze previste dal comma che precede cessano con il conseguimento, da parte degli interessati, della riabilitazione deliberata dal competente organo dell'autorità giudiziaria ordinaria. Al fine del successivo tesseramento gli interessati debbono preventivamente formulare documentata istanza alla FIGC. 3. (*abrogato*) 4. Restano sospesi dalla carica coloro che vengono sottoposti a misure di prevenzione (Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159) o a misure di sicurezza personale (articolo 215 c.p.). La sospensione permane sino alla scadenza della misura o alla revoca della stessa. 5. In caso di emissione di provvedimento restrittivo della libertà personale, anche per reati diversi da quelli previsti nella precedente elencazione, opera parimenti la sospensione dalla carica sino alla remissione in libertà. 6. All'atto della richiesta di tesseramento (articolo 37) e quale imprescindibile condizione dello stesso, i dirigenti di società o di associazione ed i collaboratori nella gestione sportiva delle stesse debbono espressamente dichiarare di non trovarsi in alcuna delle incompatibilità previste dal primo comma del presente articolo. La dichiarazione deve essere prodotta nella forma della autocertificazione. Per le società ed associazioni che svolgono attività in ambito regionale e provinciale l'obbligo di cui sopra grava esclusivamente sui Presidenti delle società ed associati stessi, i quali debbono anche dichiarare l'assenza di condizioni di incompatibilità degli altri dirigenti e dei collaboratori. 6-*bis*. I dirigenti di società o di associazione ed i collaboratori nella gestione sportiva delle stesse, ove intervenga una situazione di incompatibilità di cui al primo comma, o siano sottoposti alle misure previste dal quarto comma o siano colpiti da provvedimento restrittivo della libertà personale, sono tenuti a darne immediata comunicazione alla Lega od al Comitato competente. 7. In caso di mendace dichiarazione all'atto del tesseramento o di omessa immediata comunicazione di cui al precedente comma, i soggetti interessati incorrono nella decadenza dalla carica o dall'incarico per il sopravvenire di una situazione di incompatibilità di cui al primo comma e nella sospensione dalla carica o dall'incarico per il sopravvenire di una situazione di cui al quarto o quinto comma, ferma restando l'applicazione delle disposizioni del codice di giustizia sportiva ».

(136) Ad es., non include i reati di: autoriciclaggio (articolo 648-*ter.1* c.p.); trasferimento fraudolento di valori e intestazione fittizia di cui all'articolo 12-*quinqüies* della legge 356/1992; induzione indebita a dare o promettere utilità (articolo 319-*quater* c.p.); peculato, concussione, induzione indebita dare o promettere utilità, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi dell'Unione europea e di funzionari dell'Unione europea e di Stati esteri (articolo 322-*bis*); il traffico di influenze illecite (articolo 346-*bis* c.p.); sono altresì esclusi *tout court* i reati di frode fiscale di cui al decreto legislativo n. 74 del 2000.

In primo luogo, in ragione del fatto che le forme giuridiche dei partecipanti a questo tipo di attività sono le « associazioni sportive dilettantistiche » (ASD) e le « società sportive dilettantistiche » (SSD), entrambe senza fine di lucro. Per tale ragione, hanno affermato gli auditi, non viene effettuato alcun controllo a monte, cioè per verificare chi sia il titolare effettivo in relazione a questa tipologia di squadre di calcio.

In secondo luogo, la LND ha espresso la convinzione che i casi sinora verificatisi di infiltrazione della criminalità, anche di tipo mafioso, nel calcio minore, pur nella loro gravità, siano sul piano numerico assolutamente poco significativi rispetto alla dimensione del movimento dilettantistico che, come sopra accennato, riguarda oltre 12 mila società.

Tali affermazioni collidono con le evidenze raccolte dalla Commissione che pongono in luce segnali inequivocabili di un crescente interesse della criminalità organizzata verso il calcio locale e che non ammettono alcuna sottovalutazione del problema. La Commissione ha, infatti, acquisito da alcuni uffici giudiziari ben 5 segnalazioni negli ultimi 12 mesi. Si tratta dei casi della Polisportiva Laureanese, della società Fronti di Lamezia Terme, del Città di Foligno, dell'Ilva Maddalena e dell'Isola Capo Rizzuto, per i quali si fa rinvio alla parte della presente relazione dedicata al calcio dilettantistico.

Inoltre, le peculiari tipologie di forma giuridica utilizzate dalle società iscritte alla LND che, si ricorda, non richiedono particolari formalità contabili, fiscali e di bilancio, ben si prestano all'esecuzione di operazioni opache, di inserimento di capitali illeciti e di utilizzo del contante e di altri strumenti di pagamento non tracciabili.

Secondo quanto riferimento dalla COVISOD, anche il passaggio del controllo di un *club* dilettantistico da un soggetto ad un altro non presterebbe il fianco a particolari criticità. Non si tratta in questi casi di una vera e propria cessione della società (137), peraltro vietata dall'ordinamento federale, ma viene utilizzato il meccanismo del cd. « subentro » attraverso l'adesione volontaria di un nuovo soggetto a queste associazioni (ASD o SSD). Quando ciò accade, la LND si limita a prendere atto della delibera del nuovo Consiglio direttivo dell'esclusione dei titolari dell'assetto di quel sodalizio perché « non c'è alcuna possibilità che avvengano atti di compravendita, con la difficoltà di poter controllare questa tipologia di atti ».

Che si escluda che vi siano passaggio di denaro in occasione dei « subentri » sol perché proibito dalle norme federali appare piuttosto in verosimile attesa l'assenza di specifici controlli dovuti anche, come ammette la COVISOC, ad una certa difficoltà a farlo. D'altronde, appare poco plausibile immaginare che, ad esempio, il *dominus* di un *club* di serie D, ovvero militante nella massima serie della LND, nella quale ha magari investito significative risorse in un pregevole parco calciatori lascia che gli subentri un altro soggetto senza ricevere in cambio alcuna contropartita, sol perché le norme della Federcalcio fa divieto di una formale cessione e sol perché non si tratta di società di capitali ma di semplici « associazioni senza fine di lucro ». In tal modo, il mondo dilettantistico, così come ora organizzato, sembrerebbe creare in via di fatto, per effetto delle regole federali vigenti e

(137) Le norme della FIGC vietano la cessione del titolo sportivo.