

## 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 1° 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 Vocellelli, 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 principi 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
<b>Totale</b>	<b>813,91</b>	<b>1.259,80</b>	<b>1.339,51</b>	<b>1.386,20</b>

*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 %
<b>Totale</b>	<b>1.299,30</b>	<b>100,00 %</b>

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;