

SENATO DELLA REPUBBLICA
GIOVEDÌ 18 LUGLIO 2024

AFFARE ASSEGNATO N. 373
SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL CALCIO ITALIANO

AUDIZIONE DEL PROF. LEONARDO FERRARA
(UNIVERSITÀ DI FIRENZE)

1.

L'iniziativa di questa Commissione di avviare un'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma del calcio italiano rinforza le perplessità sulla particolare attenzione che il Governo e il Parlamento hanno manifestato negli ultimi venti anni per la materia sportiva, con una sensibile accentuazione nella Legislatura in corso e nelle due precedenti.

Oserei dire che la produzione normativa sul fenomeno sportivo (la sua "giuridificazione") rasenta l'inflazione, rivelando, a mio avviso, s'intende, non solo eccessi ma pericoli, errori di prospettiva, superamento di limiti costituzionalmente prescritti, incongruenze.

Circa questa giuridificazione.

Da una parte vi sono norme senz'altro significative e importanti: penso all'istituzione di Sport e Salute s.p.a., alla riforma del lavoro

sportivo, alla legge in materia di ristrutturazione e nuova costruzione di impianti sportivi. Dall'altra vi è un flusso continuo di micro-interventi iper-settoriali, tale per cui non c'è quasi ormai decreto-legge dentro al quale, per una ragione o per l'altra, non venga inserita, nel testo base o in sede di conversione, una disposizione in materia di sport.

All'apice di questo processo c'è ovviamente la modifica, a settembre 2023, dell'art. 33 della Costituzione, nel quale è stato introdotto il principio per cui «la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

2.

Partiamo da qui, dall'art. 33, anche considerato che alcuni costituzionalisti si sono espressi in termini di “amministrativizzazione” e “corporativizzazione” della Costituzione.

Non so fino a che punto vi sia consapevolezza che questo legame valoriale possa avere delle conseguenze negative.

Intanto perché la funzionalizzazione è parziale: gli interessi pubblici in gioco sono molteplici (lunghi dall'essere confinabili nell'educazione, nel benessere psico-fisico e nella dimensione

sociale). Ma parziale è già la scelta dell'oggetto funzionalizzato: perché l'attività sportiva e non per esempio quella teatrale?

Poi perché, come sta emergendo da questa iniziativa della VII Commissione, il riconoscimento costituzionale della missione pubblicistica dello sport, la sua enfaticizzazione, rischia di accentuare le pretese normative delle istituzioni sportive secondo una malintesa concezione della loro autonomia.

Malintesa in un duplice senso. Nella misura in cui pretende di superare il limite rappresentato dai principi dell'ordinamento dello Stato e dell'UE. E nella misura nella quale pretermette il dato per cui dieci mele messe insieme formano un cestino di mele, non un melo. Fuor di metafora, il CONI è associazione di Federazioni e queste a loro volta sono associazioni di associazioni interamente formate da individui volontariamente associati, cosicché non è pensabile che l'esercizio plurimo dell'autonomia privata dia vita all'autonomia pubblica.

3.

Ho fatto cenno inoltre a errori di prospettiva. Mi chiedo in particolare se da parte di questa Commissione non sia opportuna anche una riflessione sulla concreta efficacia ed effettività della ricordata iper-produzione normativa.

Faccio un esempio per tutti: il nodo degli impianti sportivi.

A partire dal 2013, nel tentativo di rimediare al ritardo infrastrutturale sportivo del nostro Paese (specialmente con riferimento all'impiantistica di grandi dimensioni, ma non solo), si sono succeduti quattro interventi normativi, attraverso i quali è stato elaborato un procedimento amministrativo speciale e accelerato per la costruzione di impianti sportivi, con una serie di premialità e di deroghe a favore dei soggetti promotori:

- commi 304 e 305 dell'art. 1 l. 27 dicembre 2013, n. 147 (c.d. legge Nardella), con il quale si è costruita la prima embrionale ossatura del procedimento, articolandolo in due conferenze dei servizi, una preliminare e una decisoria;
- art. 62 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 (c.d. legge Lotti), che ha affinato il procedimento e ha introdotto svariate premialità finalizzate a rendere i progetti maggiormente profittevoli e bancabili;
- art. 55-*bis* del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. emendamento Renzi-Biti), con il quale si è introdotto nell'art. 62 del d.l. n. 50 del 2017 il principio per cui, ove il progetto abbia a oggetto un impianto sportivo di interesse culturale,

è possibile procedere in deroga alle norme del codice dei beni culturali, «nel rispetto dei soli specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione»; l'individuazione di tali elementi compete al Ministero dei Beni culturali (ora al Ministero della cultura), il quale però «tiene conto che l'esigenza di preservare il valore testimoniale dell'impianto è recessiva rispetto all'esigenza di garantire la funzionalità dell'impianto medesimo ai fini della sicurezza, della salute e della incolumità pubbliche, nonché dell'adeguamento agli standard internazionali e della sostenibilità economico-finanziaria dell'impianto»;

- art. 4 del d.lgs. n. 38 del 2021 (uno dei c.d. decreti Spadafora), che ha riscritto integralmente la disciplina (seppure sulla falsariga di quella che era stata elaborata dalla legge Nardella e dalla legge Lotti), affinando ulteriormente il procedimento e introducendo ulteriori premialità e facilitazioni per i soggetti proponenti.

Ciononostante:

- nell'ultimo decennio, guardando ai club di Serie A, sono stati portati a termine interventi di ristrutturazione soltanto a Frosinone, Udine e Bergamo (quest'ultimo in corso);

- non è stata ancora trovata una soluzione per i casi più problematici: su tutti, Milano, Roma, Napoli e Bologna;
- a Firenze si è scelto di seguire un procedimento diverso da quello previsto dalla legge (complice il conflitto tra club e amministrazione comunale);
- sempre a Firenze (ma in certa misura anche a Milano) i vincoli culturali sono stati ritenuti prevalenti, anziché recessivi, rispetto all'esigenza di garantire la funzionalità dello stadio e pertanto si è scartata la possibilità di demolizione;
- soltanto a Empoli (è notizia proprio di questi giorni) si dovrebbe seguire la procedura prevista dalla legge.

In definitiva, nonostante lo sforzo di produzione normativa, distribuito su ben tre diverse Legislature, praticamente non vi è un impianto sportivo ristrutturato o costruito seguendo il procedimento individuato.

Alla luce di quanto accaduto, potrebbe allora essere opportuno, piuttosto che continuare a pensare di risolvere il problema attraverso un ulteriore rimaneggiamento della legge esistente (si è parlato, per esempio, di inserire gli stadi destinati al calcio professionistico tra le infrastrutture di interesse nazionale e strategico, che pure in sé è una buona idea), prendere atto che il problema è

principalmente di natura politica: sono infatti le istituzioni politiche, nazionali e locali, che dovrebbero assumersi le proprie responsabilità sul piano decisionale e stabilire se gli interventi di ristrutturazione (o nuova costruzione) debbano essere effettuati oppure no, facendosi carico di guidare e facilitare il confronto con le parti coinvolte (innanzitutto il club utilizzatore dell'impianto, la Lega di Serie A e la Federazione, ma anche, dove interessate, la Regione, la Soprintendenza, la Prefettura, l'Osservatorio nazionale sulle manifestazioni sportive, il Ministero dei beni culturali e le altre amministrazioni che di volta in volta debbano essere interpellate) e, nel caso di impianti sportivi di proprietà pubblica, anche eventualmente di superare gli ostacoli di carattere finanziario.

Penso per esempio al caso di Firenze, dove, indipendentemente dall'opinione che si possa avere sulla soluzione adottata in concreto, si è sbloccato uno stallo che si procrastinava da oltre venti anni, non tanto grazie alla legge (che, come detto, non è stata seguita e anzi, per quanto attiene ai vincoli culturali è stata sostanzialmente disapplicata), ma grazie alla volontà politica dell'amministrazione comunale, che si è fatta carico per prima del problema della ristrutturazione dello Stadio Franchi, ha indetto una gara internazionale per la selezione del progetto e, dopo

avere trovato le risorse per realizzarlo, ha individuato l'impresa appaltatrice (che proprio in questi giorni ha avviato i lavori).

4.

Vengo ai limiti oltre i quali la etero-regolazione pubblica (statale o regionale, primaria o secondaria che sia) dovrebbe evitare di spingersi.

Ebbene, guardando le registrazioni di tutte le scorse sedute e leggendo i documenti che sono stati depositati dai colleghi e dagli altri esperti auditi, emerge che all'attenzione di questa Commissione sono stati portati i problemi più disparati: si va da materie coperte da riserva assoluta di legge statale (penso alla materia tributaria, con la domanda di interventi sostanzialmente finalizzati a defiscalizzare il calcio al fine di rendere più competitive le nostre squadre nelle competizioni europee) fino a questioni sulle quali mai nessuno aveva immaginato di interessare il Parlamento o il Governo oppure anche solo un Consiglio o una Giunta regionale e sulle quali personalmente riterrei del tutto inopportuno un intervento pubblico (penso all'ordinamento dei campionati, al miglioramento del funzionamento del *video assistant referee* o all'istituzione di una lega calcio femminile sulla falsariga di quella maschile).

In gioco non è, vorrei precisare, la tutela dell'ordinamento sportivo, ch  dal punto di vista dogmatico nemmeno si pu  ritenere sia configurabile un ordinamento sportivo, almeno come ordinamento separato da quello generale. In gioco   piuttosto quella autonomia organizzativa e regolamentare che deve essere garantita agli enti sportivi (federazioni, leghe o enti di promozione che siano), nei limiti, s'intende, in cui l'ordinamento dello Stato riconosce in generale l'autonomia privata (sicch  non sarebbe in particolare ammesso che questa violasse diritti e libert ).

Naturalmente, per , tra il bianco e il nero, cio  tra le materie delle quali sicuramente il Parlamento e il Governo possono occuparsi e quelle che, viceversa, dovrebbero evitare di prendere in considerazione, vi   una scala di grigi. Qui il mio pensiero va, innanzitutto, alla questione dei rapporti tra federazione e leghe, vero tema caldo di queste settimane.

Due sono in particolare le misure che hanno fatto e stanno facendo discutere: l'istituzione di una «Commissione indipendente per la verifica dell'equilibrio economico e finanziario delle societ  sportive professionistiche» avvenuta con l'art. 2 del d.l. 31 maggio 2024, n. 71, e il principio di rappresentanza delle leghe negli organi direttivi delle federazioni in base al contributo economico apportato, come recentemente approvato dalla Camera dei

deputati, in prima lettura, nell'ambito dei lavori di conversione in legge del d.l. n. 71 del 2024.

5.

Prima questione. In linea di principio, a me pare condivisibile l'idea della separazione tra ente regolatore (federazione) e ente controllore (Commissione indipendente). È questo ormai un principio di derivazione europea che irradia a tutti i livelli l'ordinamento giuridico: si pensi, tanto per fare uno degli esempi più recenti, allo sforzo che ha fatto in tal senso il d.lgs. n. 201 del 2023 in materia di servizi pubblici locali.

Peraltro, sempre ragionando in linea di principio, una volta che si è data rilevanza pubblicistica al «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici» (art. 15, comma 1, d.lgs. n. 242 del 1999 e art. 23 Statuto CONI), l'idea che del relativo controllo se ne occupi lo Stato mi pare percorribile (salvo discutere, ma questa naturalmente è un'osservazione di opportunità politica, se sia o meno condivisibile che il regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici abbia rilevanza pubblicistica).

Non vedo neanche, come pure è stato ventilato, problemi di conflitto con la Carta Olimpica in relazione alla lesione dell'autonomia dello sport: la Carta, infatti, formula fundamentalmente il

principio di «political neutrality» delle istituzioni sportive; purché questo sia rispettato (e il testo approvato mi pare che si faccia debitamente carico della questione), ostacoli non ne vedo.

Qualche perplessità in più ce l'ho invece sul tipo di controllo o, più precisamente, sull'individuazione dei parametri di riferimento. Nessuna obiezione finché si tratta di un controllo sulla regolarità contabile effettuato sulla base delle leggi dello Stato. Ma se, come espressamente prevede il comma 4, lett. b), dell'art. 13-bis, del d.lgs. n. 36 del 2021, tale controllo ha come parametro la «normativa federale» in materia di «licenza nazionale per la partecipazione alle competizioni» (vieppiù «sulla base delle prescrizioni contenute nei regolamenti federali [...] in conformità ai principi degli organismi sportivi internazionali»), mi pare che si finisca per dare luogo a una confusione tra l'ordinamento statale e la regolazione interna endo-federale che andrebbe evitata.

L'aspetto, però, che mi preme segnalare sopra ogni altro riporta alle incongruenze di questa intensa attività normativa, delle quali pure agli inizi facevo questione.

Non sembrano proficui e ragionevoli interventi organizzatori a carattere puntuale e a-sistematico, così come è questo, nell'assenza di un riassetto complessivo e profondo delle relazioni tra istituzioni pubbliche e istituzioni sportive, secondo quello che era

per esempio il disegno della legge delega n. 86 del 2019, che sul punto è scaduta (il Governo, si leggeva nell'art. 1, «è delegato ad adottare [...] uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano» al fine, tra l'altro, di «definire» i suoi «ambiti» di «attività», «coerentemente» con l'avvenuta rimodulazione del finanziamento e con il «ruolo», che era detto suo «proprio», «di governo dell'attività olimpica»).

6.

Ancora più spinosa la seconda questione.

Per prima cosa, vorrei dire che la riformulazione del c.d. emendamento Mulé (almeno per ciò che concerne la riscrittura della lett. c) del secondo comma e l'eliminazione del terzo comma) è a mio avviso da salutare con favore: non tanto (o almeno non esattamente) per le minacce di esclusione dalle competizioni internazionali di FIFA e UEFA; ma perché, in effetti, l'imposizione del criterio del peso elettorale adeguato al contributo economico e l'introduzione della c.d. intesa forte sulle decisioni federali che riguardano direttamente la Lega Serie A rappresentavano una compressione eccessiva dell'autonomia organizzativa delle federazioni.

Mi domando piuttosto, in secondo luogo, se un'analogha obiezione non possa muoversi anche nei confronti del testo

riformulato o se almeno, tenuto conto della richiamata rilevanza pubblicistica relativa al «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici», la ‘rappresentanza per peso economico’ non sia da riservare alle sole decisioni che riguardano questo ambito.

Ancora una battuta vorrei riservarla alla scelta di eliminare il quarto comma dell’emendamento, con il quale si prevedeva che «contro gli atti e i comportamenti del Coni e delle Federazioni sportive nazionali aventi effetti pregiudizievoli nei confronti delle leghe sportive professionistiche [...], fatta esclusione per le controversie attinenti al mero svolgimento delle attività sportive, è esperibile il ricorso diretto innanzi agli organi della giustizia amministrativa in sede di giurisdizione esclusiva». Ecco, qui ritengo che si sia trattato di un eccesso di prudenza e che, sempre sul presupposto che a venire in gioco siano posizioni soggettive qualificabili in termini di diritto o interesse legittimo (ché, altrimenti, le porte della tutela giurisdizionale non dovrebbero mai aprirsi), nessuna remora dovrebbe farsi il legislatore statale a limitare (o direttamente a escludere) la pregiudiziale sportiva. In altre parole, come il legislatore è libero (per giurisprudenza costituzionale) di subordinare l’esercizio dell’azione giurisdizionale al previo esperimento di mezzi stragiudiziali, altrettanto libero deve esserlo nel

cambiare idea e nell'eliminare il presupposto processuale del previo ricorso alla giustizia sportiva.

Semmai, chiudo tornando alla metafora delle mele, è il caso finalmente di domandarsi, soprattutto dopo la nota decisione n. 204/2004 della Corte costituzionale, dove risieda quel potere amministrativo che giustifica la giurisdizione del giudice amministrativo.