

Avv. Cesare Di Cintio
Avv. Federica Ferrari

Avv. Anna Toldonato
Avv. Francesca Auci

SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA

COMMISSIONE 7

Affare assegnato n. 373 (Prospettive di riforma del calcio italiano)

Audizione di giovedì 18 luglio 2024

La recente “*Riforma dello sport*” introdotta con i D. Lgs. nn. 36/2021, 37/2021 e 39/2021 e ss. mm. ha profondamente mutato il volto dello sport italiano andando a regolamentare, tra le altre aree di intervento, l’abolizione del vincolo sportivo e l’introduzione del lavoro sportivo, indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico regolato dalla singola disciplina sportiva.

È chiaro che lo sport che ha maggiormente risentito della nuova regolamentazione è stato il calcio ove convivono l’area del professionismo e l’area del dilettantismo.

Il calcio Italiano ha conosciuto i fasti degli anni 80, 90 e inizio secolo che, poi, sono culminati nella vittoria del Campionato del Mondo del 2006 in Germania che ha rappresentato l’apice di un percorso di crescita che, poi, si è interrotto bruscamente.

Da allora, fatta eccezione per la vittoria del Campionato Europeo del 2020, giocatosi nell’anno 2021 a causa dei problemi legati alla diffusione del Covid-19, la

Nazionale Italiana è stata eliminata ai gironi dai Campionati del Mondo del 2010 e 2014, mentre non si è nemmeno qualificata per disputare le edizioni del 2018 e del 2022. Da ultimo, nei giorni scorsi, è arrivata anche l'esclusione dal campionato europeo 2024.

Le ragioni di tale declino, piuttosto preoccupante, risalgono nel tempo e non sono, forse, da addebitare ad errori di gestione della FIGC, quanto, piuttosto, ad una cronica incapacità del “sistema calcio” di generare valore attraverso la crescita di giocatori che, purtroppo, rispetto ai colleghi di Francia, Spagna ed Inghilterra, disputano campionati giovanili poco competitivi.

Tutto ciò genera la conseguenza, quasi naturale, che gli stessi giovani, a differenza di quanto accade per le altre Nazioni, non vengono impiegati nelle Prime Squadre di club per i quali sono comunque tesserati, rimanendo relegati al settore giovanile, senza avere l'occasione di crescere ed esprimersi al meglio.

Allo stato attuale i campionati giovanili sono strutturati in due macro-aree, ovvero i campionati giovanili, cui accedono le squadre giovanili delle società Professionistiche, e i campionati giovanili cui partecipano le squadre giovanili delle società Dilettantistiche.

Nell'ambito dei giovani vi sono campionati che sono gestiti, su delega della FIGC, dal Settore Giovanile e Scolastico (SGS) che abbracciano una molteplicità di categorie, sia del dilettantismo che del professionismo, per ragazzi da 5 a 18 anni¹.

¹ Il Settore Giovanile Scolastico FIGC organizza, sia a livello maschile che femminile, le attività di base (Piccoli Amici, Primi Calci, Pulcini 1° e 2° anno, Esordienti 1° e 2° anno) nonché il Campionato Nazionale U18 professionisti - Campionato Nazionale Under 17 serie A e B - Campionato Nazionale Under 17 serie C - Campionato Nazionale Under 16 serie A e B - Campionato Nazionale sperimentale Under 16 serie C - Campionato Regionale Under 17 puro settore giovanile e dilettanti - Campionato Provinciale o locale Under 17 puro settore giovanile e dilettanti - Campionato regionale Under 16 puro settore giovanile e dilettanti - torneo provinciale o locale under 16 puro settore giovanile e dilettanti il Campionato Nazionale Under 15 serie A e B - Campionato Nazionale Under 15 serie C - Campionato

I campionati “Primavera” sono, invece, organizzati dalle Leghe e rispettivamente dalla Lega di Serie A (Campionato Primavera 1), dalla Lega di Serie B (Campionato Primavera 2), dalla Lega Pro (Campionati Primavera 3 e 4).

I campionati Primavera sono soggetti al meccanismo di promozione e retrocessione tipico del settore calcio, per cui, in base alla classifica e, quindi, al posto raggiunto a termine campionato, le squadre vengono promosse o vengono retrocesse rispettivamente al campionato superiore o inferiore.

Il titolo di Campione d’Italia è assegnato alla squadra vincitrice del campionato Primavera 1.

È prevista la partecipazione alla Coppa Italia Primavera per i club che disputano la Primavera 1 e 2, con l’assegnazione della Supercoppa Primavera alla squadra vincente la sfida tra i detentori dello Scudetto Primavera e quelli della Coppa Italia.

La squadra vincitrice del campionato Primavera partecipa di diritto alla *Youth League*, ovvero la Champions League dei giovani, unitamente alle squadre Primavera delle società che si sono qualificate, con le Prime Squadre, al massimo torneo continentale.

Non partecipano alla Coppa Italia Primavera le società che disputano il campionato Primavera 3 e Primavera 4.

Attualmente, pertanto, dei quattro campionati Primavera previsti, tre sono organizzati da Leghe diverse, come già anticipato, la Coppa Italia è organizzata dalla Lega di Serie A e vi partecipano solo i club che disputano la Primavera 1 e 2,

mentre la Supercoppa Primavera è appannaggio delle vincenti delle due massime competizioni Nazionali.

A_PERPLESSITA' CIRCA L'ORGANIZZAZIONE ATTUALE DEI CAMPIONATI PRIMAVERA

Il modo in cui è oggi strutturato il campionato Primavera risulta esser competitivo solo in Primavera 1, mentre il livello tecnico si abbassa in Primavera 2 e ancor più in Primavera 3 e 4.

Bisogna specificare, in questo contesto, che il diritto a disputare un qualsiasi campionato Primavera dipende dal titolo sportivo della Prima squadra, il che significa che, ipoteticamente, una piccola società di Serie C potrebbe anche decidere di investire molto sul vivaio, come, peraltro, tutti auspicano, ed ottenere il diritto a competere in Primavera 1, ma, in caso di retrocessione in serie D della Prima squadra e, quindi, in caso di passaggio dal professionismo al dilettantismo, anche la squadra Primavera perderebbe il diritto di poter continuare a disputare il campionato di Primavera 1.

Potrebbe anche accadere, per assurdo, che una società di Serie C disputi e vinca il campionato di Primavera 1, "laureandosi Campione d'Italia", ma, qualora la prima squadra dovesse retrocedere in Serie D, anche i Giovani campioni saranno costretti a lasciare la massima serie e il professionismo, nonostante i risultati raggiunti sul campo, e tornare al mondo dei dilettanti.

Il problema, quindi, è di carattere normativo.

La vigente regolamentazione federale sul punto non rispetta il merito sportivo conseguito sul campo.

PROPOSTA

Per la valorizzazione dei giovani calciatori sarebbe opportuno costituire la **Lega Italiana Primavera**, con una gestione ed organizzazione unica dei vari campionati che, in tal modo, verrebbero a meglio integrarsi tra loro.

La Coppa Italia Primavera, in questo caso, potrebbe esser estesa anche alla Primavera 3 e 4 con una competitività maggiore tra i sodalizi partecipati alle varie competizioni Nazionali e uno stimolo maggiore tra gli atleti a competere tra loro.

B_RAPPORTO ATTUALE TRA TITOLO SPORTIVO DELLA PRIMA SQUADRA E LA PRIMAVERA

Restando in materia, un ulteriore passaggio fondamentale, a livello normativo, potrebbe essere rappresentato dall'analisi del rapporto esistente tra la militanza della prima squadra rispetto alla propria Primavera. Come sopra illustrato esiste un legame indissolubile tra la partecipazione della prima squadra ad un determinato campionato e il tipo di campionato a cui potrà partecipare la propria Primavera: i risultati della prima impattano sul secondo indipendentemente dal valore sportivo delle singole squadre giovanili.

Così, ad esempio, se una società di Serie B dovesse retrocedere in Serie C, le proprie squadre giovanili perderebbero il diritto a disputare il campionato di riferimento, nonostante i successi acquisiti sul campo o addirittura nonostante una ipotetica vittoria del campionato.

Nell'attuale sistema la retrocessione della prima squadra comporta un'automatica "retrocessione" anche del settore giovanile, che determina, con l'abolizione del vincolo sportivo, una inevitabile fuga di questi giovani promettenti giocatori, salvo in caso di sottoscrizione di contratti di apprendistato, verso altri club che possono garantire loro un livello adeguato.

In tal modo tutti gli investimenti fatti fino a quel momento dal club sul settore giovanile vengono vanificati e ciò disincentiva le società a investire nei vivai.

Quanto esposto ha valenza per il mondo professionistico, ma non dobbiamo dimenticare che anche, e soprattutto, nel mondo dilettantistico c'è una intensa attività giovanile che è strutturata su tre livelli: campionati Provinciali per le società che disputano i campionati di Seconda e Terza categoria, campionati Regionali per le società che disputano i campionati di Prima categoria, Promozione ed Eccellenza, campionato Nazionale per le Società che disputano il campionato Nazionale di Serie D.

Tutte le società hanno la loro "Primavera" che nel mondo dilettantistico viene denominata *Juniores*.

Per esempio, in Serie D la *Juniores* Nazionale che vince il campionato diviene Campione d'Italia, ma non acquisisce il titolo sportivo per partecipare alla Competizione Primavera 4, ove gli avvicendamenti nel campionato non sono dati in questo caso da retrocessioni, ma dai destini delle prime squadre per quanto abbiamo già detto.

I campioni d'Italia *Juniores* nazionali rimangono nei dilettanti, con il rischio che gli stessi, a fine stagione, vadano a disputare con altre società un campionato di

Primavera 4 o 3, fatta sempre salva l'ipotesi che abbiano, invece, sottoscritto un contratto di apprendistato.

Appare evidente come una simile interdipendenza generi oggettive conseguenze negative.

PROPOSTA

Una possibile soluzione che potrebbe aiutare a sviluppare maggiormente i nostri vivai consentendo, quindi, al sistema di poter contare sempre di più su giovani calciatori promettenti potrebbe essere quello di svincolare il titolo sportivo della Prima squadra da quello della Primavera e delle categorie giovanili in genere, poiché in quel caso anche la società che dovesse retrocedere nei campionati dilettantistici vedrebbe tutelati i propri investimenti sul settore giovanile e sulle strutture impiegate, con correlato incentivo ad investire sui giovani.

La conservazione del titolo sportivo delle categorie giovanili permetterebbe ai clubs professionistici, in genere di Serie B e C, di aumentare gli investimenti sul settore giovanile che, a quel punto, sarebbero protetti da eventuali risultati negativi della prima squadra.

Peraltro, questo sistema, oltre a tutelare gli investimenti dei clubs effettuati nel settore giovanile avrebbe come ulteriore conseguenza quella di spingere i clubs ad attingere giocatori dalla base della loro attività, spingendoli a giocare in Prima squadra.

Il principio dell'indipendenza del titolo sportivo dovrebbe, poi, esser introdotto anche nel sistema del Settore Giovanile e Scolastico in riferimento alle squadre

giovanili delle società professionistiche in modo tale da evitare i paradossi sopra indicati.

Infatti, se fosse data la possibilità alle squadre dilettantistiche di accedere al campionato Primavera 4 con la propria squadra giovanile, la stessa sarebbe incentivata ad investire nel settore giovanile. In questo modo, puntando sui propri giovani atleti, potrebbe impiegarli nella prima squadra partecipante al Campionato di Serie D con obiettivi di crescita, perché tale campionato è certamente formativo per un giovane calciatore, al pari, in alcuni casi, di un campionato di Primavera 1.

Il Legislatore Italiano tramite l'art. 3 della Legge 8 agosto 2019, n. 86 ha definito la cornice normativa e il significato di titolo sportivo come *“l'insieme delle condizioni che consentono la partecipazione di una società sportiva a una determinata competizione nazionale”*.

Il riferimento al titolo sportivo è, quindi, concentrato esclusivamente sulla Prima Squadra e, di conseguenza, il destino sportivo della medesima non può che influire su quello del settore giovanile come già sopra illustrato.

A tal riguardo sarebbe importante introdurre una normativa *ad hoc* sul titolo sportivo in ragione del fatto che la legge delega in tema di Sport ha dato un indirizzo che è rimasto privo di seguito nei vari decreti legislativi e correttivi che si sono susseguiti in tema di sport.

A mio giudizio, quindi, l'indicazione del Legislatore dovrebbe esser seguita con un intervento normativo *ad hoc* in tema di titolo sportivo, per valorizzare al meglio il concetto di merito sportivo, sia per le Prima squadre, che per le formazioni giovanili che disputano campionati agonistici in modo da stimolare l'implementazione del lavoro dei settori giovanili.

Credo che l'unica possibilità per dare futuro al calcio sia investire risorse e strumenti per la crescita dei giovani come atleti e come individui.

C. ATTIVITA' SECONDARIE E STRUMENTALI

Un ulteriore aspetto che ha avuto notevole rilevanza a seguito dell'entrata in vigore del D. LGS 36/2021 è la definizione di "*attività secondarie e strumentali*".

L'art. 7 del suddetto D. Lgs. 36/2021 stabilisce l'obbligo di indicare, negli oggetti sociali degli Statuti, che la ASD/SSD esercita in "VIA STABILE E PRINCIPALE" l'organizzazione e la gestione di attività sportive dilettantistiche, comprese la formazione, la didattica, la preparazione e l'assistenza nell'attività sportiva dilettantistica. Il testo dell'art. 90 L. n. 289/2002 faceva, invece, unicamente riferimento, più genericamente, all'organizzazione di attività sportive dilettantistiche, compresa l'attività didattica.

L'art. 9, comma 1, del D. Lgs. 36/2021 prevede che le ASD/SSD possano esercitare attività diverse da quelle principali, purché queste abbiano carattere secondario e strumentale rispetto alle attività istituzionali e secondo criteri e limiti che verranno definiti con apposito decreto. Il successivo comma 1-bis (introdotto dal correttivo del 2022) precisa testualmente che i proventi derivanti da rapporti di sponsorizzazione, promo pubblicitari, cessione di diritti e indennità legate alla formazione degli atleti, nonché dalla gestione di impianti e strutture sportive che sono esclusi dal computo dei criteri e dei limiti da definire. Occorre, tuttavia, tenere presente che tra le attività secondarie che servono a sostenere le ASD/SSD rientrano anche la somministrazione di alimenti e bevande, attività di bar, la vendita di merchandising e gadgettistica, cessione di vestiario sportivo, cessione di diritti televisivi, ecc.. Tutte queste attività, qualora dovessero generare entrate superiori

a quelle istituzionali, comporterebbero la cancellazione dal RAS e la riqualificazione dell'ASD / SSD in impresa sociale.

PROPOSTA

Si ritiene assolutamente necessario considerare anche dette attività, tipiche del fundraising moderno, come escluse dal computo per la cancellazione dal RAS, così come previsto, ad esempio, per le sponsorizzazioni. Certo, occorrerà prevedere specifiche limitazioni per evitare abusi della norma, ma **non è pensabile rendere commerciali le importanti fonti tipiche di autofinanziamento dei nostri sodalizi**. Alcuni vincoli potrebbero essere:

- somministrazione di alimenti e bevande: solo in occasione di attività sportive come allenamenti, gare e tornei;
- bar: solo in occasione di attività sportive come allenamenti, gare e tornei;
- cessione merchandising e gadgettistica: solo contrassegnati con logo dell'ASD/SSD;
- cessione di vestiario sportivo: solo con contrassegnati con logo dell'ASD/SSD ed a tesserati o iscritti;
- cessione di diritti televisivi: per le gare ufficiali a cui partecipa l'ASD/SSD

Inutile sottolineare che, in mancanza di una rivisitazione di questa disposizione, così come proposto dal Comitato Regionale Lombardia della FIGC, le nostre affiliate verrebbero ulteriormente soffocate dalla riforma dello sport che, da un lato, riversa sulle società nuovi ed ingenti oneri ed adempimenti e, dall'altro, limita le attività normalmente svolte dalle società per raccogliere quelle risorse economiche indispensabili per svolgere l'attività istituzionale sportiva (si pensi alla tipica vendita di bevande e panini in occasione dei tornei estivi).

Moratoria degli adempimenti relativi alla sicurezza del lavoro ed OBBLIGO in capo all'Ente Pubblico proprietario della messa a norma degli impianti e dei locali in uso alle ASD/SSD.

Nelle norme della riforma dello Sport viene richiesto alle ASD/SSD di adempiere agli obblighi relativi alla sicurezza sui luoghi di lavoro. Dati statistici evidenziano come sia possibile asserire che la quasi totalità degli impianti sportivi è di proprietà comunale e le Società ne sono utilizzatrici mediante le concessioni. Nella maggior parte di casi, inoltre, il Comune concede in uso degli immobili al limite dell'agibilità, sovente addirittura senza conformità degli impianti, tutti documenti obbligatori per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

A questo proposito si porta, a titolo di esempio, quanto accaduto in occasione del progetto "La carica del 110", con il quale il Comitato Regionale Lombardia della FIGC ha promosso presso le associate l'iniziativa del beneficio fiscale del 110%: sulla moltitudine di richieste di accesso al beneficio solo pochissime strutture sportive avevano i requisiti per potervi accedere in quanto si è riscontrata una diffusa mancanza di conformità o addirittura di registrazione al catasto degli immobili di proprietà comunale. In tale contesto appare del tutto paradossale che ad un sodalizio sportivo possa venire richiesto di adempiere agli obblighi in tema di sicurezza sui luoghi di lavoro quando è proprio l'Ente Pubblico di riferimento a non essere in possesso di documenti regolari riguardo gli immobili.

Sarebbe, pertanto, necessaria una previsione normativa che ponga tutti gli interventi di accatastamento e/o di messa a norma degli impianti sportivi obbligatoriamente a carico dell'Ente Pubblico proprietario. Fino a quando l'Ente Pubblico non avrà reso conformi gli immobili non potrà essere richiesto alle ASD/SSD il rispetto degli adempimenti della sicurezza sui luoghi di lavoro.

Inoltre, un altro importante aspetto relativo alla sicurezza, riguarda la frequente fattispecie di utilizzo dello stesso impianto da parte di più società sportive, magari anche contemporaneamente. In questo caso la gestione degli adempimenti ex d.lgs. 81/2008 risulta assai complicata da attuare, specialmente nei palazzetti ove viene svolta l'attività di calcio a cinque. Qui, addirittura, si concretizzano interferenze - in termini di sicurezza - anche di altre discipline sportive. Si appalesa, pertanto, opportuna, se non necessaria, **una profonda rivisitazione della norma**, in modo tale da **alleggerire** la portata di quanto disposto all'articolo 33 del d.lgs. 36/2021, tenuto conto delle caratteristiche peculiarità dello svolgimento delle attività sportive rispetto, ad esempio, a quanto accade nei luoghi di lavoro delle industrie. Il peso e gli oneri degli adempimenti, così come oggi stabiliti, potrebbero portare alla chiusura dell'attività sportiva.

* * *

D. GIUSTIZIA SPORTIVA

Da tempo si discute di una possibile riforma del sistema di giustizia sportiva.

Negli ultimi anni il Legislatore è intervenuto più volte in materia, ma, ogni volta, con singole disposizioni volte a dare soluzioni a specifici contingenti problemi e mai (dalla riforma del 2003) con una visione strutturale e di sistema.

Vi è l'esigenza di ridurre le tensioni ed i sospetti di limitata indipendenza che spesso si addensano sui giudici sportivi.

Ciò su cui verte l'attuale proposta non è tanto relativo all'architettura della Giustizia Sportiva che, dal punto di vista della struttura appare ben articolata, quanto alla nomina dei giudici che, allo stato, è sempre di competenza delle singole federazioni per quanto concerne la giustizia interna federale.

Vero è che ogni nomina a livello Federale viene vagliata da una apposita commissione denominata Commissione di Garanzia, che svolge la propria funzione in modo indipendente, ma che, essendo nominata in seno alla Federazione, cioè dal Consiglio Federale, è sempre un organo interno.

Come già rilevato negli ultimi anni il Legislatore è intervenuto più volte in materia, ma, ogni volta, con singole disposizioni volte a dare soluzioni a specifici contingenti problemi e mai (dalla riforma del 2003) con una visione strutturale e di sistema.

Vi è l'esigenza di ridurre le tensioni ed i sospetti di limitata indipendenza che spesso si addensano sui giudici sportivi.

Ed allora cosa fare?

PROPOSTA

1. Riformare, anzitutto, il sistema della individuazione e nomina dei giudici sportivi.

Oggi i giudici sportivi sono sostanzialmente nominati dalle singole rispettive Federazioni.

Così, ad esempio, potrebbe essere istituita una apposita Autorità indipendente dalle singole Federazioni, che si occupi di selezionare e nominare i Giudici sportivi richiesti dalle varie Federazioni.

Oppure, la competenza di selezione e nomina potrebbe essere attribuita al Coni.

In ogni caso, occorre rompere il legame stretto che si crea tra giudice sportivo e Federazione, anche considerato che, poi, spesso, il giudice sportivo è chiamato a giudicare su controversie nelle quali è parte la stessa Federazione. E ciò, se non è sufficiente a ledere il principio di terzietà del giudice, è suscettibile, di certo, di provocare inevitabile imbarazzo nello stesso e, comunque, alimenta sospetti di parzialità e di influenzabilità.

2. Occorre, poi, rendere più snello il processo sportivo che, con le modifiche degli ultimi anni, sembra più tendere verso i classici modelli del giudizio ordinario. Con tutti i noti, purtroppo, limiti, specie in termini di durata.

Serve, in particolare, maggiore rapidità e maggiore effettività al processo sportivo, per rispondere anche alle esigenze più urgenti (si pensi alle controversie sulla ammissione ai campionati professionistici che, spesso, vanno ben oltre le date di inizio dei vari campionati, generando incertezze e diseconomie nelle società interessate, incertezza nella composizione dei calendari, sconcerto tra i tifosi dei club interessati; oppure, si pensi ai giudizi sulla ammissione ai play off, rispetto ai quali non sempre, anzi, di rado, le società ricorrenti ottengono una tempestiva risposta giudiziaria che sia utile, effettiva in relazione alla pretesa azionata in giudizio).

Per far questo occorre anche pensare ad una categoria di giudici specializzati che non svolgano questa funzione a titolo meramente gratuito.

Avv. Cesare Di Cintio
