



## **COMMISSIONE VII SENATO**

### **A.A. N. 373 “PROSPETTIVE DI RIFORMA DEL CALCIO ITALIANO”**

#### **MEMORIA SCRITTA**

#### ***AUDIZIONE DOTT. CARLO MORNATI – SEGRETARIO GENERALE CONI***

***16 APRILE 2024 – ORE 14.00 –***

In primo luogo, desidero ringraziare il Presidente della VII<sup>a</sup> Commissione, Senatore Marti, e tutti le Senatrici ed i Senatori Componenti la Commissione per l'invito e per l'attenzione riservata al CONI.

Ringrazio il Presidente Marti e la Commissione per aver programmato questa audizione, nell'ambito dell'affare assegnato n. 373 sulle prospettive di riforma del calcio italiano, e desidero anzitutto sottolineare di guardare con favore alla proposta di dare corso a questa indagine, non solo per la rilevanza e l'attualità dei temi oggetto della stessa, ma soprattutto perché ritengo che il Parlamento, che sempre più spesso è chiamato a legiferare in materia di sport, non possa prescindere da una conoscenza quanto più aggiornata, completa e approfondita della realtà del calcio italiano e delle caratteristiche che lo connotano e, più in generale, dello sport italiano.

Per questa ragione, mi permetto di muovere da un inquadramento normativo dei rapporti tra il CONI e le Federazioni (nel caso di specie, la FIGC), affrontando anche aspetti legati alle relative funzioni ed alla relativa organizzazione.

In Italia, l'ordinamento giuridico sportivo si è sviluppato intorno al Comitato Olimpico Nazionale Italiano, che, oltre ad essere l'articolazione territoriale del CIO in Italia, è un ente pubblico ed è la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate.

Il CONI è, pertanto, l'ente federativo a base associativa che riconosce e consocia le Federazioni Sportive Nazionali competenti ad organizzare le diverse discipline sportive, le quali a loro volta associano le diverse associazioni e società sportive del settore.

La genesi dell'ordinamento sportivo affonda le proprie radici nel fenomeno del libero associazionismo, riconosciuto e garantito dalla Carta costituzionale. Oggi, peraltro, con la recente approvazione del nuovo testo dell'articolo 33 della Costituzione, viene espressamente riconosciuto il valore sociale, educativo e di benessere psicofisico dell'attività sportiva.

Dal punto di vista legislativo, l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano ha avuto un esplicito riconoscimento attraverso una legge *ad hoc* (D.L. 17 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280), nella quale si afferma (art. 1) che *“la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo nazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”*

Anche la Corte costituzionale, con una recentissima sentenza (n. 160 del 25 giugno 2019, che ha confermato quanto già espresso in materia dalla sentenza n. 49/2011), ha ribadito tale principio, affermando espressamente che *“eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice”*. Ciò premesso, ***“la regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo”***.

Il principio di autonomia dello sport, previsto dall'ordinamento italiano implica, pertanto, che ai soggetti dell'ordinamento sportivo (al CONI *in primis*, in quanto ente esponenziale dell'ordinamento, e poi alle Federazioni) è affidato il compito di governare lo sport a livello nazionale e di stabilire le funzioni, le prerogative e le competenze dei soggetti che operano nell'ambito di tale ordinamento.

Le Federazioni Sportive Nazionali, inoltre, FIGC compresa, per espressa previsione legislativa, hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato (art 15, comma 2, d.lgs. n. 242/1999 e ss.mm. ii.).

Vero è che percepiscono un contributo pubblico da parte dello Stato, ma è anche vero che per alcune di esse – tra le quali proprio la FIGC – la contribuzione statale è minoritaria rispetto alle entrate complessive. A tale proposito, si osserva che l'orientamento giurisprudenziale più recente è quello di escludere *a priori* l'attribuzione della categoria di organismo di diritto pubblico nei confronti di una Federazione se il finanziamento, da parte dello Stato, sia inferiore rispetto alle entrate privatistiche della Federazione medesima e ove tali entrate privatistiche risultino superiori al 50% rispetto al totale dei ricavi. Sulla stessa lunghezza d'onda si è collocato anche l'ANAC.

Il CONI - quale Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate - è l'ente preposto allo svolgimento delle funzioni di coordinamento, di indirizzo e di controllo dell'intero movimento sportivo. Ovviamente la vigilanza dell'Ente è relativa agli strumenti, alle modalità e ai limiti individuati dalle norme. I criteri per l'esercizio della vigilanza sulle Federazioni e sulle Discipline sportive associate sono quelli indicati nelle delibere emanate dal Consiglio Nazionale del CONI, più volte aggiornate nel corso degli ultimi anni, alla luce delle modificazioni intervenute sul piano legislativo e statutario.

Si tratta di una vigilanza prettamente amministrativa, fatta di indirizzi, direttive, approvazione di atti (statuti, regolamenti, bilanci), che può esternarsi in una serie di misure, di cui la più estrema è il commissariamento, laddove vengano riscontrati i presupposti indicati nella legge.

Questo tipo di vigilanza è ulteriormente rafforzata in relazione ai controlli sulle società sportive professionistiche, settore in cui ha dimostrato di dare buoni risultati, anche per effetto delle norme e dei criteri specifici adottati per le iscrizioni ai campionati professionistici.

Resta, inteso, tuttavia, che tale potere di indirizzo, vigilanza e controllo del CONI deve rispettare l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione riconosciuta alle Federazioni.

Il riconoscimento, ai fini sportivi, di una Federazione non consente ovviamente al CONI di esercitare un controllo attivo sulla gestione federale, al punto da consentirgli di influire sulle decisioni della stessa Federazione; analogamente, il potere del CONI di approvare – limitatamente ai fini sportivi – gli statuti delle Federazioni sportive nazionali è circoscritto al riscontro di conformità degli statuti alla legge, allo Statuto del CONI ed ai principi fondamentali stabiliti dal CONI stesso, per cui ciò non comprime l'autonomia di gestione interna federale; allo stesso modo, il potere del CONI di approvare i bilanci consuntivi e quelli di previsione annuali delle Federazioni sportive nazionali costituisce una forma di controllo solamente indiretto nei confronti delle attività economiche svolte dalle Federazioni.

Anche sotto il profilo della individuazione degli organi federali di vertice, le Federazioni informano il loro agire al principio di autonomia, di democrazia interna e di uguaglianza, atteso che tutti gli organi di vertice di ciascuna Federazione hanno natura elettiva.

Quanto, infine, ai rapporti tra Federazione e Lega, il CONI, nell'ambito dei Principi Fondamentali degli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate, ha emanato un principio (denominato "Principio di tutela degli interessi collettivi delle società e delle associazioni sportive") in base al quale le Federazioni Sportive Nazionali e le Discipline Sportive Associate possono riconoscere, ai fini sportivi, nel rispetto del principio della centralità della Federazione, associazioni costituite fra le società e le associazioni sportive affiliate denominate "Leghe" ed aventi lo scopo di tutelare gli interessi collettivi delle società o associazioni sportive che vi aderiscono.

Le Leghe devono avere statuti e regolamenti, approvati dal Consiglio Federale, nel rispetto delle norme del CONI e della Federazione Sportiva che provvede al riconoscimento. La definizione degli ambiti operativi della Lega, rilevanti per l'ordinamento federale, e dei rapporti con la Federazione può essere rimessa ad apposita convenzione, stipulata tra la Lega e la Federazione, in conformità ai regolamenti ed alle direttive federali, e le Leghe, in quanto enti riconosciuti ed affiliati alla Federazione che procede al riconoscimento, sono soggette alla giustizia federale.

\*\*\*

Premessi questi brevi cenni di natura ordinamentale, per quanto attiene al profilo dell'attività di controllo e vigilanza del CONI, si fa presente che la Federazione Italiana Giuoco Calcio si è sempre regolarmente uniformata a tutte le norme di indirizzo e di principio e a tutte disposizioni regolamentari dello stesso CONI, anche in tema di iscrizione delle società ai campionati professionistici, e che, in sede di approvazione del bilancio della ripetuta Federazione, non sono mai emerse irregolarità amministrative, tanto che il bilancio della FIGC viene regolarmente approvato.

Resta inteso che il controllo sulla gestione amministrativa federale, che si sostanzia nel controllo del bilancio e nella sua approvazione, esula dalle scelte imprenditoriali e manageriali riconosciute alle Leghe ed alle singole società sportive professionistiche e dalle dinamiche relazionali interne tra i soggetti che compongono la Federazione, regolate sulla base del principio di autonomia della Federazione medesima.

Il calcio, come è noto, da quasi sessant'anni costituisce la principale fonte di finanziamento dello sport italiano. Attraverso i concorsi pronostici basati sulle partite di calcio (c.d. Totocalcio) tutte le discipline sportive hanno avuto la possibilità di diffondersi e di svilupparsi ed il modello sportivo italiano ha potuto consolidarsi e produrre risultati in piena indipendenza e autonomia.

In base alla legge cosiddetta "fifty-fifty" (1965), inoltre, le quote del Totocalcio erano destinate a Stato e CONI in misura paritaria. Il Totocalcio, basato, per l'appunto, sul calcio italiano, ha generato, dal 1948 al 2003, circa 19,5 miliardi di euro per lo Stato e 19,5 miliardi di euro per il mondo dello sport,

garantendo all'Italia risultati di eccellenza nelle competizioni internazionali e finanche un aumento della pratica sportiva presso il pubblico.

Il mondo dello sport ha un impatto importante sul PIL del nostro Paese: una recente ricerca stima in 22 miliardi di euro il valore generato dal settore sportivo in Italia, con un contributo pari all'1,3% al PIL del Paese; l'impatto del calcio sul PIL è stimabile, da solo, in oltre 11 miliardi di euro ed il gettito fiscale e previdenziale del mondo del calcio si avvicina ad 1,5 miliardi di euro, senza considerare l'enorme e significativo indotto, diretto ed indiretto, connesso alle oltre 500.000 partite di calcio ufficiali che si giocano, ogni anno, su tutto il territorio nazionale.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il CONI è certamente al fianco della Federazione Italiana Giuoco Calcio, non solo per il suo naturale ruolo di Confederazione delle Federazioni sportive nazionali, ma anche in ragione dei compiti di vigilanza ad esso attribuiti, nonché per la rilevanza che il calcio riveste per il finanziamento dello sport italiano e, più in generale, per il sistema sportivo italiano.

Il CONI, inoltre, pur nel doveroso rispetto delle prerogative del Parlamento, auspica vivamente e ritiene fermamente che qualsiasi modifica dell'assetto statutario e organizzativo calcistico debba provenire dalla stessa organizzazione del calcio, naturalmente con le prescritte approvazioni, piuttosto che attraverso un intervento legislativo che, seppure apprezzabile nella sostanza e nelle intenzioni, rappresenterebbe una vanificazione del principio di autonomia.

Il legislatore italiano, infatti, è sempre stato rispettoso del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, un principio che rientra a pieno titolo tra quelli fondamentali dell'ordinamento statale e che, come ricordato, è stato espressamente sancito dall'articolo 1 del D.L. n. 220/2003, convertito nella legge 280/2003.

Si tratta, infatti, di un principio fondamentale dell'ordinamento sportivo: quel principio dell'autonomia, più volte affermato anche dalla Corte costituzionale, che rappresenta il cardine della nostra organizzazione e che non può essere messo in discussione sull'onda emotiva di vicende o divergenze che, di converso, devono essere affrontate con l'equilibrio ed il senso di responsabilità di chi deve tutelare non solo il movimento calcistico, ma tutto lo sport italiano.

Resta inteso che il Comitato Olimpico Nazionale Italiano è disponibile, con spirito costruttivo e propositivo, ad ogni forma di confronto, collaborazione e contributo possa essere ritenuto utile e/o opportuno, nel solco della più totale e piena cooperazione istituzionale.

Il CONI è, tuttavia, convinto che non si tratti solo di dettare nuove regole e di riuscire a farle rispettare, pure alla luce delle recenti divergenze emerse sulla riforma dell'organizzazione del calcio. Si tratta anche di mantenere la credibilità verso l'esterno, di promuovere fiducia reciproca tra coloro che se ne occupano, di creare un clima sereno, di essere dei buoni esempi, in una parola c'è bisogno di un'etica.

L'impegno del CONI e dell'ordinamento sportivo deve allora concentrarsi, con il fondamentale supporto del Legislatore, in relazione alle rispettive e specifiche competenze, ma anche di tutti i soggetti che operano nel nostro ordinamento, tanto più se maggiormente esposti sotto il profilo mediatico, nella promozione e nella tutela dell'etica sportiva, nella credibilità delle competizioni e dei risultati, nello sviluppo sostenibile, nella lotta ad ogni forma di disuguaglianza e di razzismo, nell'implementazione della parità di genere. E ciò con il necessario coinvolgimento delle giovani generazioni, per la creazione di una autentica cultura sportiva tra i cittadini.