

Da anni i mass media, gli addetti ai lavori e larga parte delle forze politiche denunciano inutilmente le condizioni via via più precarie in cui versano lo sport, ed il calcio in particolare, nel nostro Paese, senza che siano stati assunti od anche solo prospettati interventi di sorta: impianti il più delle volte obsoleti quando non fatiscenti e insicuri; tribune e spalti raramente gremiti e troppo spesso desolatamente vuoti; ricorrenti episodi di violenza fra sostenitori delle diverse squadre e persino tra quelli di una medesima compagine; persistenti e inaccettabili manifestazioni di intolleranza, discriminazione e razzismo; inquietanti e documentati esempi di infiltrazione della malavita organizzata e di frange estremistiche nel mondo e nelle varie articolazioni della tifoseria.

Più specificamente, per quanto concerne il calcio, nessuno può più fingere di ignorare la progressiva diminuzione di interesse, di appeal e di valore sportivo - e quindi anche commerciale - del massimo campionato, a causa dell'abissale differenza di risorse a disposizione delle società e della conseguente insostenibile disparità tecnica tra le relative compagini; i discutibili criteri adottati per la ripartizione dei proventi ricavati dalla vendita dei diritti televisivi, pesantemente penalizzanti per la quasi totalità delle squadre e così diversi da quelli praticati in altre realtà, come quella inglese, di grande rilevanza economica e civiltà sportiva; l'opacità e la scarsa garanzia di osservanza delle regole privatistiche, tributarie e valutarie rispetto ai movimenti di capitali, quando gli stessi coinvolgono, oltre alle società italiane, soggetti operanti in ordinamenti extraeuropei privi di efficienti strumenti per il contrasto all'illegalità, all'evasione fiscale ed al riciclaggio; le perduranti difficoltà economiche e i frequenti casi di dissesto di società, anche illustri, che hanno rivelato prassi amministrative disinvolute, quando non criminose, e comunque irrazionali; il paradossale disallineamento fra la misura - da sempre ingente, e comunque in costante crescita - degli introiti e dei mezzi finanziari (di provenienza e natura non sempre limpidissime) di cui le società calcistiche godono, ed il dato storico e statistico, che segnala quanto sia raro il caso di esercizi chiusi in pareggio, ed ancor più quello di distribuzione di dividendi ai soci.

Il mondo del calcio italiano sembra da troppi anni sottratto ed impermeabile alle regole dell'economia, del diritto e persino della logica più elementare, che vincolano e orientano le altre realtà produttive e più in generale i comuni cittadini. L'evidente impossibilità di ricondurre non poche delle scelte e delle politiche aziendali ad una qualunque strategia imprenditoriale ragionevole e sostenibile nel tempo ed il protrarsi e l'acuirsi di tale anomalia fanno dubitare che alcune società, che pure si dicono di lucro, realmente perseguano le finalità che dovrebbero essere loro proprie in base alla legge; al riguardo, nell'opinione pubblica si va ingenerando il sospetto che talune di esse siano piuttosto funzionali a realizzare - ed occultare - anche obiettivi che nulla hanno a che vedere con l'attività agonistica e con la legittima ricerca del profitto.

Profondamente diverso dal nostro, e per certi versi diametralmente opposto, è il sistema tedesco, che, fatte salve modeste eccezioni, ha adottato il modello partecipativo, stabilendo che la maggioranza delle quote nelle società calcistiche debba essere riconducibile ai tifosi; da tale scelta sono derivati palesi e indiscutibili benefici, non solo nell'ambito prettamente sportivo, ma, in misura ben più significativa, in termini di correttezza e trasparenza gestionale, sul piano economico e dei ricavi e soprattutto per le ricadute in campo sociale e dell'ordine pubblico.

Analoghe esperienze sono presenti anche in altri Paesi, come Spagna ed Argentina, nei quali un simile approccio, pur se meno frequente e non generalizzato, coinvolge comunque realtà di primaria importanza e straordinario prestigio.

Il progetto di legge che qui si illustra mira ad incentivare anche in Italia l'azionariato popolare nel mondo dello sport, e pertanto la partecipazione diretta o

indiretta dei sostenitori alla proprietà e alla gestione delle società che esercitano tale attività, coinvolgendo e responsabilizzando la tifoseria all'interno di strutture no profit soggette a controllo pubblico.

Per giustificare le soluzioni prospettate, e più in generale la complessiva *ratio* del provvedimento di cui si auspica l'approvazione, occorre svolgere ed argomentare alcune considerazioni.

In questo periodo storico, nell'esperienza italiana lo sport professionistico è di fatto e con tutta evidenza monopolizzato dal modello capitalistico strutturato in forme societarie a scopo di lucro.

L'intervento normativo che si propone non mira certo a sovvertire tale panorama, né a negare legittimità ai soggetti economico-giuridici che a tali criteri si ispirano.

Vuole piuttosto che si riconoscano concrete possibilità di competere e in buona sostanza reale cittadinanza anche ad attori diversi, che propongono e perseguono valori alternativi ed una differente visione della vita e della società.

Vuole dimostrare che il modello attualmente dominante in Italia non è, come i più si ostinano ancora ad affermare, l'unico praticabile; che si può - e quindi si deve - sperimentare qualcosa di radicalmente innovativo; che è lecito e giusto consentire e promuovere un altro sport e un diverso modo di concepire il ruolo del cittadino all'interno della collettività.

Intende quindi riconoscere un autentico diritto di esistere e operare non solo a chi considera la manifestazione sportiva alla stregua di una merce, il sostenitore un cliente/consumatore e l'insieme della tifoseria un mero bacino di utenza, ma anche a compagini che inseriscono lo spettacolo agonistico nell'ambito di un'esperienza culturale, formativa, di crescita e di inclusione; che danno agli appassionati un ruolo attivo da protagonisti ed insieme li responsabilizzano contribuendo alla loro educazione, sportiva e non; che fanno dunque della tifoseria una comunità viva e solidale, arricchita ed affratellata dalla condivisione di valori, passioni e comportamenti, di storia e tradizioni locali e di orgoglio, senso di identità e di appartenenza.

In ultima analisi, il progetto di legge vuole che si concedano autentiche opportunità e spazi effettivi, e non puramente simbolici e dunque fittizi, non solo alle realtà che del fenomeno sportivo hanno una visione strettamente economica e mercantile, ma anche a quelle che privilegiano i valori della persona e dell'integrazione, la creazione di una rete relazionale ispirata alla solidarietà e alla condivisione e l'idea di una cittadinanza attiva e responsabile.

Il prospettato intervento normativo è del tutto consono ai principi dell'ordinamento italiano, che, anche nel campo dell'attività produttiva, promuove l'esistenza, accanto a quello lucrativo, di un modello alternativo, tutelando e sostenendo la cooperazione (art. 45 Cost.) e sinanco un sistema direttamente partecipativo (cfr. art. 46 Cost.). Se è indubbio che le compagini sportive costituite in forma di s.p.a. od s.r.l., controllate dagli enti di partecipazione sportiva previsti dall'articolo 3 del progetto di legge, non costituiscono tecnicamente società cooperative, tuttavia la struttura complessiva ed il *modus operandi* che in esse si articolano e configurano sono ispirati ai medesimi valori e principi sottesi alla mutualità ed alla cooperazione.

E' tuttavia evidente che gli ideali devono calarsi nella realtà e nelle concrete condizioni che caratterizzano un determinato territorio in una particolare epoca storica; non è pertanto sufficiente riconoscere legittimità ad un modello, totalmente estraneo alle esperienze oggi esistenti in Italia, se lo stesso non viene poi promosso e sostenuto con adeguate forme di incentivazione. In assenza di queste ultime, il principio, per quanto nobile e incontestabile, resterebbe astratto, illusorio e in definitiva vano; limitarsi ad affermarlo, senza tentare di tradurlo in proposte operative, equivarrebbe a ridurlo ad uno

stucchevole gioco di parole, ad uno sfoggio di retorica e buoni sentimenti; costituirebbe, in sostanza, puro esercizio di ipocrisia istituzionale, un inganno ed un'irrisione nei confronti dei cittadini che lo rivendicano.

L'effettiva uguaglianza non consiste affatto nell'identità di trattamento di realtà oggettivamente diverse, ma piuttosto nella parità delle opportunità e delle condizioni di partenza; è illuminante, al riguardo, la circostanza che l'art. 3 della Costituzione, compiuta e per certi versi mirabile espressione di tale valore, si articola in due commi, dei quali il secondo, con un approccio sostanziale, integra, corregge e dà effettiva attuazione e consistenza ai principi formali espressi dal primo.

Fatte queste premesse, si può passare ad illustrare i criteri che ispirano il progetto di legge.

I cardini delle scelte in esso operate sono due: in primo luogo il ricorso a figure societarie già esistenti nel diritto italiano; in secondo luogo la promozione, mediante la concessione di incentivi, e non l'imposizione del modello partecipativo.

Quanto al primo aspetto, si è cercato di predisporre un testo che si inserisca nel panorama normativo esistente senza creare nuove forme di compagini sociali, ma utilizzando quelle già presenti nell'ordinamento giuridico italiano, e senza introdurre modifiche o deroghe alle norme di legge in vigore, con la sola eccezione di una parziale ed ipotetica limitazione dello scopo di lucro, introdotta all'art. 4, lettera c) del progetto: considerati i penetranti vincoli derivanti, in questa materia, dal diritto dell'Unione Europea, di fronte alla creazione di nuovi tipi di compagine ovvero ad una più consistente modifica del diritto interno, si sarebbero giustificate critiche incentrate sulla compatibilità del progetto rispetto alla normativa sovranazionale; al contrario, utilizzando gli istituti già presenti nel diritto commerciale italiano, è più agevole prevenire simili obiezioni e comunque si riduce al minimo l'impatto derivante dall'introduzione dell'azionariato popolare sulla coerenza sistematica dell'ordinamento.

Si è quindi previsto che la qualifica di società assoggettate a partecipazione popolare spetti a quelle compagini - rientranti nella tipologia già prevista dalla legge italiana - che in concreto presentino determinati requisiti di fatto, tali da garantire l'effettiva apertura ai sostenitori della società sportiva e da vanificare a priori - o comunque ostacolare materialmente - qualunque tentativo di scalata, onde rendere difficilmente reversibile il modello partecipativo, una volta che lo stesso sia stato adottato. La ricorrenza di tali condizioni consente dunque di inquadrare i soggetti che ne sono dotati in un'apposita categoria giuridica, introducendo nell'ordinamento un *nomen juris* ed una qualifica innovativi, senza porsi in contrasto con i principi giuridici interni e sovranazionali.

Quanto al secondo aspetto, si è voluto evitare di costringere le compagini sportive già esistenti ad adottare il modello partecipativo, e ciò sia per ragioni di opportunità - non sembrando corretto imporre in via generalizzata un regime che presuppone una visione solidaristica ed aggregativa della vita, come tale da lasciarsi alla libera scelta dei singoli - sia per ragioni squisitamente giuridiche: vincolare le società già esistenti a divenire entità partecipate equivarrebbe ad obbligare i soggetti titolari del relativo capitale azionario ad alienare il medesimo collocandolo presso il pubblico, il che si porrebbe presumibilmente in contrasto con una serie di principi costituzionali.

L'art. 41, 1° comma, Cost. stabilisce infatti che l'iniziativa economica privata è libera e non permette dunque che si possa imporre alle società sportive di abbandonare una configurazione capitalistico-speculativa; l'art. 42, 3° comma, Cost. prevede poi l'espropriazione della proprietà privata unicamente per motivi di interesse generale, e comunque salvo indennizzo; l'art. 43 dispone infine che la legge possa "riservare... o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo... a comunità... di utenti" le sole

imprese "che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale".

Oltre a ciò, un ordinamento come quello italiano, improntato a metodi e principi pluralistici e liberali, non può imporre ai consociati una determinata visione del mondo, sportivo e non, e quindi deve astenersi dal vincolare i cittadini ad un solo modello di gestione dello sport: alla luce di tali considerazioni, il progetto di legge non propone un intervento di tipo autoritativo, che non sarebbe corretto e sostenibile sul piano dell'opportunità e neppure costituzionalmente legittimo, ma privilegia un approccio premiale basato su incentivi e facilitazioni, il che fa salva la scelta di chi non condivide gli ideali solidaristici e partecipativi.

Al riguardo, alla luce di recenti pronunce della giurisprudenza dell'Unione Europea, che ha ritenuto contrastante con la normativa comunitaria la concessione di incentivi fiscali alle compagini sportive aperte ai propri sostenitori, si è ritenuto più opportuno che i benefici da accordare alle medesime vadano configurati nell'ambito puramente sportivo.

Occorre ora chiedersi se sia giustificabile, anche alla luce del principio costituzionale di uguaglianza, la concessione di vantaggi, sportivi o meno, alle compagini assoggettate a partecipazione popolare rispetto alle altre.

In primo luogo, è noto che l'art. 3, 1° comma, Cost., nella lettura e nell'applicazione che ne ha fatto la Consulta, vieta non solo di trattare in modo differente situazioni eguali, ma anche di disciplinare in modo identico fattispecie oggettivamente diverse: pertanto la previsione di benefici a favore di compagini che favoriscano l'aggregazione, la coesione sociale, la crescita individuale e collettiva e la formazione e diffusione di un'autentica cultura sportiva, lungi dal porsi in contrasto con il precetto recato da detta norma, ne costituisce una legittima ed anzi doverosa realizzazione.

A ciò si aggiunga un'altra considerazione, che ha valore decisivo e dirimente.

Non si sottolinea mai abbastanza come il principio di uguaglianza formale sancito dal 1° comma dell'art. 3 Cost. vada coordinato e completato con quello di uguaglianza sostanziale, previsto dal comma successivo. Si deve dunque sempre partire dalla premessa che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto... l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione" di tutti alla vita del Paese. Pertanto il sostegno, tramite la concessione dei benefici consentiti dall'ordinamento, alle compagini sociali che rispondono ad una visione inclusiva della vita, rispetto a quelle su base monopadronale o comunque oligarchica che perseguono (del tutto legittimamente) scopi speculativi, non solo non contrasta con il principio della parità di trattamento, ma costituisce la più autentica e coerente attuazione del medesimo, qualora di esso sia abbia una visione non astratta, ma realistica, complessiva e ponderata.

Si può quindi ragionevolmente affermare che il programma perequativo e di promozione umana e sociale prescritto dall'art. 3, 2° comma, Cost., calato concretamente nell'ambito e nel mondo dello sport, non possa che identificarsi con l'incentivazione dell'azionariato popolare, vale a dire della partecipazione dei sostenitori alla proprietà delle quote ed alla gestione delle società che svolgono detta attività.

Il riconoscimento di prerogative e tutele a favore delle compagini a matrice partecipativa può poi dirsi attuativo dei valori antropologici sanciti dall'art. 2 della Costituzione, che impegna la Repubblica a garantire i diritti inviolabili dell'uomo anche "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

Per valutare adeguatamente questo fondamentale profilo occorre inquadrare il fenomeno nel contesto storico e sociale in cui si svolge, con tutte le peculiarità che lo caratterizzano.

Al riguardo, nessuno può mettere in dubbio o comunque sottovalutare un palese dato di fatto: una società sportiva, anche se mette a disposizione del pubblico, verso pagamento di un corrispettivo, manifestazioni agonistiche aventi un valore economicamente quantificabile, non può essere in toto equiparata ad altre realtà operanti nel campo della fornitura di beni e servizi; essa è infatti identificata dai propri sostenitori come la titolare e la custode di un patrimonio anche immateriale costituito da riferimenti culturali, radicamento territoriale, memoria storica e tradizioni sportive in cui un gruppo di cittadini si riconosce.

In altri termini, il sostenitore di una determinata compagine non è, in Italia, solo e semplicemente il cliente a cui un soggetto a scopo di lucro vende un prodotto; egli è anche partecipe e protagonista in una comunità attiva e vitale, nella quale sperimenta una parte non indifferente delle sue emozioni, delle sue aspettative e delle sue energie, comunità il cui retaggio ideale inevitabilmente interagisce con le scelte e le politiche adottate dal soggetto che detiene il brand ed organizza l'attività agonistica.

Proprio per questo motivo l'azionariato popolare, consentendo la partecipazione diretta o indiretta dei sostenitori alla proprietà ed alla gestione della compagine sportiva, si presenta come la forma più idonea per consentire che in quest'ultima, accanto all'ineliminabile finalità commerciale e speculativa, trovi realizzazione anche un aspetto culturale e solidaristico: aprendosi ai propri sostenitori, la società non è più soltanto una realtà economica, ma diventa anche una delle "formazioni sociali ove si svolge" la personalità dei cittadini, e pertanto il mezzo per l'esercizio di quelle attività, ricreative e non, che fanno di una somma di individui una comunità resa fervida e coesa dalla passione sportiva, dai valori culturali, dal radicamento territoriale, dalla storia e dalle tradizioni locali in cui essa si identifica.

Si può pertanto affermare che l'introduzione di norme che definiscono, regolano e sostengono l'azionariato popolare costituisce la più coerente attuazione, nel mondo dello sport, dei principi fondamentali cui si ispira l'ordinamento giuridico italiano.

Sul piano dei riferimenti ideali, è una precisa scelta di campo, funzionale, in particolare, all'obiettivo di promuovere lo sviluppo della persona umana mediante la partecipazione del singolo ad una collettività affratellata da una passione comune; tanto più, come nel caso in esame, quando questa crea forme di coesione ed aggregazione sociale, opera come fattore di crescita individuale e collettiva ed offre occasioni per la nascita e la diffusione di una cultura fondata sul rispetto, sull'inclusione e sulla condivisione; ne consegue che il *favor legis* alle compagini partecipate consente di garantire che la proprietà delle relative quote persegua la "funzione sociale" prescritta dall'art. 42, 2° comma, Cost..

In conclusione, dunque, gli incentivi concessi alle società che scelgono liberamente di avvalersi dell'azionariato popolare appaiono non solo legittimi, ma opportuni, se non doverosi, per una fattiva applicazione della lettera e dello spirito della Carta costituzionale e per la promozione e la difesa dei valori che in essa trovano espressione.