

EDITORIALE – Maggio 2022

Crisi del calcio italiano e possibile ruolo anche della variabile fiscale per una rinascita: qualche proposta

di *Francesco Farri*

1. Vari sono i fattori che hanno conclamato, negli ultimi anni, la crisi del calcio italiano. Essi si è protratta in anni di insuccessi delle squadre di club a livello europeo ed è culminata, poche settimane fa, nella seconda esclusione consecutiva della nazionale maggiore dalla partecipazione ai Mondiali, peraltro per mano di una selezione di basso ranking. Crisi interrotta soltanto dallo straordinario – e per certi versi razionalmente inspiegabile – successo della stessa nazionale all’Europeo del 2021.

La crisi di un comparto sportivo è, anzitutto, il frutto dell’assenza di atleti che lo praticino a livelli d’eccellenza. L’assenza di atleti che praticino un certo sport a livelli d’eccellenza, a sua volta, può essere il frutto di una molteplicità di fattori, diversificati a seconda dei contesti e che possono essere riconducibili a due gruppi. Da una parte, tale carenza può essere determinata dall’assenza di una tradizione culturale relativa allo sport in questione in un certo Paese: per il calcio, in Italia, questo indubbiamente non avviene, essendo la tradizione ben radicata, sebbene gli elementi di cui si dirà appresso abbiano iniziato a minarne le radici. Dall’altra parte, essa può essere determinata dal difetto delle condizioni per formare atleti d’eccellenza, la quale a sua volta può trovar causa nell’incapacità del sistema di investire sulla formazione dei giovani ovvero di mantenerli o attrarli una volta formati.

Per quanto attiene al calcio in Italia, appare chiaro come il secondo dei due fattori faccia sentire le proprie conseguenze negative soprattutto nei risultati delle squadre di club a livello internazionale, mentre il primo incida sia sui risultati dei club, sia e anzitutto sui risultati della selezione nazionale.

Trattandosi di elementi che attengono a dimensioni strutturali ed economiche, l’influsso che su esse può avere la variabile della regolamentazione giuridica è elevato. Il fenomeno giuridico ha, infatti, la funzione di regolare i fatti sociali e, nel far ciò, inevitabilmente imprime su di essi un indirizzo proveniente dal soggetto che tale regolamentazione giuridica stabilisce. Così, la creazione di un sistema giuridico che favorisca investimenti significativi nella formazione dei giovani produrrà risultati benefici per la qualità delle prestazioni nello sport in questione. Lo stesso vale per la creazione di condizioni per mantenere e attrarre atleti d’eccellenza. Naturalmente, il tempo di verifica dei risultati delle strategie giuridiche non è immediato, ma in questo

comparto richiede lo spazio di almeno una generazione sportiva quando si tratta del primo fattore, rappresentato dalla formazione dei giovani, e di alcuni anni quando si tratta del secondo, rappresentato da mantenimento e attrazione di atleti d'eccellenza. Al contempo, le strategie giuridiche dovranno essere calibrate sulle specificità dell'ordinamento cui si riferiscono. È chiaro che, in un sistema capitalistico cronicamente asfittico come quello italiano, puntare tutto sull'attrazione di atleti d'eccellenza formati in altri contesti risulterà una strategia perdente: si tratta, invero, di un fattore che fa leva anzitutto sulle capacità economiche del sistema sportivo considerato e, se la capacità finanziaria non è il punto di forza di esso, confidare su questa strategia per rafforzare i risultati appare indubbiamente irrazionale e perdente. A parte casi eccezionali, neppure i grandi magnati stranieri saranno attratti da un sistema – come quello italiano – finanziariamente meno capace di altri, come ad esempio e tipicamente quello inglese.

2. Non vi è dubbio, dunque, che la strategia da adottare per il calcio italiano è investire nella formazione di giovani atleti d'eccellenza.

Occorre chiedersi per quale ragione, da almeno una decina d'anni, questa strategia, che pur viene valorizzata a livello istituzionale, non porti i risultati sperati e individuare quali possano essere gli strumenti per migliorarne l'esito.

Alla prima domanda deve risponderci con franchezza che il più tenace avversario del calcio italiano, che ne ha determinato la profonda crisi degli ultimi dieci anni, è stata l'Unione Europea.

A seguito della sentenza *Bosman* del 1995 (Corte di Giustizia, sent. 15 dicembre 1995, causa C-415/1993), infatti, il numero massimo di stranieri che ciascuna società doveva ritenersi autorizzata a schierare in campo non poteva più considerarsi riferito ai giocatori non italiani, ma genericamente ai giocatori non europei, dovendosi ritenere – secondo la Corte di Giustizia – non consentito un trattamento differenziato tra cittadini italiani e cittadini di altri Stati membri, pena una violazione della libertà di circolazione dei lavoratori garantita dai Trattati europei.

Sarebbe, quindi, oggi impossibile una misura come quella assunta dalla Federcalcio dopo la storica sconfitta con la Corea del Nord ai Mondiali inglesi del 1966, con cui si vietò lo schieramento di calciatori non italiani nei campionati maggiori. Decisione che non solo fu seguita dalla reazione d'orgoglio del successo all'Europeo del 1968 e dalla storica finale dei mondiali di Messico 1970, insieme a una serie di risultati da non disdegnare delle squadre di club in sede europea, ma soprattutto pose le basi per la formazione di nuove generazioni che furono capaci di farsi valere anche dopo la progressiva reintroduzione degli stranieri nel campionato di serie A (avvenuta a decorrere dal 1980), vincendo il mondiale del 1982, ottenendo il terzo posto ai mondiali casalinghi del 1990 e il secondo a quelli statunitensi del 1994, insieme a numerosi successi internazionali nelle squadre di club. Onda virtuosa durata fino al mondiale del 2006, a distanza per l'appunto di circa una generazione sportiva dalla sentenza *Bosman* e prima che essa potesse, dunque, spiegare appieno i propri effetti nel sistema, consistenti nella tendenza delle squadre di serie A a schierare un numero

di italiani ben inferiore ai non italiani, per quanto europei. Secondo l'ultimo rapporto del CIES – Football Observatory del gennaio 2022, la Serie A italiana è prima nella classifica dei campionati considerati quanto a utilizzo di calciatori stranieri (in media il 64% dei minuti giocati in Serie A, con punte di quasi il 90% per alcune squadre, vede protagonisti calciatori stranieri), mentre è ultima nella classifica dell'utilizzo in campo di giocatori cresciuti nelle giovanili.

Con il freno a mano rappresentato dal diritto dell'Unione Europea occorre fare i conti ancora oggi poiché, escludendo la possibilità di imporre alle squadre di club di utilizzare solo giocatori italiani, esso disincentiva l'investimento sui giovani calciatori italiani, spingendo al contempo verso soluzioni meno impegnative rispetto alla formazione di giovani e verso prospettive di breve periodo.

Si comprende, correlativamente, come sia sempre da rinvenirsi nelle conseguenze del diritto europeo lo slittamento del sistema calcio verso un modello economicista, in cui sono le realtà finanziariamente più dotate a riuscire ad affermarsi a motivo della loro capacità di attrarre atleti d'eccellenza, ancorché formati in altri contesti. Le regole sul c.d. *fair play* finanziario elaborate e recentemente riviste dall'UEFA, così come gli indicatori di controllo dell'equilibrio economico-finanziario elaborati dalla FIGC, risultano strumenti preziosi ma attengono a piani diversi da quello qui considerato, poiché guardano essenzialmente a risultati finanziari differenziali e non già al valore assoluto della capacità finanziaria messa in campo dai vari soggetti. Ciò vale anche per il c.d. *salary cap* prospettato dalle nuove regole UEFA, posto che esso si determina sempre in percentuale dei ricavi, non in valore assoluto e che, come tutte le forme di *salary cap*, si presta a essere non troppo difficilmente eluso mediante diversificazione delle forme giuridiche di erogazione di una parte del compenso del giocatore.

Sicché l'attuale matrice evolutiva del sistema calcio appare in verità nel suo complesso organica, unitaria e riconducibile a ragioni di carattere giuridico, ancor prima che economico e culturale. E tale matrice spinge, purtroppo, verso un sistema contrario alle esigenze del calcio nel contesto italiano, dove grande è la tradizione, ma relativamente ridotta la capacità finanziaria e, sia consentito dirlo, anche la capacità di visione strategica di lungo periodo, che ha consentito in alcuni contesti stranieri – come quello tedesco – di raggiungere risultati d'eccellenza anche a livello vivaistico nel rispetto di criteri di oculatezza finanziaria e nonostante i vincoli del diritto europeo.

3. Per cercare di invertire il trend depressivo del calcio italiano occorrono, dunque, interventi su una molteplicità di piani, a cominciare da quello di strategia istituzionale. Per quanto concerne i possibili strumenti posti a disposizione dal diritto, bisogna interrogarsi cosa sia possibile fare per indirizzare il sistema calcio verso gli obiettivi che si sono sopra delineati ossia, in particolare, verso l'obiettivo di investire nella formazione di giovani atleti d'eccellenza. Tra i vari comparti del diritto che su questo obiettivo devono convergere, un ruolo significativo può essere giocato anche dal diritto tributario.

La valorizzazione dei vivai potrebbe essere sostenuta, in particolare, accordando alle società professioniste, che facciano giungere in prima squadra giovani formati nel proprio vivaio, una superdeduzione sui compensi a essi erogati, ossia una deduzione dall'imponibile di un importo pari non già all'importo del compenso erogato al calciatore del vivaio che si è affermato in prima squadra, come già avviene ordinariamente, ma pari a un importo maggiorato, ad esempio al 110% dell'importo del compenso. Tale importo dovrebbe essere ulteriormente maggiorato, ad esempio al 120%, nel caso in cui il giocatore giungesse a essere convocato per le selezioni nazionali, giovanili o maggiori, ivi raggiungendo un certo numero di presenze.

La misura si presterebbe, naturalmente, a essere calibrata in modo duttile: si potrebbero fissare soglie minime per qualificare i giovani come provenienti dal vivaio, ritenendo ad esempio rilevanti i tesserini soltanto dai 12 anni in avanti, oppure soglie massime di durata dell'agevolazione, da ritenersi applicabile fino al raggiungimento di una certa età massima ovvero da ridurre progressivamente da una certa età in poi.

Sotto altro profilo, l'agevolazione potrebbe essere estesa, in misura ridotta, anche al primo club professionistico sia esso italiano o residente in altro Stato membro dell'Unione Europea che acquisti il giocatore d'eccellenza dalla squadra di provenienza e tale misura potrebbe essere accompagnata da una detassazione integrale o parziale della plusvalenza generatasi in capo al club che ha formato il giovane per effetto di tale prima cessione.

In aggiunta, potrebbero prevedersi agevolazioni ulteriori e specifiche per i vivai, come ad esempio una detassazione parziale, sul modello della flat-tax, se non addirittura integrale, dei compensi erogati ai giovani sportivi che manifestino speciali meriti, parametrabili oggettivamente ai risultati delle performance personali e di squadra.

4. Una misura del tipo della superdeduzione sopra descritta, da sola o accompagnata da misure aggiuntive come la detassazione delle plusvalenze in sede di prima cessione ad altro club italiano o residente in altro Stato membro dell'Unione o come la riduzione dell'IRPEF sui compensi dei più promettenti giovani dei vivai, dovrebbe ritenersi conforme al diritto europeo.

Anzitutto, essa attiene al versante delle imposte dirette, come tale non oggetto di armonizzazione positiva da parte del diritto europeo derivato.

Sotto il profilo della fiscalità negativa, poi, il criterio di differenziazione che tale misura pone non dipende minimamente dalla nazionalità dell'atleta, ma unicamente dalla sua età, dai suoi risultati e dalla sua permanenza presso la società che lo ha formato. Così, la superdeduzione e le misure di contorno spetterebbero tanto quando il giovane del vivaio abbia nazionalità italiana, tanto quando egli abbia nazionalità di altro Stato. Nessuna discriminazione può quindi essere configurata in base ai Trattati Europei.

Al contempo, la circostanza che sia valorizzata la partecipazione al vivaio da parte dei giovani renderà fisiologica e connaturale al regime l'attitudine di esso a trovare applicazione specialmente per gli Italiani o comunque per i residenti in Italia, fermo restando che le società che riusciranno a scoprire giovani talenti all'estero per portarli

nei propri vivai in tenera età avranno la garanzia di applicabilità del medesimo regime di favore e fermo restando che le società straniere che individueranno giovani talenti italiani avranno pieno titolo e nessun disincentivo a crescerli nei propri vivai. Pertanto, nessuna violazione della libertà di circolazione tra Stati membri, garantita dal diritto europeo, potrebbe essere riscontrata dal regime in questione, poiché la libertà di trasferimento da un Paese all'altro non è da esso affatto interessata ma anzi, se si vuole, è favorita spingendo le squadre professionistiche a individuare giovani di talento anche in altri Paesi e così incentivando la mobilità delle loro famiglie tra i diversi Stati membri.

Il regime in questione non violerebbe, all'evidenza, neppure la libertà di stabilimento delle società, poiché si applicherebbe a tutte le società professionistiche soggette a imposizione in Italia, non precludendo in alcun modo a compagini straniere di fondarne di nuove o di acquisire la proprietà di quelle esistenti. Né violerebbe la libertà di circolazione delle merci, poiché quand'anche volesse spersonalizzarsi la realtà e considerarsi il calciatore come un asset della società che ne possiede il cartellino, un incentivo a mantenere in azienda il valore dell'investimento non si configura certo come una violazione della libertà di alienarlo, quanto piuttosto come una misura di politica industriale volta al rafforzamento della patrimonializzazione delle imprese, che appare del tutto in linea con la strategia economica e industriale del diritto europeo. Né il meccanismo sopra delineato potrebbe essere configurato come una forma di indennità di trasferimento, secondo il modello dichiarato incompatibile con il diritto europeo nella prima questione decisa dalla sentenza *Bosman*, che va ad aggiungersi alla seconda relativa al numero di stranieri per squadra, cui si è sopra fatto cenno.

Una misura del tipo di quello sopra prospettato, inoltre, non si porrebbe in contrasto neppure con il divieto di aiuti di Stato, poiché non avrebbe carattere di selettività, neppure di fatto. Essa, infatti, si applicherebbe indistintamente a tutte le società professionistiche soggette a prelievo tributario in Italia. Per altro verso, la circostanza che essa possa essere applicata soltanto a uno o comunque non a tutti i settori sportivi non dovrebbe considerarsi dar luogo a una selettività per "produzione" ai sensi dell'art. 107 TFUE, posto che tale concetto deve naturalmente intendersi riferito a comparti omogenei e non a comparti eterogenei che, come tali, legittimamente dovrebbero considerarsi suscettibili di essere sottoposti a regimi fiscali diversificati, purché omogenei e non discriminatori al loro interno. In questo senso, d'altra parte, dovrebbe correttamente intendersi il concetto di "sistema di riferimento" cui la stessa prassi della Commissione e la giurisprudenza della Corte di Giustizia si richiamano al fine di declinare in modo ragionevole il requisito della "selettività" della misura.

Sotto altro profilo, la circostanza che la misura delineata si applichi solo alle squadre professionistiche e non a quelle dilettantistiche non appare integrare un criterio di discriminazione rilevante ai fini dell'integrazione del carattere di selettività dell'aiuto in base all'art. 107 TFUE, poiché comunque a ogni società sportiva l'ordinamento consente il passaggio dal regime di dilettantismo a quello di professionismo, in

dipendenza di elementi di merito sportivo di carattere oggettivo come le promozione da una serie inferiore a una serie superiore.

Altro discorso, poi, è l'opportunità di estendere un regime di questo genere a tutti gli sport di squadra, non soltanto al gioco del calcio. Ciò che, oltre a recidere ogni possibile questione circa il carattere "selettivo" della misura, fornirebbe un impulso importante allo sport italiano in generale.

La mancanza del carattere di "selettività" della misura esclude di per sé che essa possa essere qualificata come aiuto di Stato rilevante ai fini del TFUE. Ma anche volendo prescindere da tale dato, ossia immaginando che il "sistema di riferimento" dovesse essere inteso in maniera tanto ampia da poter configurare margini di "selettività" della misura, comunque essa non dovrebbe ritenersi contraria al divieto di aiuti di Stato, perché difetterebbero in ogni caso gli altri requisiti necessari che l'art. 107 TFUE richiede affinché una misura selettività possa considerarsi preclusa agli Stati.

Infatti, il regime in questione non risulta comunque idoneo a falsare o minacciare di falsare la concorrenza, tanto meno a incidere sugli scambi tra Stati membri. Come si è detto, esso tratta nello stesso identico modo gli scambi nel mercato interno dello Stato e gli scambi nel mercato unico europeo, risultando per esso del tutto indifferente la destinazione e la provenienza del calciatore. Inoltre, il sistema non restringerebbe la concorrenza, ma al contrario la incentiverebbe anche sotto il profilo della possibile attrazione di soggetti di provenienza straniera a fondare attività sportive professionistiche in Italia, così favorendo l'esercizio delle libertà fondamentali e la concorrenza sul mercato considerato. Per quanto motivo, l'istituto di cui si discute non si presta a essere censurato come indebito aiuto di Stato.

5. La misura sopra delineata, che incentiverebbe in modo robusto l'investimento nei vivai e l'inserimento dei giovani dei vivai nelle prime squadre e auspicabilmente nelle selezioni nazionali, produrrebbe presumibilmente un effetto di ritorno verso un calcio di qualità diffuso, ossia verso un sistema calcistico in cui non soltanto pochissimi club d'élite siano in grado di competere tra di loro, ma in cui la qualità si diffonda tra un numero maggiore di club. Ciò a maggior ragione considerando che la superdeduzione consentirebbe ai club anche economicamente meno dotati di aumentare, a parità di investimento finanziario, i compensi dei propri giocatori d'eccellenza, così aumentandone la capacità di mantenimento di essi in squadra e la competitività rispetto ai club finanziariamente più dotati. Questo non impedirebbe comunque ai club d'élite di concentrare giocatori d'eccellenza anche formati da altri club, specie laddove il beneficio sia esteso anche al primo club cessionario del cartellino del prodotto del vivaio di altro club, secondo quanto sopra ipotizzato: forse, aumenterebbe il prezzo di questi giocatori nella fase iniziale della loro carriera, ma l'effetto di ciò non dovrebbe essere la dissuasione degli investimenti oculati, quanto semmai la dissuasione del *trading* "compulsivo" di calciatori cui si è assistito negli ultimi anni. Ne diminuirebbe il potere negoziale dei procuratori, ma questo – stando a ciò che generalmente si ritiene – non dovrebbe essere visto come un male.

Indubbiamente, la misura avrebbe un impatto sulle casse pubbliche, ma esso può considerarsi ridotto e, in ogni caso, ragionevolmente compensato nel medio-lungo periodo dai maggiori benefici che si produrrebbero per la ripresa di un indotto radicato sul territorio piuttosto che sulle piattaforme informatiche e televisive, spesso sfuggenti ai criteri di imposizione territoriale in Italia. Si tratterebbe, in altre parole, di benefici sicuramente più strutturali rispetto ad esempio a quelli suscettibili di essere attesi da una flat-tax come quella dell'art. 24-bis del TUIR che, forse, ha attratto in Italia alcuni grandi calciatori negli ultimi anni, ma che sicuramente non ha portato risultati duraturi, né per il mondo del calcio, sia sotto il profilo delle squadre di club che a maggior ragione di quello delle selezioni nazionali, né in generale per le casse pubbliche.

D'altronde, se un sistema è considerato d'interesse per il Paese, non bisogna aver paura ad effettuarvi investimenti: ciò che è importante è che si tratti di investimenti saggi. L'investimento nella forma della superdeduzione, come sopra delineato e se del caso accompagnato dalle misure aggiuntive sopra ipotizzate, appare nel suo complesso sostenibile per la finanza pubblica, per le ragioni sopra esposte e specie considerando che, negli anni, il mondo del calcio di club in Italia ha teso ad autofinanziarsi, non gravando in modo significativo sulla collettività. Il calcio non è certamente al vertice dei valori solidaristici del nostro ordinamento, ma non si può negare che molto abbia dato al Paese sotto tanti profili, sia di indotto economico, sia di rafforzamento del sentimento di coesione nazionale, specie in momenti di difficoltà, come all'esito degli anni di Piombo, ma anche e di recente dopo un anno dall'inizio del dramma della pandemia. Per questo, merita di essere sostenuto nel momento di maggior bisogno.