

## IL FAIR PLAY FINANZIARIO UEFA DI FRONTE ALL'ORDINAMENTO GIURIDICO COMUNITARIO

di *Luca Longhi*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'UEFA Club Licensing – 3. Obiettivi del FPF – 4. La cd. regola del pareggio di fronte al diritto comunitario – 5. Fair play Finanziario e aiuti di stato – 6. Criticità e prospettive – 7. Conclusioni – Bibliografia

### 1. *Introduzione*

Il cd. Fair Play Finanziario<sup>1</sup> (d'ora in avanti, FPF) è un insieme di regole dettate dall'UEFA con l'obiettivo di tutelare la sostenibilità a lungo termine del calcio europeo.

Si tratta di un complesso *corpus* normativo, suddiviso in quattro parti dedicate rispettivamente a *general provisions* (artt. 1-3); *UEFA Club licensing* (artt. 4-52); *UEFA Club monitoring* (artt. 53-68); *final provisions* (artt. 69-74) più 11 allegati.

Può essere definito come un intervento finalizzato a conseguire nel lungo periodo i seguenti obiettivi principali:<sup>2</sup>

- a) introdurre più disciplina e razionalità nel sistema finanziario dei club;
- b) abbassare la pressione delle voci salari e trasferimenti e limitare l'effetto inflazionistico;
- c) incoraggiare i club a competere nei limiti dei propri introiti;
- d) incoraggiare investimenti a lungo termine nel settore giovanile e nelle infrastrutture;
- e) difendere la sostenibilità a lungo termine del calcio europeo a livello di club;
- f) assicurare che i club onorino i propri impegni finanziari con puntualità.

---

\* Avvocato, dottore di ricerca in diritto dell'economia nell'Università degli Studi di Napoli 'Federico II'; [lucalonghi1@alice.it](mailto:lucalonghi1@alice.it).

<sup>1</sup> *rectius*, UEFA Club Licensing and Financial Fair Play Regulations.

<sup>2</sup> C.F. CHIESA, *Fair play finanziario: l'era della verità*, in *Almanacco illustrato del calcio*, 2011, ed. Panini, Modena, 7.

Recentemente, tale testo ha ricevuto una «consacrazione» da parte della Commissione Europea,<sup>3</sup> che ne ha affermato la piena compatibilità con il diritto europeo, tanto più che, come si vedrà, il FPF risponde anche all'esigenza di fronteggiare la delicata crisi economica in corso.

Si pensi che le perdite collettive dei club europei hanno raggiunto nel 2010 la cifra di 1,6 miliardi di euro.<sup>4</sup> In realtà, in ambito calcistico i ricavi sono segnalati in costante crescita, anche vista l'incessante passione del pubblico, ma negli ultimi tempi i costi troppo spesso hanno finito per superare gli incassi.<sup>5</sup>

Il diritto comunitario, dal canto suo, non è certo insensibile al fenomeno sportivo, anche visto l'intenso collegamento che lo sport ha con la sfera dei diritti fondamentali (salute, istruzione, cfr. art. 165 TFUE).<sup>6</sup>

<sup>3</sup> European Commission – UEFA, Joint statement, 21 marzo 2012.

<sup>4</sup> A. BECKER, D. CARROLL, *High level debate on the UEFA Financial Fair Play rules at the College of Europe's annual football tournament*, in [www.hillandknowlton.be](http://www.hillandknowlton.be). Sul punto, cfr. anche M. CHIARINI, *Il futuro del calcio: il Fair Play Finanziario*, in *Giustizia Sportiva* (rivista *on line*), n. 2/2011. La perdita netta prodotta dal calcio professionistico italiano nel 2010-2011 è pari a 428.208.944 euro, in aumento rispetto alla stagione precedente (+80.956.773 euro, +23,2%). Il risultato è negativo in tutte le Leghe. 19 sui 107 club analizzati hanno riportato un utile (18%). Fonte: Reportcalcio 2012, presentato dalla FIGC in collaborazione con Pricewaterhouse e AREL, disponibile *on line* all'indirizzo web [www.pwc.com/it/it/publications/docs/reportcalcio-2012.pdf](http://www.pwc.com/it/it/publications/docs/reportcalcio-2012.pdf).

<sup>5</sup> Cfr. intervista al Segretario Generale UEFA Gianni Infantino del 30 agosto 2011 reperibile *on line* all'indirizzo web <http://it.uefa.com/uefa/aboutuefa/organisation/generalsecretary/news/newsid=1670653.html>.

<sup>6</sup> «1. L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa.

2. L'azione dell'Unione è intesa:

- a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, segnatamente con l'apprendimento e la diffusione delle lingue degli Stati membri;
- a favorire la mobilità degli studenti e degli insegnanti, promuovendo tra l'altro il riconoscimento accademico dei diplomi e dei periodi di studio;
- a promuovere la cooperazione tra gli istituti di insegnamento;
- a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri;
- a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e di animatori di attività socioeducative e a incoraggiare la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell'Europa;
- a incoraggiare lo sviluppo dell'istruzione a distanza;
- a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi.

3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa.

4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo:

- il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri;

Malgrado la tutela della concorrenza non rientri in senso stretto tra gli obiettivi direttamente perseguiti dal FPF (che guardano, piuttosto, alla sostenibilità del sistema calcio complessivamente inteso), è il caso di riflettere in questa sede su quale impatto avranno tali regole sull'andamento delle competizioni sportive tra i club.

L'istituto della concorrenza, del resto, in materia di sport si rivela oltremodo complesso, arricchendosi di ulteriori accezioni rispetto a quelle tradizionali.<sup>7</sup> Si pensi, a titolo di esempio, alla competizione sportiva in senso stretto,<sup>8</sup> che della concorrenza in senso economico rappresenta un importante profilo aggiuntivo, ma anche al tema dei diritti televisivi, altro delicato ambito di applicazione delle regole di concorrenza.<sup>9</sup>

Non risultano del tutto sovrapponibili, invero, i concetti di concorrenza (intesa come istituto giuridico) e di competitività in senso sportivo-agonistico. Difatti, mai come in ambito sportivo, gli operatori dominanti (i cd. *top club*) non possono fare a meno della presenza di operatori minori (gli altri club), intesi come necessari coprotagonisti della competizione (oltre che del relativo spettacolo televisivo<sup>10</sup>).

Lo stesso pubblico degli appassionati non è da riguardare esclusivamente *sub specie* di meri clienti in una prospettiva di escludibilità e rivalità dei consumi, bensì quali portatori di un più generale interesse ad un regolare svolgimento delle competizioni, se non addirittura quali «proprietari morali» dei club (si pensi addirittura ai casi di azionariato popolare di società come il Real Madrid o il Barcellona).

Ancora una volta lo sport si rivela un terreno fecondo di spunti sul piano giuridico, ben al di là della specificità del relativo ordinamento (cd. diritto sportivo),<sup>11</sup> nonché uno straordinario laboratorio per l'evoluzione dell'istituto della concorrenza nel diritto dell'Unione.<sup>12</sup>

---

- il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni».

Si veda sul punto anche la comunicazione della Commissione COM(2011) 12 del 18 gennaio 2011.

<sup>7</sup> Sulle nozioni giuridica ed economica di concorrenza, cfr. G. FERRI, *Concorrenza* (Voce), in *Enc. Dir.*, vol. V, Milano, 1961, 582.

<sup>8</sup> In applicazione, peraltro, dei principi di lealtà, correttezza e probità nei rapporti riferibili all'attività sportiva (cfr., ad es., art. 1 C.G.S. della FIGC).

<sup>9</sup> Sul punto si veda il saggio di M. COCCIA, *Lo sport in TV e il diritto antitrust*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 296 ss.

<sup>10</sup> E' appena il caso di richiamare in questa sede la questione della vendita dei diritti televisivi. Sul punto, cfr. L. DI NELLA, *Ancora sulla commercializzazione centralizzata dei diritti televisivi nell'esperienza tedesca*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 596 ss.

<sup>11</sup> In dottrina si è parlato di crisi di specialità dell'ordinamento sportivo per l'irrompere del diritto comunitario. Cfr. M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti sportivi?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1996, 624 ss.

<sup>12</sup> Di recente, in materia di diritti televisivi nel calcio, la Corte di giustizia (c. *Murphy*, sentenza 4 ottobre 2011, cause C-403/08 e C-429/08, *Football Association Premier League e a./QC Leisure e a.; Karen Murphy/Media Protection Services Ltd*) ha avuto modo di affermare che: a) una normativa nazionale che vieti l'importazione, la vendita o l'utilizzazione di schede di decodificazione straniera è contraria alla libera prestazione dei servizi e non può essere giustificata né con riguardo all'obiettivo della tutela dei diritti di proprietà intellettuale, né dall'obiettivo di incoraggiare l'affluenza del pubblico negli stadi; b) un sistema di licenze esclusive risulta parimenti contrario al diritto della

Una concorrenza da intendersi non già quale competizione spericolata tra gli operatori, bensì quale istituto permeabile all'interesse generale, conformemente allo spirito dei Trattati comunitari (cfr. art. 106 TFUE), nonché delle principali esperienze costituzionali europee (cfr., ad es., artt. 41 ss. Cost.; art. 38 Cost. spagnola; art. 86 Cost. portoghese; art. 18 Cost. finlandese).

Potrebbe parlarsi, a questo proposito, di «democratizzazione» della regola della concorrenza, vale a dire dell'orientamento del fenomeno verso obiettivi quali la *workable competition*, il *fair play* contrattuale e la protezione dei consumatori, al di là degli attributi egoistici connessi all'attività di impresa.

Nell'ambito del presente lavoro si cercherà di fornire un'analisi del testo predisposto dall'UEFA alla luce del diritto comunitario, evidenziandone aspetti virtuosi ed eventuali elementi di criticità.

## 2. L'UEFA Club Licensing

Il FPF si applica nelle competizioni UEFA per club. Esso disciplina, in particolare il cd. sistema delle «licenze», i.e. una serie di parametri e standard minimi cui i club devono uniformarsi per disputare le competizioni UEFA (cfr. art. 1.2) e il FPF propriamente detto, autentico *quid novi* del testo, con l'introduzione di criteri volti a rendere sostenibile l'attività calcistica in Europa (cfr. art. 1.3).

In realtà, il sistema di licenze per club era stato introdotto già dalla stagione 2004/05, prima cioè che fosse adottato il FPF.

Si può affermare che il sistema di licenze rappresenti oggi una parte importante (artt. 4-52) del più complesso *corpus* regolamentare comunemente denominato FPF.

L'UEFA Club Licensing consiste in un sistema di licenze annuale rilasciate da appositi organi nazionali (cd. *licensor*, cfr. art. 5, co. 1).

Il sistema di licenze annuale si basa su una serie di standard qualitativi ben definiti, che ciascun club è chiamato a rispettare per avere accesso alle competizioni UEFA per club, nonché su principi chiave quali trasparenza, integrità, credibilità e capacità.

Accanto a tali principi chiave, vi sono requisiti specifici che ciascun club deve possedere al fine di ricevere la licenza. Tali criteri possono essere tendenzialmente ricondotti alle seguenti categorie: sportivi (artt. 17 ss.); infrastrutturali (artt. 24 ss.); di organico (artt. 27 ss.); giuridici (artt. 43 ss.); finanziari (artt. 46-bis ss.).

La pluralità dei criteri richiesti riflette effettivamente la duplice dimensione,

---

concorrenza dell'Unione, qualora i contratti di licenza vietino di fornire schede di decodificazione straniere ai telespettatori che intendano seguire le emissioni al di fuori dello Stato membro per il quale la licenza sia stata concessa. Sul punto, sia consentito rinviare a L. LONGHI, *La questione della vendita dei diritti televisivi nel calcio di fronte ai processi di globalizzazione e integrazione europea. Aspettando la sentenza Murphy*, in *Rass. Dir. Ec. Sport*, n. 2, 2011, 270 ss.; *La sentenza Murphy: le licenze di ritrasmissione degli incontri di calcio tra diritti di privativa e tutela della concorrenza*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 7, n. 3, 2011, 37 ss.

sociale ed economica, del fenomeno sportivo<sup>13</sup> (così come si evince, del resto, dal quadro giuridico comunitario, cfr. paragrafo precedente, nota 6), nonché, ovviamente, la complessità stessa dell'intervento normativo *de quo*, che solo in una prospettiva di semplificazione può essere ridotto a meri contenuti finanziari.

Il rilascio della licenza da parte della federazione nazionale, unitamente alle ulteriori verifiche condotte dall'UEFA in collaborazione con organi indipendenti (il Club Financial Control Panel prima; attualmente l'UEFA Club Financial Control Body, cfr. artt. 53 ss. FPF), attesta il raggiungimento di un determinato livello qualitativo, idoneo a soddisfare i requisiti sopra richiamati. Già l'introduzione del sistema delle licenze UEFA nel 2004/05 appariva funzionale ad una gestione complessiva dei club in termini di trasparenza, nella direzione di una standardizzazione dei requisiti normativi del calcio in Europa.<sup>14</sup> Si comprende, pertanto, quale possa essere il valore aggiunto di un intervento maggiormente strutturato e orientato al lungo periodo quale il FPF.<sup>15</sup>

### 3. Obiettivi del FPF

L'art. 2 FPF, rubricato «Obiettivi», ribadisce in una certa misura il duplice spirito, sociale oltre che economico, che anima il nuovo codice e, più in generale, l'intera disciplina dello sport.

Viene evidenziato, difatti, il ruolo dei settori giovanili e degli spettatori (art. 2.1), prima di introdurre temi strettamente finanziari.

Le stesse disposizioni relative agli aspetti finanziari<sup>16</sup> (art. 2.2), lungi dal ripristinare alcun dilettantismo o *austerity* forzata, fissano principi *lato sensu* etici ispirati ad una *ratio* di trasparenza (lett. *a*), tutela dei creditori<sup>17</sup> (lett. *b*), razionalità (lett. *c*) e sostenibilità (lett. *f*) in un mondo che troppo spesso si è caratterizzato per opacità gestionali e «strappi alle regole». Del resto, un calcio più sostenibile e sano non potrà che avere maggiori possibilità di attirare investitori e sponsor, per una maggiore prosperità generale.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Cfr. lettera del Presidente UEFA Michel Platini, *Le fair-play financier, une mesure indispensable*, 25 agosto 2011, pubblicata su *UEFA direct*, reperibile *on line* all'indirizzo web [www.uefa.com](http://www.uefa.com).

<sup>14</sup> Cfr. J. L. ARNAUT su *Independent Sports Review*, 2006, cit., reperibile *on line* all'indirizzo web [www.uefa.com/uefa/footballfirst/protectingthegame/clublicensing/index.html](http://www.uefa.com/uefa/footballfirst/protectingthegame/clublicensing/index.html).

<sup>15</sup> «*The financial fair play measures will involve a multi-year assessment enabling a longer-term view to be formed and within the wider context of European club football. They will reach beyond the current UEFA club licensing system criteria that are primarily designed to enable an assessment of a club's financial situation in the short term*». Cfr. [www.uefa.com/uefa/footballfirst/protectingthegame/financialfairplay/index.html](http://www.uefa.com/uefa/footballfirst/protectingthegame/financialfairplay/index.html)

<sup>16</sup> *a) improve the economic and financial capability of the clubs, increasing their transparency and credibility; b) to place the necessary importance on the protection of creditors by ensuring that clubs settle their liabilities with players, social/tax authorities and other clubs punctually; c) to introduce more discipline and rationality in club football finances; d) to encourage clubs to operate on the basis of their own revenues; e) to encourage responsible spending for the long-term benefit of football; f) to protect the long-term viability and sustainability of European club football.*

<sup>17</sup> Ad es., lavoratori, altri club, fornitori, banche, fisco.

<sup>18</sup> Cfr. intervista cit. a Gianni Infantino.

La giuridicità (*rectius*, effettività) del FPF non è data tanto dalla predisposizione di un sistema di sanzioni (prevista ai sensi dell'art. 8), quanto dal parere positivo recentemente ricevuto dalla Commissione Europea, dal quale dipendeva gran parte della fortuna di tale codice.

Ed invero, il testo, frutto peraltro di lunghe negoziazioni con l'associazione dei club europei (ECA),<sup>19</sup> è da ritenersi ormai pienamente inserito nel quadro del diritto dell'Unione.<sup>20</sup>

Del resto, il FPF non rappresenta un mero insieme di regole indirizzate ai club, bensì contiene precisi richiami ai valori dello sport e alla dimensione sociale europea. La stessa disciplina finanziaria in esso prevista, come si vedrà, non costituisce alcuna restrizione delle regole di concorrenza né alcun tradimento dei principi del diritto comunitario, quanto piuttosto un temperamento del mercato alla luce del valore della sostenibilità di lungo termine del calcio europeo, perfettamente in armonia con l'ordinamento UE.

#### 4. *La cd. regola del pareggio di fronte al diritto comunitario*

Proprio in considerazione dei principi descritti nel paragrafo precedente, nel FPF si è prevista la cd. regola del pareggio (*break even rule*), in base alla quale i club devono vivere con i propri mezzi («*to ensure that clubs spend money they have, not money they would like to have in the future*»).

L'applicazione di tale regola, elementare principio di sana amministrazione, condurrà ad un tendenziale pareggio tra entrate ed uscite nel rispetto di taluni parametri dettati in sede di allegato (cfr. art. 60.1).

Occorre rilevare che, malgrado l'evidente virtuosità del fine perseguito, tale regola ha sollevato, sin dalla sua introduzione, diverse perplessità di ordine sistematico in relazione all'ordinamento comunitario.

È evidente che la norma *de qua* è tra quelle all'interno del testo che maggiormente rivelano una (perlomeno) apparente contrarietà con i principi comunitari e, dunque, necessita di un particolare sforzo ricostruttivo di armonizzazione con l'impianto di principi e regole vigenti nello spazio giuridico europeo.

In particolare, le disposizioni rispetto alle quali la regola del pareggio può apparire *ictu oculi* stonata sono gli artt. 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, rispettivamente rubricati «Libertà d'impresa» e «Diritto di proprietà», e l'art. 101 TFUE (già art. 81 TCE) sul divieto di intese restrittive.

Ai sensi dell'art. 16 cit., «È riconosciuta la libertà di impresa, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali».

Il richiamo al complessivo impianto di cui al diritto comunitario e alle

---

<sup>19</sup> A tal proposito, occorre evidenziare il coinvolgimento in materia di una grande quantità di *stakeholders*, direttamente o indirettamente investiti dal complesso di regole in oggetto: si pensi, ad esempio, oltre ai club, alle leghe, i calciatori, gli agenti dei calciatori.

<sup>20</sup> European Commission – UEFA, Joint statement, cit., punto 1.

«costituzioni economiche» nazionali induce a riflettere sulla nozione di libertà di impresa. Occorre, invero, considerare che, nell'accezione comunitaria, il binomio libertà di impresa-concorrenza non è esclusivamente orientato all'efficienza e alla competitività del sistema economico, ma incontra un ovvio limite nella garanzia dell'interesse generale (arg. ex artt. 101-102 TFUE, già 81-82 TCE).<sup>21</sup>

In altri termini, il gioco della concorrenza deve avere di mira (anche) obiettivi quali il decentramento, il pluralismo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, l'occupazione, la coesione economico-sociale, la solidarietà. La concorrenza è riguardata come propulsore di benessere a vantaggio della collettività, non già come soddisfacimento esclusivo di interessi atomistico-individuali.

Occorre conciliare i valori dell'efficienza e dell'equità, i.e. le dimensioni della torta ed il modo in cui sono tagliate le fette, in un'efficace immagine mutuata dalla tradizione americana della *Law and Economics*.<sup>22</sup>

In realtà, la Corte di giustizia già in una risalente pronuncia aveva avuto modo di affermare che «benché l'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri tuteli il diritto di proprietà e di analoga tutela fruisca il libero esercizio del commercio, del lavoro e di altre attività economiche, i diritti così garantiti, lungi dal costituire prerogative assolute vanno considerati alla luce della funzione sociale dei beni e delle attività oggetto della tutela».<sup>23</sup>

Non si tratta di una funzionalizzazione della libertà di impresa, ma di limiti che si desumono dal diritto comunitario (normativo e giurisprudenziale), in ossequio alla tecnica del bilanciamento.<sup>24</sup>

*Mutatis mutandis*, in ambito UEFA i limiti che incontra la libertà di intrapresa sono da ravvisare nei principi sanciti nell'*incipit* del FPF (cfr., in particolare, art. 2.2, sul quale cfr. paragrafo precedente), nonché nella tutela dei lavoratori (calciatori, in particolare). Non bisogna trascurare, difatti, che i problemi economici accusati da molti club europei hanno spesso costretto gli stessi a pagamenti ritardati in favore dei propri dipendenti (atleti e non solo).

Si può affermare, anzi, che le illustrate specificità del calcio costituiscano dei limiti al principio comunitario della libertà di impresa.

In tale ambito, l'interesse generale consiste, ad esempio, nell'evitare che sistematiche ricapitalizzazioni dei club da parte dei mecenati di turno determinino picchi inflazionistici a danno dell'intero sistema.

In questa luce, il sistema di regole voluto dal Presidente UEFA Platini si colloca in perfetta relazione di armonia con l'ordine giuridico europeo, superando i dubbi di compatibilità riscontrabili *prima facie*.

Né tanto meno può configurarsi un'ipotesi di intesa restrittiva ex art. 101 TFUE, operando in questo caso l'UEFA non già quale mera associazione di

<sup>21</sup> Sul punto si rinvia a A. LUCARELLI, art. 16. *Libertà di impresa*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, 131-132.

<sup>22</sup> G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 27.

<sup>23</sup> CGCE, 14.05.1974, causa 4/73, J. Nold, *Kohlen-Und Baustoffgrosshandlung c. Commissione delle Comunità Europee*, Racc. 1974, 491.

<sup>24</sup> A. LUCARELLI, cit., 136.

imprese,<sup>25</sup> bensì quale soggetto regolatore, quasi come un'istituzione comunitaria *lato sensu* intesa.<sup>26</sup>

Una parziale eccezione alla regola del pareggio precedentemente osservata è rappresentata da talune categorie di spesa, orientate a dare effettività alla dimensione sociale dello sport di cui all'art. 165 TFUE.

Tali spese fanno riferimento soprattutto al miglioramento delle infrastrutture (stadio, foresteria, centro sportivo), alla formazione dei giovani e a progetti sociali. Si tratta, invero, di voci che contribuiscono ad inverare il valore della sostenibilità di lungo termine del calcio europeo da molteplici punti di vista. Si fa riferimento, in altri termini, al dato della qualità degli investimenti (cd. investimenti virtuosi).

##### 5. *Fair play Finanziario e aiuti di stato*

Il FPF, inoltre, si colloca dichiaratamente nel medesimo solco della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.<sup>27</sup>

Ai sensi dell'art. 107 TFUE, «sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

La nozione di aiuto si presenta, dunque, come una nozione molto ampia; in essa si comprende ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, vantaggio che altrimenti non si sarebbe realizzato.

Quel che conta, ai fini della configurabilità dell'aiuto, è che la misura produca in modo diretto o indiretto un beneficio economico per l'impresa,<sup>28</sup> indipendentemente dalla forma (ivi compreso il caso di assunzione di partecipazioni dello Stato o di altro ente pubblico nelle imprese). La maggiore considerazione per la sostanza rispetto alla forma costituisce un *leit-motiv* del diritto comunitario, che si rivela funzionale a ricomprendere un catalogo indefinito di atti posti in essere dagli Stati membri, in ragione degli effetti distorsivi del mercato interno

---

<sup>25</sup> Sulla qualificazione dell'UEFA come associazione di imprese cfr. 2003/778/CE: Decisione della Commissione, del 23 luglio 2003, relativa ad un procedimento a norma dell'articolo 81 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE, punto 106, in *Gazzetta ufficiale n. L 291 del 08/11/2003, 0025 – 0055*.

<sup>26</sup> Sul punto, tuttavia, occorre chiarire che lo spazio UEFA non coincide del tutto con il territorio dell'UE, contenendo Federazioni di Paesi che si collocano fuori dall'Unione (vedi Russia, Turchia, Armenia, Azerbaijan, Cipro, Georgia, Israele, Kazakistan). Tale rilievo pone delle potenziali criticità relativamente al tema, ad esempio, dell'effettività delle norme in materia di aiuti di Stato, sulle quali si registra un'identità di vedute all'interno dei Paesi UE (come si vedrà nel successivo par. 5). Ulteriore possibile vulnerabilità è rappresentata dal caso, sempre più frequente, di club finanziati da gruppi extracomunitari, talora da fondi sovrani (in violazione della normativa sugli aiuti). Si registra, in altri termini, una perdita di contatto delle situazioni giuridiche con i confini statuali non priva di conseguenze sul piano della certezza delle regole.

<sup>27</sup> European Commission – UEFA, Joint statement, cit., punti 6 ss.

<sup>28</sup> CGCE, 24.07.2003, causa C-280/00, cit., punto 75.

eventualmente prodotti.

E' importante, tuttavia, rilevare che la forma dell'aiuto deve pur sempre sostanziarsi in una legge o in un atto amministrativo, o in altro provvedimento pubblico che legittimi il ricorso a una forma privatistica (imputabilità allo Stato dell'aiuto).<sup>29</sup>

Altro criterio decisivo ai fini della qualificazione di una misura quale aiuto di Stato è il criterio dell'investitore privato e delle normali condizioni di mercato; vale a dire verificare se l'apporto pubblico, nell'ipotesi di assunzione di partecipazioni nell'impresa, corrisponda o meno a quello di un investitore privato che operi un conferimento di capitale in normali condizioni in un'economia di mercato.

In relazione al mondo del calcio, occorre rilevare che il criterio delle condizioni di mercato si colora di ulteriori profili legati all'andamento delle competizioni sportive ed è, almeno in parte, soggetto al giudizio del campo che rende la concorrenza in tale ambito del tutto *sui generis*.<sup>30</sup>

In più, occorre tenere conto del fatto che in considerazione delle specificità del settore, le imprese sportive (calcistiche, in particolare) hanno talora beneficiato nei singoli Paesi membri di trattamenti di favore, ben suscettibili di alterare la normale competizione.<sup>31</sup>

Il quadro descritto costituisce l'*humus* nel quale va a situarsi il FPF, nonché la *ratio* giustificatrice di tale intervento normativo.

Si tratta, in altri termini, di trasferire anche in ambito UEFA il delicato equilibrio stabilito nel diritto comunitario (e osservato nel paragrafo precedente) tra libertà di impresa e interesse generale, inteso come ponderazione di una pluralità di valori che possono talora porsi in contrasto tra loro.

L'idea alla base del FPF è che i club europei debbano competere senza che nessuno possa beneficiare di speciali vantaggi dalle istituzioni. In tema di aiuti di Stato, pertanto, l'UEFA e la Commissione Europea perseguono il medesimo obiettivo di preservare la concorrenza leale tra i club di calcio, evidenziando un tendenziale disfavore per gli interventi pubblici.<sup>32</sup>

Un'eccezione è costituita, ovviamente, dalle spese dirette alla formazione dei giovani, ai progetti sociali e agli investimenti in infrastrutture, così come confermato dai recenti orientamenti della Commissione.<sup>33</sup>

Quest'ultimo dato conferma la tesi della sempre maggiore apertura della

---

<sup>29</sup> CGCE, 02.02.1988, cause riunite 67, 68 e 70/85, *Van der Kooy*, punto 36; CGCE, 29.02.1996, causa C-56/93, *Belgio c. Commissione*, punto 10; CGCE, 13.03.2001, causa C-379/98, *Preussenelektra*.

<sup>30</sup> Tra i paradossi del settore, si segnala, ad es., il singolare caso della finale di Champions League 2008, disputata da Manchester Utd. e Chelsea, ai primi due posti della graduatoria dei club più indebitati d'Europa.

<sup>31</sup> Sulla posizione del Vice Presidente della Commissione Europea Almunia in materia, cfr. EU Commission press release IP/12/264 del 21 marzo 2012.

<sup>32</sup> European Commission – UEFA, Joint statement, cit., punti 8-9.

<sup>33</sup> Cfr., da ultimo, decisione della Commissione del 9 novembre 2011 su una infrastruttura sportiva in Ungheria (caso SA.31722).

normativa UEFA alla dimensione sociale del diritto comunitario.

## 6. Criticità e prospettive

La questione più spinosa che rimane da affrontare e resta per ora sullo sfondo è quella dell'armonizzazione dei sistemi fiscali, ancora troppo distanti (tenuto conto anche della specificità del settore) tra i diversi Paesi dello spazio giuridico europeo.

Basti pensare al Real Decreto spagnolo n. 687/2005 (cd. ley Beckham, dal nome del calciatore inglese che per primo ne ha beneficiato), successivamente modificato, grazie al quale i club iberici (Real Madrid e Barcellona, soprattutto) hanno potuto attirare negli anni scorsi numerosi campioni stranieri nella Liga (tra gli altri, Ronaldo, Kakà, Ibrahimovic), avvalendosi di un'aliquota di tassazione particolarmente vantaggiosa.

E' evidente che la questione fiscale dovrà necessariamente rappresentare la prossima sfida della cooperazione interistituzionale in materia calcistica, nella prospettiva di rendere effettivo l'operare senza restrizioni delle regole di concorrenza.

A margine di tale questione, è solo il caso di accennare, inoltre, al tema del *transfer fee* che si applica alle operazioni di compravendita dei calciatori e che incide in modo gravoso sull'economia del calcio europeo. Occorrerà aprire una riflessione articolata sulla *ratio* di tale remunerazione e sulla natura giuridica dell'oggetto della compravendita<sup>34</sup> (beni o servizi?<sup>35</sup>).

Occorrerà, poi, verificare che il funzionamento del FPF non si traduca in concreto nella preclusione di opportunità di investimento per i club più piccoli e nella cristallizzazione dei rapporti di forza in essere.<sup>36</sup>

Proprio tale questione evidenzia la naturale neutralità del testo normativo in oggetto ed il fatto che, nella propria quotidiana applicazione, questo potrà prestarsi tanto ad un mutamento dello *status quo* quanto ad una conservazione dello stesso, con effetti oggi assolutamente imprevedibili.

Del resto, il testo nella propria attuale formulazione appare maggiormente orientato a realizzare il valore della sostenibilità economica di lungo termine del calcio europeo che non a perseguire direttamente il fine dell'eguale competitività dei club, intesa come equilibrio perfetto dei tornei.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> A. BECKER, D. CARROLL, cit.

<sup>35</sup> La *ratio* dell'indennità di trasferimento risiede nell'esigenza di mantenere in equilibrio finanziario i bilanci delle società per le spese generali e per coprire i costi della formazione dei giovani calciatori. La tesi negativa si fonda sul carattere aleatorio di tali introiti e sulla non proporzionalità degli stessi rispetto agli oneri sostenuti. Sul punto, cfr. I. TELCHINI, *Il caso Bosman: diritto comunitario e attività calcistica*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 1996, 330.

<sup>36</sup> A. BECKER, D. CARROLL, cit.

<sup>37</sup> Sul punto si rinvia ad un significativo passaggio della lettera cit. di Michel Platini, nel quale si afferma che « (...) *Il n'est pas question non plus de chercher une utopique meilleure répartition des richesses. Il y a toujours eu des clubs plus riches que d'autres et il y en aura sans doute toujours. Tout ce que nous voulons, c'est que les clubs ne dépensent pas plus d'argent qu'ils n'en gagnent, qu'ils s'en tiennent à un équilibre financier qui est le seul garant de leur pérennité.*».

Nulla osta, ovviamente, a che tale ulteriore obiettivo possa essere perseguito con future misure, quali, ad esempio, il cd. *salary cap* o il contingentamento delle rose.

Il richiamo alla serie di doveri etico-imprenditoriali efficacemente sintetizzati nell'espressione «fair play finanziario» (da intendersi qui quale antitesi del concetto di *financial doping* invalso nell'uso giornalistico) deve inserirsi in un più ampio processo di moralizzazione, di cui ha quantomai bisogno il mondo del calcio, anche alla luce dell'ultimo scandalo italiano (leggi scommesse).

È solo rafforzando il valore della certezza delle regole che si conferisce credibilità ad un settore caratterizzato ancora da troppe zone d'ombra.

Nel frattempo, in attesa della verifica dell'impatto delle sanzioni previste<sup>38</sup> (tale da rendere sempre meno «soft» la regolamentazione in oggetto), la consacrazione ricevuta in sede comunitaria fa del FPF una tappa fondamentale del percorso di crescita a tutti i livelli del calcio europeo intrapreso da Platini. Decisivo rilievo rivestiranno, sul punto, i controlli posti in essere dall'UEFA (cd. *monitoring*), al fine di prevenire le violazioni da parte dei club operanti nelle diverse realtà europee.

I prossimi temi di discussione, più o meno direttamente collegati al FPF, saranno costituiti da questioni altrettanto delicate, quali la vendita collettiva dei diritti televisivi, il trasferimento di calciatori under 18, il ruolo degli agenti.<sup>39</sup>

## 7. Conclusioni

Ricapitolando, si può affermare che il FPF non è da intendersi quale insieme di regole orientato alla tutela della concorrenza in senso sportivo tra i club europei, quanto piuttosto quale intervento rivolto alla sostenibilità di lungo periodo del sistema calcio.

Non è escluso, tuttavia, che al FPF possa seguire in futuro l'adozione di misure maggiormente mirate al valore dell'equilibrio delle competizioni, comunque coerenti con lo spirito del FPF.

Il testo predisposto dall'UEFA si colloca in relazione di armonia con il diritto UE ed, in particolare, con la dimensione sociale europea,<sup>40</sup> tenuto conto che, come

---

<sup>38</sup> In tema di sanzioni e in linea con i contenuti del FPF, si segnala che la Commissione licenze della Federcalcio svizzera ha recentemente rifiutato in prima istanza il visto per partecipare alla prossima stagione ad 11 club, quattro dei quali di prima divisione (Young Boys, Servette, Sion e Zurigo) per ragioni finanziarie. Di seconda divisione le altre società: Bienne, Bellinzona, Chiasso, Etoile Carouge, Kriens, Lugano e Winterthur. In ambito UEFA si segnala, inoltre, l'esclusione del Besiktas JK dalla prossima edizione dell'Europa League per violazione delle regole del FPF unitamente a 100 mila euro di multa, confermata dal TAS con decisione del 6 luglio 2012; nonché, da ultimo, con provvedimento dell'11 settembre 2012, la sospensione dei premi per 23 club (tra i quali, l'Atletico Madrid, fresco vincitore della Supercoppa Europea) per mancato rispetto, a vario titolo, dei criteri del FPF (cfr. comunicato UEFA reperibile *on line* all'indirizzo web [www.uefa.com/uefa/footballfirst/protectingthegame/financialfairplay/news/newsid=1857626.html#prize+money+clubs+withheld](http://www.uefa.com/uefa/footballfirst/protectingthegame/financialfairplay/news/newsid=1857626.html#prize+money+clubs+withheld)).

<sup>39</sup> A. BECKER, D. CARROLL, cit.

<sup>40</sup> A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura

si è avuto modo di osservare *supra* (cfr. par. 4), il FPF appare funzionale alla protezione dei lavoratori e degli sportivi-consumatori (cfr. artt. 45 ss., 169 ss. TFUE). In dottrina si è parlato, non a caso, di «modello sportivo europeo<sup>41</sup>», per evidenziare la centralità dello sport nell'architettura giuridica comunitaria.

Solo una lettura sistematica del FPF, anche alla luce del quadro giuridico comunitario, consente di comprendere la complessità e l'importanza del progetto intrapreso dall'UEFA e la molteplicità di obiettivi che esso è, direttamente o indirettamente, finalizzato a conseguire.

---

di), *La nuova Costituzione Europea*, Napoli, 2010.

<sup>41</sup>L. COLANTUONI, *Dir. sport.*, Torino, 2009, 13.

*Bibliografia*

- A. BECKER, D. CARROLL, *High level debate on the UEFA Financial Fair Play rules at the College of Europe's annual football tournament*, disponibile on line all'indirizzo web [www.hillandknowlton.be](http://www.hillandknowlton.be).
- M. CHIARINI, *Il futuro del calcio: il Fair Play Finanziario*, in *Giustizia Sportiva* (rivista on line), n. 2/2011.
- C.F. CHIESA, *Fair play finanziario: l'era della verità*, in *Almanacco illustrato del calcio*, 2011, ed. Panini, Modena.
- M. CLARICH, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti sportivi?*, in *Rivista italiana diritto pubblico comunitario*, 1996.
- M. COCCIA, *Lo sport in TV e il diritto antitrust*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1999.
- L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, 2009.
- L. DI NELLA, *Ancora sulla commercializzazione centralizzata dei diritti televisivi nell'esperienza tedesca*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1999.
- G. FERRI, *Concorrenza (Voce)*, in *Enciclopedia Diritto*, vol. V, Milano, 1961, 582.
- L. LONGHI, *La questione della vendita dei diritti televisivi nel calcio di fronte ai processi di globalizzazione e integrazione europea. Aspettando la sentenza Murphy*, in *Rassegna di Diritto e Economia dello Sport*, n. 2, 2011.
- L. LONGHI, *La sentenza Murphy: le licenze di ritrasmissione degli incontri di calcio tra diritti di privativa e tutela della concorrenza*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 7, n. 3, 2011.
- A. LUCARELLI, *art. 16. Libertà di impresa*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.
- A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *La nuova Costituzione Europea*, Napoli, 2010.
- G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009.
- I. TELCHINI, *Il caso Bosman: diritto comunitario e attività calcistica*, in *Diritto comunitario e scambi internazionali*, 1996.