amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La regola del "fair-play finanziario" delle UEFA club licensing and financial sustainability regulation: riflessioni giuscontabili

di Jessica Orlarey

(Funzionario Corte Dei Conti per la Regione Autonoma Della Valle D'Aosta)

Sommario

1. La dimensione economica dello Sport regolata dal diritto dell'Unione Europea; - 2. Principio dell'equilibrio di bilancio nel settore dello sport professionistico: la nuova *"break-even rule"* del Financial Fair Play introdotto nella regolamentazione UEFA; - 3. Limiti di sostenibilità dei finanziamenti pubblici nel settore dello sport professionistico; - 4. Contributi pubblici ai clubs sportivi e la *"UEFA football earnings rule"*: profili giuscontabili; - 5. Profili di contatto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale; - 6. Conclusioni.

Abstract

The European lawmaker, in recognizing the considerable macroeconomic impact revealed by the economic dimension of sport, has highlighted the significance, with particular regard to the professional sport sector, of giving full application to the fundamental principles that govern European Union law. This work, specifically, put in evidence the points of intersection that, currently, exist between the principles of free competition and sound and transparent financial management and the professional sports sector's regulation, showing that the legislation known as "UEFA Financial Fair Play" represents a strategic mean to controll and to protect from"economic-financial malpractice" incident, suitable, sometimes, to develop interesting accounting law reflections.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. La dimensione economica dello Sport regolata dal diritto dell'Unione Europea.

L'attività di promozione dello sport in coerenza con le sue specificità e le relative funzioni socioeducative rientra, attualmente, tra le competenze di sostegno attribuite dagli Stati membri all'Unione Europea ai sensi degli artt. 6 e 165 del TFUE.

In tale settore, infatti, l'Unione Europea interviene mediante azioni di coordinamento ed integrazione rispetto ad eventuali carenze delle azioni poste in essere dai singoli Stati membri, in coerenza ai principi di proporzionalità e sussidiarietà di cui all'art. 5 del TUE.

Fino al 2009, anno in cui è stato adottato il Trattato di Lisbona, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, la disciplina relativa allo "Sport", tradizionalmente, aveva trovato dimora all'interno di una molteplicità di strumenti atipici di diritto derivato adottati dalle varie istituzioni comunitarie.

In particolare, tra i contributi di pregio che meritano essere menzionati sul tema, adottati negli anni 1997-2011, risulta indubbiamente utile citare la *"Risoluzione del Parlamento Europeo sul ruolo dell'Unione Europea nel settore dello Sport"* del 1997, la *"Relazione sullo sport presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo a Helsinki"* del 1999, la *"Risoluzione del Parlamento Europeo sulla relazione della Commissione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport"* del 2000, le *"Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza"* del 2000, il *"Libro Bianco della Commissione Europea sullo Sport"* del 2007, la *"Comunicazione sullo Sport della Commissione Europea"* del 2011 e, con particolare riguardo al settore del calcio professionistico, la *"Risoluzione del Parlamento Europeo sul futuro del calcio professionistico in Europa"* del 2007.

Il "fil rouge" che accomuna la sopra richiamata regolamentazione di soft-law deve ravvisarsi nella sempre più evidente sensibilità mostrata dalle istituzioni comunitarie all'analisi di quelli che erano – e tutt'oggi sono- gli impatti economici del fenomeno dello sport professionistico e di come gli stessi, indirettamente, possano condurre a importanti riflessioni anche in tema di piena tutela dei principi fondamentali dell'ordinamento comunitario.

Al riguardo si segnala come, in diversi dei citati documenti, venga precisata l'importanza dello sport quale strategico giacimento occupazionale operante nel settore dei servizi, certamente in grado di impattare sul PIL complessivo dell'Unione Europea; la stessa Commissione Europea, nel Libro Bianco del 2007, già sottolineava i potenziali impatti macroeconomici che lo sport avrebbe potuto fruttuosamente generare rispetto agli obiettivi di crescita, occupazione e sviluppo fissati dagli Stati membri nell'ambito delle consultazioni di Lisbona.

Nella Comunicazione della Commissione Europea del 2011 relativa allo sviluppo della dimensione europea dello sport, peraltro, è stato specificato come l'azione

ISSN 2036-7821

dell'Unione Europea in tale settore contribuisse, altresì, al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Rispetto al punto di intersezione anzi rappresentato, intercorrente tra il settore dello sport professionistico e il diritto comunitario - con particolare riguardo al tema della libera concorrenza di cui agli artt. n. 3, par. 3 del TUE e nn. 101-109 TFUE -, corre l'obbligo di evidenziare, invero, la peculiare rilevanza assunta dal "considerando J.)" della Risoluzione del Parlamento Europeo del 1997 ove il legislatore comunitario, espressamente, prevede *"che occorre riconoscere la specificità dello sport e l'autonomia del movimento sportivo e delle organizzazioni che lo strutturano nella misura in cui l'attività` sportiva in sé non dipende direttamente dall'attività`*
economica; che l'attività` economica innescata dallo sport professionistico non può, peraltro, sottrarsi alle regole del diritto comunitario".

Risulta chiaro come il Parlamento europeo, nella richiamata risoluzione, conscio dei delicati punti di contatto che potevano ravvisarsi tra ordinamento sportivo e ordinamento comunitario, ha cercato di porre le basi per il perseguimento di due obiettivi: da un lato riconoscere e salvaguardare l'autonomia[1] dell'ordinamento sportivo, ove l'attività sportiva non dipendesse da attività economica, come avviene nei prevalenti settori no profit dello sport dilettantistico, amatoriale e connesso al volontariato; dall'altro dichiarare espressamente assoggettata alle regole del diritto comunitario l'attività economica innescata dallo sport professionistico caratterizzato spesso, al contrario, da profili di carattere prevalentemente lucrativo.

Per meglio comprendere i motivi delle suddette considerazioni è sufficiente provare a tratteggiare una lettura, in termini economici, del fenomeno sportivo.

Lo sport, o, più in generale, le competizioni sportive, costituiscono un bene/servizio rispondente ad un interesse collettivo connesso al perseguimento di una mission sociale, educativa e culturale, in linea generale, non rivale e non escludibile, quantomeno nella sua dimensione "no profit". Un modello economico inefficiente, pertanto, secondo la nota logica paretiana.

Al contrario, la competizione sportiva professionistica, fin dal principio, si è orientata ad assumere le caratteristiche proprie di un "bene pubblico tariffario o di club"[2], ossia un bene per sua natura non rivale ma escludibile in quanto, per potervi accedere, il consumatore è tenuto a pagare un prezzo.

[1] M. Colucci, *L'autonomia e la specificità dello Sport nell'Unione europea, Rivista di Diritto ed Economia dello Sport,* Vol. II, fascicolo 2/2006;

[2] A. Uricchio, V. Peragine, M. Aulenta, *"Manuale di scienza delle finanze, diritto finanziario e contabilità pubblica"*, 2018;

ISSN 2036-7821

Detta qualificazione dello sport professionistico[3], di fatto, nell'ottica di contrastare efficacemente la diffusione, in tale settore di mercato, di logiche anticoncorrenziali, impone di individuare preventivamente utili presidi di controllo su tutti gli elementi che incidono sulla determinazione del prezzo finale di offerta al pubblico di tale bene (si pensi a quelle aree sensibili al proliferare di intese anticoncorrenziali[4] quali i mercati dei diritti radiotelevisivi, dei diritti derivanti dalle sponsorizzazioni, dei diritti derivanti dagli abbonamenti, dei diritti relativi alle prestazioni degli atleti, ecc.).
Ciò spiega, pertanto, per quali ragioni il legislatore comunitario mantiene, da sempre, un faro puntato sulla piena conformità alle regole del diritto euro unitario da parte dello sport professionistico.

2. Principio dell'equilibrio di bilancio nel settore dello sport professionistico: la nuova "break-even rule" del Financial Fair Play introdotto nella regolamentazione UEFA.

L'Unione Europea, attraverso i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, al fine di procedere ad un'azione generale di risanamento dei conti pubblici volta a conseguire, nel medio/lungo periodo, adeguati livelli di disavanzo e debito pubblico, ha spinto, nel tempo, all'introduzione del c.d. "principio dell'equilibrio di bilancio".
La suddetta "golden rule" viene da sempre intesa come quella auspicabile condizione di equilibrio economico-finanziario da applicarsi con riferimento alla politica macroeconomica di ogni Stato membro, finalizzata a garantire la sostenibilità finanziaria del livello complessivo di indebitamento dell'Eurozona.
Nell'ambito di tali misure di contrazione del disavanzo/debito pubblico e di contestuale incremento del PIL, corre l'obbligo di segnalare si inserisca, coerentemente, il progetto di riforma introdotto dalla UEFA[5] , in relazione al settore del calcio professionistico, in merito alla regolamentazione del c.d. "Fair Play Finanziario"[6].
Attualmente, infatti, l'ottenimento delle licenze partecipative alle competizioni organizzate dalla UEFA è subordinato all'osservanza di una serie di puntuali criteri

[3] G. Chiara Noya, *"La nuova disciplina delle società sportive professionistiche"*, in *Riv. Dir. Sport.*, Imago Media, 1997; D. Corapi, *Libera circolazione e libera concorrenza nell'Unione europea: il caso del calcio,* in *Rivista di diritto sportivo,* 2001;

[4] D. Corapi, *Libera circolazione e libera concorrenza nell'Unione europea: il caso del calcio,* in *Rivista di diritto sportivo,* 2001;

[5] La UEFA, federazione sportiva continentale operante per l'attività di amministrazione/organizzazione e controllo del calcio a livello europeo, benché sia a tutti gli effetti un soggetto autonomo operante all'interno dell'ordinamento sportivo, risulta altresì uno dei soggetti destinatari a cui, in primis, si indirizza l'ordinamento unionale in relazione alla normativa da applicarsi in relazione allo sport professionistico;

[6] Al riguardo si segnala come il citato testo normativo abbia prontamente ricevuto una "consacrazione" da parte della Commissione Europea, la quale ne ha confermato la piena compatibilità con il diritto europeo. Cfr. *European Commission – UEFA, Joint statement, 21 marzo 2012;*

ISSN 2036-7821

volti ad accertare una virtuosa gestione dell'attività economica derivante dal calcio professionistico.

Il cd. "Fair Play Finanziario"[7] rappresenta, di fatto, un insieme di regole dettate dalla UEFA per poter salvaguardare la sostenibilità economico-finanziaria del calcio europeo, anche alla luce delle più generali esigenze di tutela del principio di sana gestione finanziaria di cui all'art. 56 del Regolamento UE n. 1046/2018 per mezzo del quale, giova rammentare, vanno amministrate le risorse pubbliche destinate a tale settore di mercato.

Tale normativa approvata dalla UEFA ha costituito la risposta all'esigenza di introdurre un adeguato sistema di controlli dei costi di gestione della c.d. "impresa calcistica" finalizzato a migliorare, in ossequio alle regole generali di concorrenza e mercato interno, la stabilità finanziaria e l'equilibrio competitivo tra le squadre[8].

La *"UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulation"*, introdotta per la prima volta nel 2010, prevedeva che i vari clubs sportivi, al fine di vedere stabilmente garantita la propria partecipazione alle competizioni europee, dovessero comprovare il possesso di determinati requisiti minimi di carattere legale, professionale, tecnico-organizzativo e finanziario, utili a dimostrare di poter rappresentare, nel medio-lungo periodo, adeguati e virtuosi competitor nel settore di mercato di interesse su cui, la UEFA e, più in generale, le istituzioni comunitarie, potessero nutrire legittimo affidamento quali adeguati "accountability performer" delle proprie regolamentazioni.

Soffermando l'attenzione sui requisiti minimi, di carattere finanziario (il c.d. "Financial Fair Play"), richiesti dal più recente aggiornamento operato sulla predetta regolamentazione dal Comitato Esecutivo della UEFA, si noti come, attualmente, l'azione di monitoraggio ad opera dei competenti Organi di controllo sia orientata a verificare, in capo ai clubs sportivi, i seguenti tre fondamentali aspetti: la loro solvibilità (attraverso la regola del *"no overdue payables rule"*), il controllo dei costi standard di gestione delle squadre (attraverso la regola *"squad cost rule"*) e la stabilità degli equilibri economico-finanziari (attraverso la regola *"football earnings rule"*, ossia la versione 2.0 della precedente *"break-even rule"*).

Con riferimento alla citata rivisitazione della *"break-even rule"*[9] si conferma come, a partire dalla stagione calcistica 2022/2023, la virtuosità economico-finanziaria dei

---

[7] L. Longhi, *"Il Fair Play Finanziario UEFA di fronte all'ordinamento giuridico comunitario"*, Rivista Diritto ed Economia dello Sport, vol. VIII, Fasc. 2/2012. A. Benoldi e C. Sottoriva, *"La disciplina della redazione del bilancio d'esercizio delle società di calcio. Confronto con l'esperienza internazionale ed impatto del c.d. Financial Fair Play"*, vol. VII, Fasc. 1/2011;

[8] *Risoluzione Parlamento Europeo del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico in Europa;*

[9] Il par. 86 delle *"UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulation"* identifica il *football earnings rule* come il risultato economico di gestione derivante dal raffronto fra le complessive componenti positive e negative di reddito d'impresa prodotto dai clubs calcistici. Tale risultato economico, se negativo, può ritenersi tollerabile se

ISSN 2036-7821

clubs sportivi verrà verificata tenuto conto della tendenza, da parte dei medesimi, al conseguimento di un risultato economico d'esercizio positivo o, quantomeno, tendente allo zero (ossia di pareggio).
Eventuali scostamenti di segno negativo di tale saldo economico possono essere tollerati e considerati "accettabili" purché contenuti entro determinati valori[10], così come recentemente aggiornati dal Comitato Esecutivo della UEFA.

3. Limiti di sostenibilità dei finanziamenti pubblici nel settore dello sport professionistico.

Nella Relazione di Helsinki sullo sport del 7 settembre 2000 il Parlamento Europeo, sottolineando la natura di attività commerciale ormai palesemente assunta dallo sport professionistico, già evidenziava l'importanza di dare puntuale e piena applicazione, anche in tale settore, al diritto di concorrenza e alle quattro libertà fondamentali (libertà di circolazione di beni, servizi, capitali e persone) sanciti dal diritto unionale.
In particolare, attesa l'esistenza, nello sport professionistico, di disequilibri economici tra clubs, in tale documento si rinnovava l'invito già rivolto alla Commissione Europea, ai sensi del par. 6 lett. f) della precedente Risoluzione del 1997, "*di valutare se le diverse normative sulle sovvenzioni pubbliche ai clubs professionistici nei vari Stati membri, al pari delle disparità esistenti in materia di oneri sociali e fiscali, possono ripercuotersi sull'equilibrio delle competizioni europee e se non debba essere garantita una trasparenza della situazione finanziaria dei clubs professionistici nella Comunità*".
Sempre sul tema, quasi dieci anni dopo, all'interno della *Risoluzione del Parlamento Europeo sul futuro del calcio professionistico del 29 marzo 2007*, si rinviene un ulteriore invito alla Commissione in merito all'adozione di orientamenti chiarificatori sulla corretta applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato, allo scopo di indicare quale tipo di partecipazione pubblica sia accettabile e legittima per adempiere alla missione sociale, culturale ed educativa del calcio, come il sostegno finanziario o d'altro genere accordato dalle autorità pubbliche alla costruzione e all'ammodernamento di stadi o di altre strutture calcistiche.
Alla luce di quanto fin qui rappresentato, si appalesa un interrogativo: nel settore dello sport professionistico, le sovvenzioni o qualsivoglia altra tipologia di agevolazione economica erogata dalle autorità pubbliche ai clubs sportivi, fino a

va contenuto entro specifici limiti fissati su base annuale e, altresì, con riferimento al triennio coinvolgente i due esercizi finanziari precedenti a quello dell'annualità di interesse;

[10] Il par. 87 delle *"UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulation"* considera accettabile una perdita d'esercizio di 5 milioni di euro, elevabile a 60 milioni di euro in un arco di tempo massimo triennale ed ulteriormente incrementabile, in via proporzionale, qualora i clubs risultino conseguire gli indicatori di buona salute finanziaria citati nel medesimo par;

ISSN 2036-7821

quale misura possono rappresentare aiuti di Stato compatibili con gli artt. 107, 108 e 109 TFUE[11]?

Gli aiuti di Stato, va ricordato, costituiscono misure riallocative di risorse finanziarie tra competitor di un medesimo settore merceologico di mercato che lo Stato è legittimato a erogare, solo nei casi e secondo le modalità preventivamente autorizzate dalla Commissione Europea, al fine di ovviare a situazioni idonee a costituire "fallimenti di mercato" e nella misura strettamente necessaria a riequilibrare i rapporti tra i vari operatori economici.

Qualora la sovvenzione in parola, non fosse stata riconosciuta conforme agli artt. 107-109 del TFUE, infatti, si tratterebbe di aiuto di Stato indebitamente erogato e per il quale la Commissione Europea matura un diritto al relativo recupero, a tutela dei propri interessi finanziari.

A fronte di quanto evidenziato, non sussistono dubbi in ordine al fatto che tali criticità tendano ad insorgere relativamente allo sport professionistico in quanto, con riferimento alle realtà sportive leader del settore "no profit", l'assenza di un simile intervento di supporto finanziario, di fatto, non permetterebbe al fenomeno sportivo in sé di esistere, a discapito di una generale esigenza di tutela della missione sociale, educativa e culturale riconosciuta alla stessa attività sportiva.

Ciò premesso, tuttavia, si osserva come l'intervento regolatore offerto dal sistema di licenze per i clubs ideato dalla UEFA, per quanto originariamente avesse suscitato alcune perplessità in relazione alla sua conformità all'art. 101 TFUE[12], ha rappresentato – e tutt'ora rappresenta- un utile strumento per garantire l'applicazione uniforme di condizioni omogenee di mercato tra i vari clubs, in

[11] Al riguardo, nella *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 18.01.2011,* al par. 3.3., è stato precisato come *"In tutti gli Stati membri dell'UE lo sport è finanziato in vario modo dalle autorità pubbliche. Alcune misure, ad esempio importi molto bassi di aiuti che rientrano nel regolamento "de minimis", possono rimanere al di fuori dell'ambito dell'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE. Laddove le condizioni previste in tale articolo siano soddisfatte, gli aiuti di Stato sono in linea di principio incompatibili con la legislazione UE, salvo nei casi in cui sia applicabile una delle deroghe di cui al medesimo articolo 107. Sebbene gli aiuti di Stato allo sport non rientrino in quanto tali nel regolamento generale di esenzione per categoria, ad essi si possono applicare alcune delle disposizioni di tale regolamento e in questi casi essi si possono considerare compatibili senza bisogno di notifica preventiva alla Commissione. In tutti gli altri casi, un nuovo aiuto deve essere notificato in anticipo alla Commissione a norma dell'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE e può essere concesso solo dopo che la Commissione ha adottato una decisione favorevole. Fino ad ora ci sono state poche decisioni riguardanti aiuti di Stato allo sport e, come in altri settori in una situazione simile, le parti interessate hanno ripetutamente chiesto ulteriori chiarimenti in merito al finanziamento delle infrastrutture e delle organizzazioni sportive.";*

[12] Dubbi dissipati dallo stesso Parlamento Europeo, all'interno della *Risoluzione del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico* laddove, al par. 6 della sezione dedicata al "Contesto Generale" *"[...]sottoscrive il principio essenziale secondo il quale gli aspetti economici dello sport professionistico ricadono nel campo di applicazione del trattato CE, tenuto conto della specificità degli sport quale sancita nella Dichiarazione di Nizza; e ritiene, a tale proposito, che gli effetti restrittivi di una norma sportiva siano conformi al diritto dell'UE, a condizione che la norma persegua un obiettivo legittimo connesso alla natura e allo scopo dello sport e che i suoi effetti limitativi siano intimamente legati al raggiungimento di tale obiettivo e proporzionati ad esso";*

ISSN 2036-7821

conformità agli obiettivi di sana e trasparente gestione finanziaria perseguiti dal diritto comunitario.

4. Contributi pubblici ai clubs sportivi e la "UEFA football earnings rule": profili giuscontabili.

Premessa la "liaison" funzionale che da molti anni, nel settore del calcio professionistico, associa l'indotto economico dallo stesso generato con le politiche di convergenza macroeconomica patrocinate dall'Unione europea, risulta opportuno sviluppare alcune riflessioni rispetto a quali siano, sotto il profilo giuscontabile, le possibili criticità derivanti dal supporto finanziario offerto dalle istituzioni pubbliche a quelle società che, secondo il sistema di giustizia sportiva, risultino inadempienti alla "Fair-play Regulation" approvata dalla UEFA, con particolare riguardo al parametro finanziario della "*football earnings rule*".

La citata rivisitazione, nell'ambito del diritto sportivo, della regola dell'*equilibrio di bilancio*, va letta nel senso di ritenere compatibili con il principio di cui all'art. 56 del Regolamento UE n. 1046/2018 tutte quelle attività economiche connesse al calcio professionistico che permettano di verificare che, con i propri mezzi di finanziamento (ossia il valore complessivo del patrimonio netto della società) e con un adeguato ricorso a finanziamenti da parte di terzi, il singolo club sportivo[13] riesca a ultimare l'esercizio finanziario in pareggio o utile economico.

Per essere più chiari, la società calcistica, per considerarsi un competitor virtuoso nel settore di mercato di riferimento, deve esser in grado di produrre risultati economici di gestione positivi o quantomeno tendenti all'equilibrio tra tutte le componenti positive e negative di reddito, facendo prevalentemente leva su risorse che derivino da processi reddituali di carattere autoreferenziale (si pensi ad esempio ai ricavi derivanti da vendite e prestazioni legate alle gare di campionato, ai proventi da sponsorizzazione/pubblicitari/commerciali, alle royalties, ai proventi da cessione di diritti audiovisivi, ricavi e proventi legati ai diritti sulle prestazioni di calciatori – cessioni temporanee o definitive, plusvalenze, ecc.-).

Se il saldo della gestione economica tenderà all'equilibrio o rientrerà nei valori di scostamento considerati accettabili dalla citata normativa sportiva grazie a periodici e strutturali interventi di sovvenzione e/o contribuzione erogati in conto esercizio da parte delle varie autorità pubbliche, questa circostanza costituirà un "warning" rispetto allo stato di salute finanziaria del club sportivo.

Nel caso del "warning" in parola, il rischio sotteso andrebbe rinvenuto nel fatto che la gestione economica del predetto club raggiungerebbe i risultati auspicati dalla UEFA per mezzo di interventi di supporto finanziario ad opera di soggetti terzi che non comporterebbero indebitamento (non trattandosi di istituti di credito o bancari

[13] C. Teodori, "*L'economia ed il bilancio delle società sportive: il caso delle società di calcio*," Giappichelli, 1995;

ISSN 2036-7821

con cui contrarre finanziamenti), ma che potrebbero assumere, nei fatti, la fisionomia propria di aiuti di Stato[14].

Come anticipato, tali interventi di supporto finanziario, se resi strutturali e determinanti ai fini del raggiungimento dei valori soglia previsti secondo la *"UEFA football earnings rule"*, possono ingenerare dubbi sul proficuo utilizzo delle anzidette risorse pubbliche.

Al fine di meglio comprendere il tema in esame, risulta indubbiamente interessante soffermare l'attenzione sull'ausilio interpretativo offerto dalla consolidata giurisprudenza contabile formatasi in relazione ai finanziamenti pubblici destinati alle c.d. "fondazioni di partecipazione".

Tali riflessioni, come meglio verrà di seguito dettagliato, mostrano profili di potenziale sovrapponibilità con riferimento al caso dei contributi pubblici erogati in favore di società di capitali operanti nel settore del calcio professionistico, titolari anch'esse di una specifica mission socioeducativa di interesse generale.

Al netto della natura squisitamente no profit ad essa riconoscibile, la "fondazione di partecipazione" si presenta come ente dotato di personalità giuridica di diritto privato orientato al perseguimento di un interesse generale e caratterizzato da una autonomia patrimoniale perfetta.

I contributi erogati da un Ente pubblico in favore della "fondazione di partecipazione" devono assolvere alla funzione di supportare l'interesse pubblico generalmente perseguito e non possono, invero, costituire finanziamenti periodici utili a garantire il ripiano di eventuali perdite gestionali che la fondazione dovrebbe, autonomamente, riassorbire nell'ambito della propria gestione ordinaria[15].

Garantire, per mezzo dei contributi pubblici, una stabile misura di riassorbimento e/o limitazione della perdita economica in capo al soggetto beneficiario induce a riflettere su quali possano essere le conseguenze della predetta operazione sotto il profilo giuscontabile.

Giova rammentare, infatti, come le risorse pubbliche oggetto del contributo rischierebbero di esser "sviate" nel loro utilizzo da quella che è la loro finalità istituzionale, per costituire, di fatto, una modalità alternativa di reperimento di fonti di finanziamento esterne per il raggiungimento degli equilibri di bilancio e, pertanto, per garantire la sopravvivenza dello stesso ente di diritto privato.

Se si traslassero le medesime argomentazioni con riferimento all'attività afferente ai clubs calcistici, sorgerebbero analoghe perplessità: in quale misura il sistema di sovvenzioni pubbliche indirizzato a tali società, di fatto, permette di raggiungere gli

[14] L'aiuto di Stato, per esser ammissibile secondo il diritto unionale, deve conformarsi a quanto previsto dagli artt. 107, 108 e 109 TFUE;

[15] Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo del Piemonte, deliberazioni n. 201/2017 e n. 24/2012; Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo della Lombardia, deliberazione n. 100/2011;

ISSN 2036-7821

equilibri di bilancio ovvero le soglie di "tolleranza" degli eventuali scostamenti di valori, determinati dalla *"UEFA football earnings rule"*?
I predetti contributi pubblici possono rappresentare un ausilio in grado di garantire la permanenza sul mercato (e la relativa partecipazione alle competizioni UEFA) di clubs sportivi che, in assenza degli stessi, verrebbero altrimenti "espulsi" o costretti a ridimensionare la propria posizione rispetto agli altri competitors?
Indubbiamente il tema si presta a maggiori approfondimenti da parte della giurisprudenza contabile, tenuto altresì conto del punto di intersezione che l'argomento di interesse manifesta rispetto alla materia degli aiuti di Stato.

5. Profili di contatto tra ordinamento sportivo e ordinamento statale.
La Corte costituzionale, nel quadro di una lettura pluralista della Carta fondamentale, ha da sempre sottolineato come l'ordinamento sportivo sia da considerare uno dei più significativi ordinamenti autonomi con cui l'ordinamento statale viene stabilmente a "contatto".
Nell'individuare l'esatto confine tra i due ordinamenti la Consulta ha stabilito che gli eventuali collegamenti devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice, ma anche del limite necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali è da annoverare quella alla pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiata dagli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione[16].
Nella sentenza n. 3101 del 2 febbraio 2022, in particolare, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, richiamata la predetta posizione assunta dal Giudice delle Leggi, offrono una puntuale interpretazione del riparto di competenze fra gli organi della giustizia sportiva e quelli della giustizia ordinario così come descritto all'interno del DL n. 220/2003 convertito in L. n. 280/2003.
Il D.L. n. 220 del 2003, nell'interpretazione fattane dalla giurisprudenza di legittimità, stabilisce che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia, *"salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo"* (vedasi art. 1, comma 1 del citato DL n. 220/2003).
Cosicché mentre la cd. "giustizia sportiva"[17] costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, di contro sempre quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentino una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi.

[16] Corte Costituzionale, sentenza n. 160 del 2019;
[17] L. Colantuoni, *"Diritto sportivo"*, 2009.

ISSN 2036-7821

Fra le situazioni giuridiche soggettive che la giurisprudenza ha notoriamente riconosciuto giuridicamente rilevanti vi sono anche gli interessi "adespoti" riferibili alla difesa del pubblico erario (statale e comunitario), la cui tutela in sede giurisdizionale è affidata alla funzione requirente della Magistratura contabile.

6. Conclusioni.

La *"UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulation"* rappresenta il primo strumento di controllo e presidio per una puntuale attuazione del principio generale dell'equilibrio di bilancio nel settore di mercato del calcio professionistico.

L'impresa calcistica che attui una gestione economica in coerenza con il principio generale sopra menzionato, infatti, garantisce il livello di *"accountability"* atteso dalle istituzioni comunitarie, anche al fine di contrastare eventuali fenomeni di opacità nella gestione delle risorse finanziarie allocate in tale settore di mercato, a tutela della libera concorrenza.

Tuttavia, corre l'obbligo di osservare come le istituzioni comunitarie abbiano evidenziato che il "vulnus" relativo ad una piena attuazione del diritto comunitario (in particolare, del diritto alla concorrenza e alla sana e trasparente gestione finanziaria) deve monitorarsi con riferimento all'intero settore dello sport professionistico.

Ciò premesso l'auspicio è che, rispetto agli aspetti delineati nel presente contributo, non sussista (e permanga) un deficit regolatorio con riguardo a tutti gli altri sport diversi dal calcio.

Tale circostanza, nel tempo, potrebbe determinare un'applicazione disomogenea e differenziata dei principi di sana e trasparente gestione finanziaria tra i vari sport professionistici contribuendo così, indirettamente, alla diffusione e al consolidamento, all'interno di alcuni clubs sportivi, di comportamenti idonei a delineare ipotesi di *"malpractice economico-finanziaria"*.

ISSN 2036-7821