

AUTORITÀ INDIPENDENTI E SPORT PROFESSIONISTICO: IL FOOTBALL GOVERNANCE ACT 2025 COME PARADIGMA DI REGOLAZIONE PUBBLICA DEL CALCIO, TRA SOSTENIBILITÀ E GOVERNANCE DEL SETTORE

Federico Laus

Ricercatore in Diritto amministrativo e pubblico nell'Università di Bologna

Abstract

L'articolo analizza il Football Governance Act 2025 come caso paradigmatico di regolazione pubblica del calcio professionistico, evidenziandone la rilevanza nel dibattito contemporaneo sul diritto amministrativo e sul diritto sportivo. La riforma britannica segna il superamento del tradizionale modello di autoregolazione delle leghe, istituendo un'autorità indipendente – l'Independent Football Regulator – dotata di poteri vincolanti in materia di sostenibilità finanziaria, licensing dei club, idoneità di proprietari e dirigenti, tutela dell'identità dei club e coinvolgimento dei tifosi. Il contributo ricostruisce l'architettura normativa dell'Act, soffermandosi sui meccanismi di controllo, sulle garanzie procedurali e sulle implicazioni concorrenziali del passaggio dalla regolazione privatistica a quella pubblicistica. In chiave comparata, l'analisi considera le recenti evoluzioni dell'ordinamento italiano, con particolare riferimento alla Commissione indipendente ex art. 13-bis d.lgs. n. 36/2021, mettendo in luce convergenze e differenze rispetto al modello inglese.

Parole chiave: Regolazione pubblica, Autorità indipendenti, Sostenibilità finanziaria, Ordinamenti.

Abstract

This article examines the Football Governance Act 2025 as a paradigmatic example of public regulation of professional football, highlighting its relevance within contemporary debates in administrative law and sports law. The UK reform marks a clear departure from the traditional model of league-based self-regulation by establishing an independent authority – the Independent Football Regulator – with binding powers concerning financial sustainability, club licensing, owners' and directors' suitability, protection of club identity, and fan engagement. The article outlines the Act's regulatory structure, focusing on supervisory mechanisms, procedural safeguards, and competition law implications arising from the shift to public regulation. From a comparative perspective, it considers recent developments in the Italian legal system, notably the Independent Commission established under Article 13-bis of Legislative

Decree No. 36/2021, identifying points of convergence and divergence with the UK framework.

Keywords: Public regulation, Independent authorities, Financial sustainability, Legal orders.

1. Premessa e genesi normativa

Il Football Governance Act 2025 (di seguito, anche, FGA) costituisce forse il più rilevante intervento legislativo adottato nel Regno Unito in materia di organizzazione e regolazione del calcio professionistico. Con tale atto, il legislatore britannico ha abbandonato il tradizionale modello di autoregolazione privata, affidato alle leghe e agli organismi sportivi, introducendo un regime di regolazione pubblica settoriale, fondato sull'istituzione di un'autorità indipendente dotata di poteri vincolanti.

È evidente che la riflessione qui sviluppata non possa collocarsi nell'ottica del diritto unionale né rivolgersi alla compatibilità di tale disciplina con i principi dell'Unione europea, considerata l'uscita del Regno Unito dall'UE già dal 2020, ma, come noto, il settore sportivo è unito da una complessa articolazione di federazioni sovranazionali alle quali si legano competizioni internazionali, cui partecipano anche società sportive provenienti dal Regno Unito. Pertanto, in un momento storico di particolare attenzione alla stabilità economica delle società sportive, la normativa britannica offre spunti di riflessione di particolare interesse, consentendo, peraltro, di osservare una comune tendenza tra gli ordinamenti, come attestato dalla recente istituzione della Commissione indipendente per la verifica dell'equilibrio economico e finanziario delle società sportive professionistiche in Italia (di cui si dirà in conclusione).

Il Football Governance Act 2025 costituisce, altresì, una disciplina di specifico interesse per lo studioso di diritto amministrativo, in quanto offre un esempio paradigmatico di regolazione pubblica di un settore economicamente rilevante nel quale confluiscono istanze proprie del diritto sportivo, della tutela del patrimonio culturale e sociale, nonché profili di diritto della concorrenza e di diritto societario.

Il *Football Governance Act 2025* è stato approvato dal Parlamento del Regno Unito e ha ricevuto il Royal Assent il 21 luglio 2025, entrando in vigore come normativa organica di disciplina del calcio professionistico inglese.¹ La legge nasce da un lungo dibattito politico e sociale, inaugurato dal *report* indipendente denominato *Fan-Led Review of Football Governance (2021)*² e rafforzato dalle criticità evidenziate da numerose crisi finanziarie di club e dalla tentata costituzione di una *European Super League* nel 2021³: eventi percepiti come minaccia alla sostenibilità economica, alla governance trasparente e all'identità delle società calcistiche inglesi.

¹ Il testo normativo è consultabile al seguente link: www.gov.uk/legislation.

² Consultabile al seguente link: www.gov.uk/government/publications.

³ Al riguardo, sia permesso il richiamo a F. Laus, *Lo sport tra concorrenza, competitività e protezionismo: riflessioni alla luce del caso Superleague*, in *federalismi.it*, 2021, 18, p. 134 ss.

La riforma si colloca in un contesto di crisi strutturale del calcio inglese, scenario a fronte del quale l'intervento statale si presenta non come regolazione "intrusiva" di un settore autosufficiente, bensì come risposta a un asserito fallimento sistemico della governance privata.

In virtù di ciò, il legislatore britannico ha inteso sostituire il modello di autoregolazione tradizionale (basato su organismi privati come la Football Association, la Premier League e l'EFL) con un regime di regolazione normativa statale dotato di efficacia vincolante.

L'obiettivo del presente contributo è analizzare il contenuto normativo del FGA, evidenziarne le principali innovazioni giuridiche, valutarne l'impatto sul diritto sportivo e sul diritto della concorrenza, nonché offrire alcuni brevi spunti di comparazione con l'ordinamento italiano.

Considerato il carattere recente della disciplina e la sua evidente peculiarità, in termini di contenuto e di scenario, non si intende svolgere un'analisi comparata tra ordinamenti, né proporre un confronto sistematico tra modelli nazionali di regolazione dello sport, che risulterebbe improprio, ma si offre di esaminare la nuova disciplina britannica come oggetto di approfondimento, utilizzando taluni riferimenti all'ordinamento italiano esclusivamente in funzione contestuale, al fine di evidenziarne la rilevanza nel dibattito amministrativistico contemporaneo.

Occorre, poi, premettere che il presente lavoro, inoltre, non intende né può assumere una posizione sulla opportunità politica della riforma nel contesto britannico, né esprimere valutazioni di merito sull'indirizzo legislativo sotteso al Football Governance Act 2025. L'analisi è dedicata alla ricostruzione dei contenuti normativi e all'individuazione dei profili di novità della disciplina, nella consapevolezza che l'effettiva portata dell'intervento potrà essere valutata solo alla luce della sua concreta applicazione e della prassi attuativa.

2. Ratio legis e finalità del Football Governance Act

Il FGA esplicita sin dalle disposizioni iniziali le proprie finalità: la tutela e la promozione della sostenibilità del calcio inglese, intesa in senso ampio e non meramente economico. Il legislatore individua tre obiettivi principali:

- a) la solidità finanziaria dei singoli club;
- b) la resilienza sistemica del calcio professionistico;
- c) la protezione del patrimonio storico, identitario e comunitario delle società calcistiche.

È significativo che la legge non si limiti a un approccio contabile o prudenziale, ma riconosca esplicitamente la dimensione sociale e culturale del calcio, qualificando i club come beni di rilevanza collettiva. Tale impostazione segna una cesura rispetto alla tradizionale concezione privatistica delle società sportive, avvicinando il calcio a settori dell'economia regolata, caratterizzati da interessi pubblici diffusi, che in questo momento storico sono oggetto di crescente penetrazione statale in diversi ordinamenti.⁴

⁴ Sul più recente sviluppo (e rinnovato impatto) dell'intervento pubblico sui settori economici, tra gli altri, a livello italiano si ricordano A. Sandulli, *Le nuove coordinate dell'intervento pubblico in economia*, in *Munus*, 2023, 2,

L'art. 1 dell'*Act* definisce la ratio legis della normativa, ponendo come fine il “*protect and promote the sustainability of English football*”, ossia quale obiettivo di tutela e promozione della sostenibilità – economica, sociale e sportiva – del calcio inglese. Tale finalità si declina, nel corso del testo normativo, secondo alcuni “sotto-obiettivi” fondamentali, tra i quali possono annoverarsi la tutela della stabilità finanziaria dei club, la custodia della resilienza del sistema calcio nel suo complesso, la protezione del patrimonio storico e dell'identità dei club e delle comunità e il rafforzamento della partecipazione dei tifosi e degli stakeholder non proprietari.

Interessante, al riguardo, è osservare che, allo stesso articolo 1⁵, la sostenibilità del calcio inglese viene intesa dal legislatore come la capacità del sistema di continuare, nel tempo, a soddisfare gli interessi dei tifosi delle società sottoposte a regolazione e, al contempo, di preservare il proprio ruolo di fattore di coesione e sviluppo economico e sociale delle comunità territoriali di riferimento. Il legislatore britannico, in tale occasione, sembra individuare specifiche condizioni per l'attestazione della sostenibilità del sistema, delineando al contempo i presupposti di un giudizio sull'operato della governance, che in tali parametri trova il criterio di valutazione del risultato.⁶ Non è dato sapere quale possa essere la conseguenza del venir meno di una delle due condizioni poste, ma indubbiamente l'*Act* introduce strumenti e enti preposti al relativo monitoraggio e ad intervenire ove necessario.

Dal punto di vista teorico, l'approccio adottato dal Football Governance Act 2025 si discosta nettamente dal modello di governance prevalentemente privatistico che ha tradizionalmente caratterizzato il calcio inglese e che, pur con significative differenze, è riscontrabile anche in

p. V ss.; M. Clarich, *L'intervento dello Stato nell'economia all'epoca della deglobalizzazione*, in *Luiss Law Review*, 2023, 1, p. 6 ss.; M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2022, 1, p. 1 ss.; F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, Il Mulino, 2021; A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2024, 1, p. 63 ss.; F. Cortese, I. M. Delgado, F. Di Lascio (a cura di), *L'intervento pubblico in economia in tempi di crisi*, Milano, Franco Angeli, 2025. Nel dibattito recente sul ruolo dei poteri pubblici nell'economia, l'attenzione verso la tutela di interessi nazionali strategici è emersa anche con riferimento al controllo degli investimenti esteri, come dimostra l'evoluzione dei cd. golden powers. Il richiamo a tale esperienza non intende attribuire rilievo diretto o assimilabile a tali strumenti nel contesto della presente analisi, ma serve unicamente a segnalare una più ampia tendenza degli ordinamenti contemporanei a valorizzare, in chiave pubblicistica, la protezione di settori ritenuti strategici. In questo quadro si colloca, pur con logiche e strumenti del tutto differenti, la scelta britannica di affidare all'Independent Football Regulator la valutazione dell'idoneità di investitori e proprietari dei club, al fine di preservare la stabilità e l'integrità del sistema calcistico. Sul tema dei golden powers, si veda, tra gli altri, recentemente, C. Sereni Lucarelli, *Sul rapporto tra esercizio dei poteri speciali e sviluppo sostenibile*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2025, 4, p. 729 ss., e M. Dugato, *I "golden powers" tra espansione ed atipicità*, in *Munus*, 2023, 1, p. 5 ss.

⁵ Così afferma il par. 3 dell'articolo 1: “For the purposes of this section, English football is sustainable if it— (a) continues to serve the interests of fans of regulated clubs, and (b) continues to contribute to the economic or social well-being of the local communities with which regulated clubs are associated”.

⁶ Anche nel sistema anglosassone, pare, dunque, potersi individuare un meccanismo di valutazione della performance secondo il principio del risultato, ben noto ormai nell'ordinamento amministrativo italiano. Al riguardo, con specifico riferimento al percorso del principio stesso, M. R. Spasiano, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *federalismi.it*, 2024, 9, p.206 ss.

altri ordinamenti occidentali⁷, nei quali la regolazione del settore sportivo è stata a lungo affidata in via principale a meccanismi di autoregolazione federale o leghe-centrica. In tale contesto, il diritto sportivo inglese aveva operato in larga misura mediante l'autodisciplina delle organizzazioni sportive – ad esempio attraverso i *fit and proper person tests* adottati dalle singole leghe⁸ – mentre il nuovo assetto introduce un controllo normativo pubblico e vincolante, affidato a un'autorità indipendente di fonte legislativa.

3. L'Independent Football Regulator: natura giuridica e funzioni

Cuore della riforma è certamente l'istituzione dell'Independent Football Regulator (di seguito, anche, IFR), autorità indipendente dotata di personalità giuridica e autonomia funzionale.⁹ L'IFR è configurato come regolatore settoriale specializzato, sul modello delle autorità indipendenti di altri comparti economici, ma con competenze calibrate sul peculiare contesto sportivo.

All'IFR sono attribuite funzioni regolatorie, mediante l'adozione di regole vincolanti, autorizzatorie (attraverso il rilascio delle licenze ai club), di vigilanza e controllo, nonché sanzionatorie (incluse misure incisive nei confronti di club, proprietari e dirigenti).

È stato correttamente osservato che l'istituzione dell'IFR comporta uno spostamento del baricentro della governance dal diritto privato al diritto pubblico¹⁰, con l'ingresso stabile del diritto amministrativo e dei principi di legalità, proporzionalità e ragionevolezza nel cuore dell'ordinamento sportivo.

Gli obiettivi statuari esplicitati all'art.6 includono la protezione e promozione della solidità finanziaria delle società calcistiche (“club financial soundness objective”), la promozione della resilienza finanziaria sistemica del calcio inglese (“systemic financial resilience objective”) e la tutela del patrimonio storico, culturale e identitario del gioco del calcio (“heritage objective”).

⁷ In altri ordinamenti europei, infatti, quali quello italiano, spagnolo, francese e tedesco, la governance del calcio professionistico è stata storicamente affidata in via principale alle federazioni sportive nazionali e alle leghe professionistiche, nell'ambito di modelli di autoregolazione settoriale. In Italia, tali funzioni sono tradizionalmente esercitate dalla FIGC e dalle leghe di riferimento; in Spagna dalla Real Federación Española de Fútbol e dalla Liga Nacional de Fútbol Profesional; in Francia dalla Fédération Française de Football e dalla Ligue de Football Professionnel; in Germania dalla Deutscher Fußball-Bund e dalla Deutsche Fußball Liga. In tutti questi ordinamenti, pur con assetti e strumenti differenti, non si è registrata, sino a tempi recenti, l'istituzione di un'autorità pubblica indipendente settoriale dotata di poteri regolatori diretti analoghi a quelli attribuiti all'Independent Football Regulator dal Football Governance Act 2025.

⁸ Con l'espressione “fit and proper person tests” si indicano le procedure di verifica dell'idoneità soggettiva dei proprietari e dei dirigenti delle società calcistiche, tradizionalmente adottate dalle leghe inglesi come strumenti privatistici di controllo dell'accesso alla proprietà e alla gestione dei club, e oggi superate dal più articolato regime pubblicistico introdotto dal Football Governance Act 2025.

⁹ A tale istituzione è già stato dedicato apposito sito internet: <https://www.footballregulator.org.uk/>

¹⁰ C.A. Flanagan, *The football governance act, the independent football regulator, and the regulation of football finance in England: legal, regulatory, and policy considerations*, in *The International Sports Law Journal*, 6 dicembre 2025, dove l'autore qualifica l'IFR come un regolatore statutario che altera l'equilibrio tradizionale della governance calcistica Flanagan afferma che il FGA “introduces a statutory regulator for English football” e “fundamentally alters the balance between private and public authority in the governance of the game”. Parimenti, a pag. 2, sottolinea l'intervenuta sottrazione del controllo regolatorio da parte dello Stato (“wresting of regulatory control away from the football industry by the state”).

In tale veste, l'IFR non ricalca un'autorità pubblica tradizionale, bensì un ente dotato di funzioni specifiche nel settore sportivo privato, integrato nel tessuto normativo pubblico.

Benché la soluzione britannica possa risultare di difficile assimilazione nel nostro ordinamento (soprattutto alla luce della rigorosa separazione degli ordinamenti, nazionale e sportivo¹¹ e pur considerata l'istituzione della Commissione indipendente sopra ricordata), è certo che la creazione di un'autorità indipendente in ambito calcistico rappresenti un significativo mutamento rispetto ai precedenti modelli di autoregolazione, introducendo poteri vincolanti ai quali *tutte* le società sotto la sua giurisdizione dovranno uniformarsi (a differenza di precedenti sistemi basati su standard volontari o privati).

Gli articoli 7 e 8 del Football Governance Act 2025 svolgono una funzione centrale nell'architettura della riforma, poiché definiscono i doveri generali e i principi regolatori cui l'Independent Football Regulator (IFR) deve attenersi nell'esercizio delle proprie funzioni. L'art. 7 individua, in primo luogo, un vincolo teleologico generale, imponendo all'IFR di esercitare i poteri attribuiti dalla legge in modo compatibile con le finalità del FGA e idoneo a perseguire uno o più degli obiettivi statutari del Regulator. Accanto a tale vincolo finalistico, la disposizione introduce una serie di contro-limiti sostanziali, imponendo all'IFR di tener conto della necessità di evitare effetti distorsivi sulla competitività sportiva tra club regolati, di prevenire svantaggi concorrenziali rispetto a club non soggetti alla regolazione e di non ostacolare la crescita finanziaria e gli investimenti nel calcio inglese. Ne emerge una configurazione dell'IFR non come regolatore "interventista", bensì come autorità chiamata a operare un delicato bilanciamento tra sostenibilità, competitività e attrattività economica del settore.

L'art. 7, inoltre, rafforza la dimensione sistemica dell'azione regolatoria, imponendo all'IFR di tener conto, nello svolgimento delle proprie funzioni, di una pluralità di fonti di indirizzo e conoscenza – tra cui i propri principi regolatori, la relazione sullo stato del calcio (*state of the game report*) e gli atti di indirizzo del Segretario di Stato – e di monitorare costantemente il livello di conformità dei soggetti regolati agli obblighi imposti dalla normativa.

L'art. 8 completa tale quadro delineando i principi regolatori che devono orientare in modo trasversale l'esercizio dei poteri dell'IFR. In particolare, la norma consacra principi tipici del diritto della regolazione pubblica, quali l'efficienza nell'uso delle risorse, la cooperazione e il coinvolgimento proattivo dei soggetti regolati e degli stakeholder (inclusi tifosi e giocatori), la necessità e la proporzionalità degli obblighi e delle restrizioni imposte, nonché l'obbligo di privilegiare, ove possibile, soluzioni meno onerose per il raggiungimento degli obiettivi regolatori. Di rilievo è, altresì, il principio di contestualizzazione dell'azione regolatoria, che

¹¹ Sull'autonomia degli ordinamenti in Italia, tra i tanti, P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 12, p. 2 ss.; G. Liotta, L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2020; L. Santoro, *Cosa resta dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel cammino dalla legge di stabilità 2019 alla Riforma dello sport*, in G. Liotta (a cura di), *Compendio sulla riforma del lavoro sportivo*, UNIPA Press University, Palermo, 2023, p. 3 ss.; M. Sanino, *Il lento cammino verso la piena autonomia dell'ordinamento sportivo*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna University Press, Bologna, 2018, vol. I, p. 173 ss.

impone all'IFR di tener conto delle specificità del sistema calcistico e dell'interazione tra la regolazione pubblica e le regole adottate dagli organizzatori delle competizioni, nonché il principio di coerenza e quello di responsabilizzazione della proprietà e del management dei club. Infine, il richiamo espresso alla trasparenza, “per quanto ragionevolmente praticabile”, rafforza la natura pubblicistica del Regolatore e ne differenzia l'azione rispetto ai tradizionali meccanismi di autoregolazione privata.¹²

Nel loro complesso, gli articoli 7 e 8 configurano, dunque, l'IFR come un'autorità indipendente dotata di ampi poteri regolatori e sanzionatori in materia di licenze, governance, trasparenza finanziaria, coinvolgimento dei tifosi e tutela dell'identità dei club, ma al tempo stesso rigidamente vincolata a criteri di proporzionalità, ragionevolezza e bilanciamento degli interessi, secondo un modello di regolazione pubblica “*light-touch*” adattato alle peculiarità del calcio professionistico.

3.1. Sindacabilità delle decisioni dell'IFR

Coerentemente con la natura pubblicistica dell'Independent Football Regulator, il Football Governance Act 2025 non lascia il controllo della sua azione a modalità meramente interne o di autoregolazione: la legge disciplina in modo dettagliato un sistema di revisione e impugnazione che combina una procedura interna di review con l'accesso a un rimedio giurisdizionale esterno davanti al Tribunale per i ricorsi in materia di concorrenza (Competition Appeal Tribunal). Tale assetto risponde all'esigenza di bilanciare l'efficacia e la tempestività dell'azione regolatoria con garanzie procedurali adeguate, in considerazione della rilevanza pubblica ed economica degli interessi coinvolti.

La parte centrale del meccanismo è tracciata dall'art. 81, che definisce le decisioni impugnabili (*reviewable decisions*) mediante rinvio all'allegato (Schedule) 10 e impone all'IFR l'obbligo di informare senza ritardo i soggetti interessati (*concerned*) dal provvedimento circa il diritto di chiedere una revisione interna e di appellare al Tribunale. La nozione di “concerned person” e l'elenco delle decisioni soggette a revisione sono disciplinati in modo puntuale nello Schedule 10, con la conseguenza che il regime di impugnazione varia in base alla natura del provvedimento stesso.

La procedura interna è regolata dagli artt. 82–83. Il termine per richiedere la *review* è breve (7 giorni dalla notifica dell'avviso ai sensi dell'art. 81) e l'IFR deve decidere “as soon as reasonably practicable” se procedere alla revisione; se la *review* è avviata, il revisore competente (c.d. *applicable reviewer*, che può essere il Board o una commissione dell'Expert Panel secondo quanto indicato nello Schedule 10) determina la natura e l'estensione dell'esame e deve avere riguardo alle rappresentazioni del soggetto interessato. Il legislatore prevede, a tutela della regolarità procedimentale, obblighi di notifica, termini (28 giorni per la decisione del reviewer, prorogabili per ragioni speciali) e l'obbligo di pubblicazione della decisione della *review*.

¹² All'art. 8, comma 1, lett. h: “it should act as transparently as reasonably practicable”.

Il legislatore ha, altresì, inteso preservare la funzionalità e la stabilità del sistema regolatorio individuando una serie di decisioni il cui effetto non può essere sospeso né in sede di review né in sede di impugnazione giudiziale, recandone l'elenco all'art. 82, comma 8. Tale scelta normativa trova giustificazione sistematica, evidentemente, nella necessità di evitare che il potere di sindacare e sospendere provvedimenti possa essere usato per paralizzare misure adottate per tutelare la sicurezza finanziaria e l'integrità del sistema.

Compiuta la *review* interna, la legge permette l'apertura del percorso giurisdizionale: l'art. 84 riconosce ai soggetti interessati la possibilità di appellare al Competition Appeal Tribunal contro le decisioni elencate (tra cui la revoca di una *operating licence*, le determinazioni di *non-suitability*, gli ordini di *disqualification* e simili). L'appello al Tribunale deve essere introdotto nei termini previsti dalle relative regole processuali (*Tribunal Procedure Rules*) e, salvo eccezioni espressamente previste (collegate al carattere non sospendibile di taluni provvedimenti), non sospende automaticamente l'efficacia dei provvedimenti impugnati, salvo che il Tribunale non disponga altrimenti.

La Parte 9 del FGA mette in rilievo una scelta procedurale rilevante in ordine alla natura del controllo: l'art. 85 stabilisce che il *Competition Appeal Tribunal*, quanto alle decisioni espressamente elencate all'art. 84¹³, decide nel merito (*on the merits*) rispetto alle ragioni poste a fondamento dell'impugnazione (art. 85(1)); per le altre impugnazioni, il Tribunale applicherà i principi analoghi a quelli della High Court in sede di *judicial review* (art. 85(2)). In termini pratici, ciò significa che su alcune materie il Tribunale effettua una valutazione di merito dell'opportunità, della correttezza fattuale e giuridica della decisione dell'IFR, con poteri estesi di conferma, annullamento, rimessione al regolatore o adozione di provvedimenti sostitutivi; su altre, il sindacato resta ancorato ai classici standard del *judicial review*, ossia ai parametri della legalità, della correttezza procedimentale, della ragionevolezza e della proporzionalità.

Il regime dei rimedi è coerente con la funzione pubblicistica del regolatore: il Tribunale può confermare o annullare la decisione, rimettere la questione all'IFR per un riesame, o addirittura adottare le misure che l'IFR avrebbe potuto adottare. Ferme restando le possibilità di appello alla Court of Appeal su punti di diritto, il quadro operativo garantisce un doppio livello di controllo — interno e giurisdizionale — strutturato per contemperare esigenze di tutela dei diritti soggettivi e di salvaguardia dell'interesse pubblico alla stabilità e integrità del sistema calcistico.

Sul piano sistematico, la Parte 9 del FGA traduce dunque una scelta equilibrata: associa al ruolo di vigilanza rafforzata dell'IFR tutele procedurali robuste e rimedi giurisdizionali efficaci, ma disciplina altresì limiti alla sospensione e alla revisione che rispondono all'esigenza di non compromettere la funzionalità prudenziale del regime regolatorio. Tale impianto appare coerente con la natura dell'IFR come autorità pubblica indipendente: esso sottrae al mero arbitrato privatistico la regolazione delle questioni più delicate, ma conserva per i soggetti

¹³ In particolare, il comma 1 dell'art. 85 si riferisce a: (a) a reviewable decision listed in section 84(3), or (b) a decision or deemed decision of an applicable reviewer under section 83(2) in respect of a reviewable decision listed in section 84(3).

interessati canali concreti di tutela contro eventuali abusi o errori decisionali, nel quadro dei principi del diritto amministrativo (legalità, correttezza procedimentale e proporzionalità).

4. Il sistema di *licensing* dei club

Una delle innovazioni più rilevanti introdotte dal FGA è il sistema di licenze obbligatorie per l'esercizio dell'attività calcistica professionistica. Nessun club può partecipare alle competizioni rientranti nell'ambito applicativo della legge senza una licenza rilasciata dall'IFR.

Il rilascio della licenza è subordinato al rispetto di condizioni cumulative, tra cui la presentazione di piani finanziari sostenibili, l'adozione di adeguati assetti di governance societaria, l'esistenza di meccanismi strutturati di consultazione dei tifosi, la verifica dell'idoneità di proprietari e dirigenti.

Il modello di *licensing* non si limita a un controllo ex ante, ma introduce una vigilanza continua, con la possibilità per il regolatore di imporre condizioni correttive o revocare la licenza in caso di violazioni gravi. In tal modo, la sostenibilità finanziaria diventa un requisito permanente e non più un mero obiettivo programmatico.

Il sistema delle *operating licences* costituisce, quindi, il dispositivo attraverso cui il FGA rende effettiva la nuova regolazione pubblica del calcio professionistico, trasformando l'esercizio dell'attività sportiva in un'attività abilitata e sottoposta a vigilanza. L'art. 15 pone la regola di fondo: un club non può "operare" con una *relevant team*¹⁴ se non è titolare di una licenza rilasciata dall'Independent Football Regulator (IFR), distinguendo tra licenza provvisoria, autorizzatoria su base temporanea e condizionata, e licenza piena, abilitativa in via continuativa. L'effetto sistematico è rilevante: l'accesso e la permanenza nel calcio regolato non dipendono più soltanto dalle regole privatistiche delle competizioni, ma vengono subordinati a un controllo regolatorio pubblico, articolato in requisiti sostanziali e in garanzie procedimentali.

La licenza provvisoria assolve a una funzione di "ingresso controllato" e di verifica progressiva della capacità del club di conformarsi agli obblighi imposti dall'Act. L'art. 16 disciplina la domanda imponendo che essa sia accompagnata, tra l'altro, da un *personnel statement* (con identificazione di proprietari e dirigenti, nonché delle funzioni manageriali rilevanti) e da uno *strategic business plan* volto a descrivere l'operatività proposta, i costi stimati, le modalità di finanziamento e l'origine delle risorse per un periodo che si estende almeno fino al termine della stagione successiva. Tale impostazione evidenzia che il *licensing* è concepito non come adempimento meramente formale, bensì come strumento di trasparenza e responsabilizzazione della struttura proprietaria e gestionale del club.

La decisione sul rilascio della licenza provvisoria è contenuta nell'art. 17, che vincola l'IFR a concederla solo quando sia soddisfatto un nucleo di presupposti tassativi: il club deve risultare in grado di operare con una *relevant team*, di rispettare le condizioni obbligatorie di licenza e di conformarsi ai doveri imposti ai club (artt. 45–53). È particolarmente significativo, sul piano

¹⁴ L'espressione "squadra rilevante" indica una squadra iscritta a una competizione regolata, ovvero che ne sia membro o vi partecipi.

“pubblicistico”, che la norma innesti un meccanismo di contraddittorio procedimentale: qualora l’IFR non sia soddisfatto, deve notificare un preavviso di rigetto motivato, invitare il club a presentare osservazioni entro un termine minimo di quattordici giorni e tenerne conto prima della decisione. La licenza provvisoria ha, inoltre, durata limitata (massimo tre anni), coerentemente con la sua funzione di fase transitoria orientata al conseguimento dei requisiti pienamente stabilizzati.

Il passaggio alla licenza piena è governato dall’art. 18, che introduce un vero e proprio *full licence test* e rende qui centrale il rinvio all’allegato 4 (schedule 4). Perché la licenza piena sia concessa, l’IFR deve essere soddisfatto non soltanto dell’operatività della squadra e della conformità alle condizioni obbligatorie e ai doveri generali dei club, ma anche del rispetto dei requisiti minimi (*threshold requirements*) contenuti nello Schedule 4, oltre alla mancanza di una determinazione negativa sull’idoneità (*suitability*) di proprietari e *officers* secondo la Parte 4. È in questo snodo che la disciplina mostra la propria ambizione sistemica: la licenza piena presuppone un giudizio complessivo sulla capacità del club di operare nel lungo periodo in modo sostenibile, con risorse adeguate e con assetti di governance coerenti con gli obiettivi del regolatore.

Lo Schedule 4 definisce tre requisiti-soglia che, pur formulati in termini “funzionali” (appropriatezza delle risorse rispetto alle attività svolte o da svolgere), consentono un controllo penetrante e adattabile al caso concreto. In primo luogo, il *financial resources threshold requirement* è soddisfatto quando le risorse finanziarie del club risultino appropriate rispetto alle attività del club; nel valutare tale appropriatezza, l’IFR può considerare, tra l’altro, la struttura societaria e di gruppo, il piano finanziario più recente, lo *strategic business plan* ex art. 16(5), la competizione rilevante e le ulteriori competizioni cui il club partecipi, nonché l’interazione con le risorse non finanziarie. In secondo luogo, il *non-financial resources threshold requirement* impone un vaglio di adeguatezza delle risorse “non finanziarie”, includendo profili organizzativi e di competenza: l’IFR può tener conto della struttura societaria, delle competenze di owners e officers, nonché degli assetti di governance societaria, come risultanti dall’ultima dichiarazione di governance societaria trasmessa all’IFR. In terzo luogo, lo Schedule 4 introduce il *fan engagement threshold requirement*, che non è una clausola meramente programmatica ma un requisito-soglia: esso è soddisfatto solo se il club dispone di strumenti adeguati ed efficaci per consultare i tifosi e per tenere conto delle loro opinioni nelle decisioni sulle questioni rilevanti, che includono la direzione strategica, le priorità di business, profili operativi e *match-day* (ivi compresa la politica dei prezzi dei biglietti), il patrimonio (nel senso più ampio di *heritage*, utilizzato dalla normativa) e i piani di coinvolgimento dei tifosi; la componente “*heritage*” è ulteriormente specificata includendo, tra l’altro, stadio, stemma, colori della maglia e nome della squadra.

In parallelo ai requisiti dello Schedule 4, il *Football Governance Act* costruisce un nucleo di obblighi strutturali inderogabili mediante le condizioni obbligatorie di licenza dello Schedule 5, richiamate dall’art. 20. La logica è coerente: mentre lo Schedule 4 definisce l’esito (il club deve essere adeguato sul piano finanziario, organizzativo e partecipativo), lo Schedule 5

definisce gli “strumenti” attraverso cui il regolatore può monitorare e rendere verificabile quella adeguatezza. Lo Schedule 5 impone infatti che ogni licenza contenga¹⁵: una condizione relativa ai piani finanziari, una condizione relativa alla dichiarazione di governance societaria, una condizione relativa alla consultazione dei tifosi e una condizione relativa alla dichiarazione annuale. La prima obbliga il club a predisporre e trasmettere un piano finanziario entro termini determinati, ad aggiornarlo periodicamente e in occasione di mutamenti rilevanti, e soprattutto ad agire conformemente al piano vigente; la norma precisa che il piano deve includere informazioni sui finanziamenti e sulla relativa fonte, su ricavi e spese attese, nonché su valutazioni di rischio e piani di mitigazione. La *corporate governance statement condition* richiede la trasmissione e l’aggiornamento di una dichiarazione sulla governance, che deve indicare come il club applichi il codice che verrà adottato¹⁶ dall’IFR e quali azioni adottate per promuovere l’uguaglianza, la diversità e l’inclusione; la dichiarazione deve essere pubblicata dal club online e, parallelamente, l’IFR deve pubblicare le dichiarazioni e un rapporto periodico che sintetizzi il livello di applicazione del codice, evidenzii criticità e suggerisca miglioramenti. È, poi, previsto che l’IFR elabori un vero e proprio *code of practice* (cui poc’anzi si è fatta menzione) sulla corporate governance, definendo in senso ampio la nozione di governance, includendovi persino il contributo del club al benessere economico e sociale della comunità locale. La *fan consultation condition*, infine, obbliga il club a svolgere consultazioni regolari sui “*relevant matters*” con rappresentanti eletti dai tifosi o comunque ritenuti rappresentativi dall’IFR, prevedendo anche la possibile costituzione di un gruppo di rappresentanza; nella calibrazione di tali obblighi, l’IFR deve considerare assetti di governance, dimensione e composizione della *fanbase* e risorse del club. Completa il quadro la *annual declaration condition*, che impone una dichiarazione annuale contenente, tra l’altro, un riepilogo delle notifiche effettuate (o dovute) in base a specifici obblighi di comunicazione previsti dall’Act.

Questo impianto rende più chiaro anche il significato delle condizioni discrezionali (artt. 21–22): esse non sostituiscono le condizioni obbligatorie, ma consentono all’IFR di intervenire in modo mirato e proporzionato quando ciò sia necessario per garantire o mantenere le soglie dello Schedule 4 o per promuovere la resilienza sistemica. Il legislatore, però, circoscrive in modo rigoroso tali poteri, soprattutto sul versante finanziario, limitandoli a debito, liquidità, spesa complessiva e, in un’ottica di integrità del sistema, al rifiuto di fondi ragionevolmente sospetti di connessione con gravi condotte criminali; al contempo, esclude interventi micro-diretti su specifiche transazioni. Sul piano procedurale, gli artt. 23–25 introducono un modello di regolazione dialogica: per le condizioni finanziarie, è previsto un contraddittorio anche con l’organizzatore della competizione e un meccanismo di *commitments in lieu* che può sostituire la condizione proposta, configurando una forma di co-regolazione tra IFR e organizzatori della competizione; per le condizioni non finanziarie e per quelle relative al fan engagement, il

¹⁵ Schedule 5 - Mandatory licence conditions, Introduction, 1. The IFR must attach to each operating licence: (a) a financial plans condition, (b) a corporate governance statement condition, (c) a fan consultation condition, and (d) an annual declaration condition.

¹⁶ Ad oggi risulta ancora in fase di preparazione, pur essendo prescritto dal paragrafo 7 dell’allegato 5.

contraddittorio resta invece concentrato sul club, pur mantenendo termini minimi e obbligo di considerare le osservazioni.

Nel complesso, l'innesto delle Schedule 4 e 5 mostra come la licenza non sia un titolo statico, ma un atto dinamico: definisce soglie sostanziali di adeguatezza (finanziaria, organizzativa e partecipativa); impone condizioni obbligatorie che rendono tali soglie misurabili e verificabili nel tempo; consente interventi correttivi mirati e procedimentalizzati; preserva, al contempo, un equilibrio con la competitività sportiva e con il ruolo degli organizzatori delle competizioni.

Nel disegno complessivo del Football Governance Act 2025, lo Schedule 4 individua i requisiti-soglia di risultato che il club deve conseguire in termini di adeguatezza finanziaria, organizzativa e partecipativa, mentre lo Schedule 5 definisce gli obblighi procedurali e informativi attraverso i quali tale adeguatezza viene resa verificabile e monitorabile nel tempo dall'IFR.

Il *full licence test* previsto dall'art. 18 opera, in tal senso, come punto di convergenza sistematica tra soglie sostanziali, condizioni obbligatorie di licenza e disciplina dell'idoneità della proprietà e del management, trasformando il *licensing* in un meccanismo dinamico di regolazione continuativa piuttosto che in un'autorizzazione statica di accesso al sistema competitivo.

La novità rilevante consiste nell'attribuire a un regolatore statale (e non più agli organismi privati delle leghe) la competenza esclusiva ad emanare standard di idoneità, vincolanti per tutti i club, integrando profili organizzativi, finanziari e di governance interna in un quadro unitario.

5. Proprietà, dirigenti e test di idoneità

Il *Football Governance Act 2025* sostituisce i tradizionali *owners' and directors' tests* adottati dalle leghe con un sistema unitario e pubblicistico di verifica dell'idoneità, affidato all'Independent Football Regulator (IFR). Tale disciplina, contenuta nella Parte 4 dell'Act, segna un netto superamento dei precedenti meccanismi di controllo privatistico, spesso frammentari e inefficaci nel prevenire gestioni opache o altamente speculative, rafforzando in modo significativo la responsabilizzazione della proprietà e del management dei club.

La nozione di *owner* e di *officer* è definita in senso sostanziale e ampio: non rileva esclusivamente la titolarità formale di partecipazioni o incarichi, ma anche l'esercizio di un'influenza significativa di fatto sulle decisioni societarie. In questo quadro, la legge sottopone a controllo non solo i nuovi ingressi nella proprietà o negli organi direttivi, ma anche la permanenza nel ruolo dei soggetti già insediati, introducendo un modello di vigilanza continuativa e dinamica, strettamente connesso al sistema di *licensing*.

Il fulcro del regime è rappresentato dalla necessità di una determinazione positiva di idoneità da parte dell'IFR quale condizione per assumere o mantenere il ruolo di proprietario o dirigente di un club regolato. La valutazione si fonda su criteri tipizzati dalla legge, che comprendono requisiti di onorabilità¹⁷ e integrità, solidità finanziaria e, per gli *officers*, anche competenza

¹⁷ Nel sistema italiano, il giudizio di onorabilità ha trovato la sua elaborazione più compiuta nel settore finanziario, ove esso opera come requisito essenziale per l'accesso e la permanenza negli organi di amministrazione e

professionale. Particolare rilievo assume il controllo sulla provenienza delle risorse finanziarie, con l'esplicita esclusione di fonti di ricchezza connesse a gravi condotte criminali. Il giudizio dell'IFR non è meramente formale, ma implica una valutazione sostanziale e prospettica dell'affidabilità del soggetto in relazione agli interessi del club e alla stabilità del sistema nel suo complesso.

La disciplina si caratterizza, inoltre, per un articolato apparato procedimentale, che garantisce il contraddittorio e la trasparenza delle decisioni, ma al tempo stesso prevede meccanismi automatici volti a evitare elusioni o inerzie: l'assunzione di un ruolo senza la preventiva determinazione di idoneità o il mancato rispetto dei termini può condurre a una determinazione negativa "per effetto di legge". Analogamente, in presenza di mutamenti rilevanti delle circostanze personali o patrimoniali, sia il soggetto interessato sia il club sono tenuti a darne comunicazione all'IFR, che può riesaminare l'idoneità anche delle persone già in carica.

Quanto agli effetti, la Parte 4 attribuisce all'IFR un ventaglio di poteri incisivi e graduati. In caso di accertata non idoneità, il Regulator può adottare misure che vanno dalla limitazione o sospensione dell'esercizio dei diritti connessi alla posizione di proprietario o dirigente, fino alla interdizione, all'ordine di rimozione dall'incarico o, nei casi più gravi, all'imposizione della cessione forzata della partecipazione societaria, anche mediante strumenti sostitutivi quali la nomina di trustee. Tali poteri sono concepiti non come sanzioni in senso stretto, ma come strumenti di tutela preventiva e sistemica, volti ad assicurare la continuità operativa del club e l'integrità del sistema calcistico regolato.

Nel complesso, la disciplina dell'idoneità di proprietari e dirigenti delineata dal *Football Governance Act* si inserisce coerentemente nel più ampio disegno della riforma: essa trasforma il controllo sulla governance dei club da verifica episodica e privatistica a vigilanza pubblica strutturata, ispirata a logiche prudenziali analoghe a quelle sperimentate in altri settori regolati. In tal modo, il legislatore inglese riconduce la stabilità e l'affidabilità della proprietà e del management dei club a un interesse pubblico primario, sottraendolo alla discrezionalità

controllo delle società vigilate e per i titolari di partecipazioni rilevanti. Si tratta di un modello sviluppato in una dimensione marcatamente sovranazionale, in cui le verifiche di idoneità (*fit and proper assessments*) sono funzionalmente orientate non solo alla tutela dell'ente considerato singolarmente, ma alla stabilità e alla fiducia del sistema nel suo complesso, secondo una logica eminentemente prudenziale. In tale quadro, la competenza della Banca Centrale Europea, nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico, e l'innesto delle autorità nazionali competenti delineano un controllo multilivello, continuo e sostanziale sugli assetti proprietari e gestionali. Questo modello offre un utile termine di confronto per comprendere la scelta operata dal Football Governance Act 2025. Anche nel caso inglese, la disciplina dell'idoneità di proprietari e dirigenti dei club si colloca all'interno di un paradigma di regolazione pubblica preventiva, volto a ridurre i rischi sistemici e a presidiare interessi che trascendono la singola entità regolata. Come nel settore bancario, il giudizio di idoneità nel FGA non si esaurisce in un controllo formale ex ante, ma si inserisce in un meccanismo dinamico e continuativo, strettamente connesso al sistema di licensing e all'esercizio dei poteri di vigilanza dell'IFR. La comparazione evidenzia, tuttavia, una differenza rilevante: mentre nel settore finanziario italiano ed europeo il giudizio di onorabilità è ormai il risultato di una lunga stratificazione normativa e giurisprudenziale, il modello delineato dal FGA rappresenta una trasposizione relativamente recente di logiche prudenziali tipiche della regolazione bancaria nel settore sportivo. Ciò consente di cogliere il significato sistemico della riforma inglese, che non introduce un controllo eccezionale o settoriale, ma si inserisce in una più ampia tendenza alla estensione di strumenti di vigilanza pubblica a settori caratterizzati da elevata rilevanza economica, sociale e reputazionale.

endogena del sistema sportivo e integrandolo nel circuito delle garanzie proprie del diritto pubblico.

6. Coinvolgimento dei tifosi e tutela dell'identità del club

Il FGA attribuisce rilievo giuridico alla posizione dei tifosi, imponendo obblighi di consultazione su decisioni considerate "identitarie", quali il trasferimento della sede, il cambiamento di nome, colori o stemma. Pur senza riconoscere un diritto di veto generalizzato, la legge configura una forma di interesse giuridicamente protetto in capo ai tifosi, la cui violazione può incidere sulla validità delle decisioni societarie e sul mantenimento della licenza. Si tratta di una delle innovazioni più significative sul piano simbolico e sistematico, poiché riconosce che il valore del club eccede quello meramente patrimoniale: richiama, in termini suggestivi, taluni modelli di amministrazione condivisa elaborati nel diritto amministrativo italiano.

Il *Football Governance Act 2025* introduce, infatti, una significativa innovazione nel modo in cui l'ordinamento calcistico inglese considera la posizione dei tifosi, attribuendo loro un rilievo giuridico che supera la tradizionale concezione meramente fattuale o sociologica del rapporto tra club e sostenitori. La legge impone, infatti, ai club obblighi strutturati di consultazione dei tifosi in relazione a decisioni che incidono su elementi qualificati come identitari, quali il trasferimento della sede, la modifica del nome, dello stemma o dei colori sociali, nonché, più in generale, su scelte strategiche suscettibili di alterare il legame storico e simbolico tra la società e la comunità di riferimento.

Tali obblighi non si risolvono in mere raccomandazioni di buona governance, ma sono integrati nel sistema di *licensing* come condizioni rilevanti ai fini del mantenimento dell'operatività del club. In questo senso, pur in assenza del riconoscimento di un diritto di veto generalizzato in capo ai tifosi, il legislatore configura una posizione giuridica qualificata, riconducibile alla categoria dell'interesse giuridicamente protetto, la cui lesione può assumere rilievo sul piano regolatorio, incidendo sulla validità delle decisioni societarie e sulla permanenza della licenza rilasciata dall'IFR. Il coinvolgimento dei tifosi viene, così, sottratto alla discrezionalità unilaterale del management e ricondotto entro un perimetro normativamente definito e controllabile.

La disciplina si innesta in modo coerente sulla più ampia tutela del patrimonio (*heritage*) del club, concetto che il FGA eleva a vero e proprio interesse pubblico meritevole di protezione. La nozione di *heritage* non è intesa in senso puramente simbolico, ma comprende elementi concreti e giuridicamente rilevanti dell'identità del club, quali lo stadio di riferimento, i segni distintivi, i colori tradizionali e il nome della squadra. Il riconoscimento legislativo di tali elementi come beni da preservare riflette l'assunto secondo cui il club calcistico non è una semplice impresa orientata alla massimizzazione del valore economico, bensì un'istituzione radicata nel tessuto sociale e culturale della comunità locale.

Nel complesso, la disciplina sul coinvolgimento dei tifosi e sulla tutela dell'identità del club rappresenta una delle innovazioni più significative del *Football Governance Act* sul piano

sistematico. Essa segnala un mutamento di paradigma nella governance calcistica inglese, riconoscendo che il valore del club eccede quello meramente patrimoniale e che determinate decisioni, pur formalmente societarie, incidono su interessi collettivi che l'ordinamento ritiene meritevoli di protezione regolatoria. In tal modo, il legislatore introduce un modello di governance più inclusivo e responsabile, nel quale la sostenibilità del sistema non è misurata soltanto in termini finanziari, ma anche in relazione alla conservazione dell'identità e del ruolo sociale del calcio professionistico.

7. Profili concorrenziali, superamento dell'autoregolazione e poteri di intervento sui flussi economici

Il passaggio da un modello di regolazione privatistica a uno di regolazione pubblica, operato dal *Football Governance Act 2025*, produce effetti rilevanti sul piano del diritto della concorrenza e segna il definitivo superamento del paradigma dell'autoregolazione finanziaria delle leghe. Nel sistema previgente, le principali regole di contenimento della spesa e di sostenibilità economica – quali le *Profit and Sustainability Rules* della Premier League, il *Financial Fair Play* (poi *Financial Sustainability Regulations*) dell'UEFA e le discipline finanziarie dell'EFL – erano adottate da organismi associativi composti dai club stessi e si configuravano, sotto il profilo giuridico, come accordi tra imprese concorrenti o decisioni di associazioni di imprese. In quanto tali, esse risultavano strutturalmente esposte al sindacato del diritto antitrust, sia interno (Competition Act 1998, Chapter I) sia unionale (art. 101 TFUE).

La giustificazione di tali regole è stata storicamente ricercata nella specificità dello sport e, più precisamente, nell'applicazione del criterio elaborato dalla Corte di giustizia nei casi *Wouters* e *Meca-Medina*, che ammette restrizioni della concorrenza qualora esse siano funzionali al perseguimento di un obiettivo legittimo e risultino necessarie e proporzionate rispetto a tale finalità.¹⁸ Il *Football Governance Act* incide in modo strutturale su questo assetto, poiché trasferisce l'obiettivo della sostenibilità finanziaria dal piano della regolazione privata a quello della regolazione pubblica, attribuendone il presidio a un'autorità indipendente di fonte legislativa. In tal modo, le leghe vengono private della funzione primaria di garanzia della stabilità economica dei club, che aveva costituito il principale argomento giustificativo delle restrizioni concorrenziali da esse imposte.

Ne deriva una conseguenza sistematica di particolare rilievo: una volta che la sostenibilità finanziaria è assicurata *ex lege* attraverso l'azione dell'IFR, diventa difficilmente sostenibile, sul piano giuridico, l'argomento secondo cui ulteriori restrizioni finanziarie imposte da organismi privati sarebbero "indispensabili" per la stabilità del sistema. Il mutamento del titolo giuridico della regolazione – da accordo tra concorrenti ad atto di autorità pubblica – altera radicalmente il quadro di riferimento per la valutazione della legittimità concorrenziale delle regole finanziarie nel calcio inglese.

Dal punto di vista teorico, il *Football Governance Act* realizza così un effetto che può essere descritto come una parziale de-antitrustizzazione della regolazione finanziaria del settore. Il

¹⁸ CGUE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, *Wouters* e a., punto 97, e CGUE, 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, *Meca-Medina e Majcen c. Commissione*, punto 42.

passaggio dalla regolazione privatistica a quella pubblicistica non comporta, evidentemente, una sottrazione dell'azione regolatoria dell'IFR ai principi del diritto della concorrenza, ma incide piuttosto sul titolo giuridico della regolazione e sui criteri attraverso cui essa viene sindacata, spostando l'asse del controllo dal diritto antitrust al diritto amministrativo, pur senza escludere la possibile applicazione concorrente delle regole di concorrenza alla pubblica amministrazione.

Le regole e le decisioni adottate dall'IFR non costituiscono accordi tra imprese né decisioni di associazioni di imprese, ma atti di un'autorità pubblica istituita per legge. Il controllo giurisdizionale sull'azione regolatoria si sposta conseguentemente dal diritto della concorrenza al diritto amministrativo, con applicazione dei criteri di legalità, ragionevolezza, proporzionalità¹⁹ e rispetto delle finalità statutarie del regolatore. Questo spostamento dell'asse del contenzioso è destinato a incidere profondamente anche sulla tradizionale fisionomia delle controversie sportive, storicamente affidate a meccanismi arbitrali e a giurisdizioni specializzate di natura privatistica.

In questo contesto si collocano anche i poteri di intervento dell'IFR sulla distribuzione dei ricavi derivanti da attività comuni, quali i diritti audiovisivi e le sponsorizzazioni centralizzate. Il *Football Governance Act* attribuisce, infatti, al Regulator la facoltà di adottare misure correttive qualora gli assetti di distribuzione negoziati dagli organizzatori delle competizioni risultino idonei a generare squilibri sistemici o a compromettere la sostenibilità complessiva del calcio professionistico. L'intervento pubblico in questo ambito interrompe il tradizionale monopolio negoziale delle leghe sulla destinazione dei proventi economici e introduce un correttivo di equità volto a mitigare disparità strutturali tra club di diversa dimensione economica e sportiva.

La possibilità di attivare meccanismi di *back-stop* nella redistribuzione dei ricavi inserisce un elemento di regolazione pubblicistica all'interno di rapporti contrattuali tradizionalmente governati dall'autonomia privata. Ne discende una potenziale tensione tra disciplina legislativa e autodisciplina settoriale, che, tuttavia, appare coerente con la logica complessiva della riforma: una volta riconosciuta la sostenibilità del sistema calcistico come interesse pubblico, anche i flussi economici centrali diventano suscettibili di intervento regolatorio, laddove la contrattazione privata non sia in grado di garantire risultati compatibili con tale interesse.

Infine, sebbene (come ricordato in introduzione) il Regno Unito non sia più Stato membro dell'Unione europea, il *Football Governance Act 2025* conserva una rilevanza indiretta ma significativa rispetto all'ordinamento unionale. I club inglesi continuano, infatti, a partecipare a competizioni UEFA, le cui regole restano sindacabili alla luce del diritto dell'Unione, come dimostrato dalla giurisprudenza più recente (*European Super League*²⁰, *ISU*²¹, *Royal*

¹⁹ Per un'ampia disamina del ruolo dei principi nel diritto amministrativo, M. A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2023.

²⁰ CGUE, Grande Sezione, 21 dicembre 2023, causa C-333/21, *European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA*. Al riguardo, S. Sicilia, *Sport e diritto europeo della concorrenza: quali prospettive di "governance" dopo le recenti sentenze della Corte di Giustizia?*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2024, 10, p. 1765 ss.

²¹ CGUE, Grande Sezione, 21 dicembre 2023, causa C-124/21 P, *International Skating Union c. Commissione*.

*Antwerp*²², *Diarra*²³). La coesistenza tra una regolazione pubblica nazionale, affidata all'IFR, e una regolazione privata transnazionale, esercitata da organismi come l'UEFA, pone un problema di possibile frammentazione normativa e di conflitto tra razionalità regolatorie. In particolare, laddove la sostenibilità finanziaria dei club inglesi sia già garantita attraverso un regime pubblico vincolante, diviene più problematico, sul piano giuridico, giustificare ulteriori restrizioni imposte da organismi sovranazionali ai soli club inglesi, senza incorrere in violazioni dei principi di proporzionalità e di parità concorrenziale.

8. Conclusioni

Il Football Governance Act 2025 segna una svolta nella governance del calcio inglese, ma anche un passaggio importante nel dibattito sulla sostenibilità del settore sportivo e sulla relativa regolamentazione. La legge britannica introduce un modello di regolazione pubblica settoriale, fondato su un'autorità indipendente, su obblighi di licensing e su un riconoscimento esplicito dell'interesse pubblico sotteso all'attività calcistica.

Pur non esente da criticità – legate, in particolare, alla ristrettezza del mandato dell'IFR e al rischio di frammentazione regolatoria a livello internazionale – la riforma intende colmare le lacune strutturali dell'autoregolazione privata, restituendo stabilità, trasparenza e responsabilità a un settore di primaria rilevanza sociale.

Nel suo complesso, il *Football Governance Act 2025* si configura come una riforma di sistema nel diritto sportivo inglese, in quanto introduce un mutamento strutturale nella governance del calcio professionistico. La legge istituisce, per la prima volta, un regolatore pubblico indipendente dotato di poteri statutari vincolanti, superando in modo esplicito il tradizionale modello di autoregolazione delle leghe e degli organismi sportivi. Tale scelta si traduce nell'introduzione di un sistema di *licensing* obbligatorio per tutti i club regolati, fondato su requisiti finanziari, organizzativi e di partecipazione dei tifosi, che condiziona tanto l'accesso quanto la permanenza nel sistema competitivo. Parallelamente, il FGA riformula in modo organico la disciplina dell'idoneità di proprietari e dirigenti, sostituendo i precedenti meccanismi privatistici con criteri uniformi e oggettivi di integrità, solidità finanziaria e affidabilità gestionale, sottoposti al controllo continuativo dell'IFR. Sul piano dei valori protetti, la legge rafforza in modo significativo la tutela dell'identità e del ruolo sociale dei club, attribuendo rilievo giuridico alla posizione dei tifosi attraverso obblighi strutturati di consultazione e riconoscendo l'*heritage* come interesse pubblico meritevole di protezione. A ciò si aggiungono i poteri di intervento dell'IFR sulla distribuzione dei ricavi e sulla correzione di squilibri sistemici, che incidono direttamente sui rapporti economici tra club e organizzatori delle competizioni, introducendo un elemento di regolazione pubblicistica in un ambito tradizionalmente dominato dall'autonomia contrattuale. Infine, la previsione di meccanismi articolati di revisione interna e di controllo giurisdizionale davanti al *Competition Appeal*

²² CGUE, Grande Sezione, 21 dicembre 2023, causa C-680/21, *SA Royal Antwerp Football Club c. URBSFA e UEFA*.

²³ CGUE, Grande Sezione, 4 ottobre 2024, causa C-650/22, *FIFA c. Lassana Diarra*.

Tribunal integra in modo esplicito il sistema sportivo nel circuito delle garanzie proprie del diritto pubblico, assicurando un controllo effettivo sull'esercizio dei poteri regolatori.

Questa qualificazione complessiva della riforma si fonda su alcuni argomenti centrali, richiamabili nei limiti in cui risultano testualmente verificabili.

In primo luogo, il *Football Governance Act* realizza uno spostamento dell'autorità regolatoria in materia di sostenibilità finanziaria dal livello privatistico delle leghe a quello di un'autorità pubblica indipendente, dotata di poteri di indagine, intervento e sanzione fondati direttamente sulla legge.

In secondo luogo, tale spostamento comporta una ridefinizione del rapporto tra diritto sportivo e diritto pubblico: il calcio professionistico inglese diviene un settore nel quale il diritto amministrativo, il diritto costituzionale – in particolare con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali e della proprietà – e il diritto della concorrenza assumono un ruolo strutturale e non più meramente ancillare rispetto all'autonomia dell'ordinamento sportivo.

In terzo luogo, pur trattandosi di una normativa domestica, l'Act presenta una rilevanza sistemica che trascende il contesto inglese, configurandosi come un possibile precedente paradigmatico per futuri interventi legislativi in materia di governance sportiva anche in altri ordinamenti.

Ciò nondimeno, la valutazione della riforma non può prescindere da una considerazione critica dei suoi limiti intrinseci. La dottrina non presenta il *Football Governance Act* come una panacea per tutte le disfunzioni del sistema calcistico, e la stessa architettura normativa rivela una scelta consapevole di contenimento dell'intervento pubblico. Il regolatore è infatti vincolato a un mandato circoscritto, incentrato sulla sostenibilità finanziaria, sulla resilienza sistemica e sulla tutela dell'*heritage*, e non dispone di un potere generale di riforma del calcio nel suo complesso. Inoltre, l'IFR è chiamato a operare secondo un principio di *light-touch regulation*, dovendo costantemente evitare effetti distorsivi sulla competitività sportiva e sull'attrattività economica del settore. Ne consegue che il successo della riforma dipenderà in larga misura dall'uso concreto e calibrato dei poteri regolatori attribuiti, mentre alcune questioni strutturali di primaria importanza – quali la distribuzione complessiva della ricchezza, il funzionamento del mercato dei trasferimenti o i rapporti con UEFA e FIFA – restano affrontate solo in modo indiretto.

Alla luce dell'analisi normativa, concorrenziale e dottrinale svolta, il *Football Governance Act 2025* può dunque essere qualificato come una legge di “costituzionalizzazione” della governance calcistica, idonea a trasformare il calcio professionistico inglese in un settore regolato secondo logiche proprie del diritto pubblico dell'economia. L'elemento più innovativo non risiede soltanto nell'istituzione dell'IFR, ma nella sottrazione delle scelte fondamentali in materia di sostenibilità finanziaria alla contrattazione privata tra club concorrenti, con la conseguente riduzione del rischio di “cattura regolatoria”²⁴ e di conflitti di interesse endogeni

²⁴ Efficace nozione britannica (*regulatory capture*) che, applicandola al caso di specie, intende riferirsi al rischio che la regolazione del calcio sia influenzata, nella sua genesi o applicazione, dagli stessi interessi dei club che dovrebbero esserne destinatari, a causa di un assetto istituzionale autoregolato. Ad esempio, si interrogano sulla

al sistema. Si tratta di un modello che solleva interrogativi profondi sul futuro dell'autonomia sportiva, ma che offre al contempo una risposta giuridicamente strutturata a crisi che l'autoregolazione non è riuscita a prevenire, collocando il calcio professionistico entro un quadro di responsabilità pubblica coerente con la sua rilevanza economica, sociale e culturale.

Il confronto tra il *Football Governance Act 2025* e l'ordinamento italiano mette in luce differenze strutturali nel modo in cui i due sistemi giuridici concepiscono la governance del calcio professionistico, ma anche una tendenza comune. Il richiamo all'ordinamento italiano che segue non ha finalità comparatistiche in senso proprio, ma mira unicamente a segnalare come la riforma britannica si inserisca in una più ampia tendenza europea verso forme di regolazione pubblica del professionismo sportivo.

Nel confronto con l'ordinamento italiano, il modello delineato dal *Football Governance Act 2025* presenta profili di significativa convergenza con le più recenti evoluzioni normative in materia di controllo economico-finanziario delle società sportive professionistiche. In particolare, l'istituzione della Commissione indipendente per la verifica dell'equilibrio economico e finanziario delle società sportive professionistiche²⁵ prevista dall'art. 13-bis del d.lgs. n. 36 del 2021²⁶ segna anche nell'ordinamento italiano un superamento del tradizionale modello di vigilanza endo-federale, storicamente incarnato dalla Co.Vi.So.C., in favore di un assetto di controllo esterno, fondato su una base legislativa e ispirato a criteri di indipendenza funzionale e uniformità applicativa.

Pur in assenza, allo stato, di un regolatore settoriale dotato di poteri paragonabili a quelli attribuiti all'*Independent Football Regulator* inglese, la riforma italiana evidenzia una comune traiettoria di fondo: la progressiva sottrazione del controllo sulla sostenibilità economico-finanziaria del professionismo sportivo alla sola autonomia dell'ordinamento sportivo, e la sua ricollocazione entro un quadro di regolazione pubblica, giustificata dalla rilevanza economica, sociale e sistemica del settore.

Va però osservato che, sebbene la traiettoria italiana sia convergente rispetto all'orientamento inglese verso un controllo esterno e indipendente, la Commissione prevista dall'art. 13-bis d.lgs. 36/2021 realizza per ora un modello di vigilanza di tipo prevalentemente certificatorio e ispettivo: essa esercita funzioni di verifica preventiva e continuativa sull'equilibrio economico-

regulatory capture in ambito calcistico, H.E. Meier, B. García, S. Yilmaz, W. Chakawata, *The Capture of EU Football Regulation by the Football Governing Bodies*, in *JCMS - Journal of Common Market Studies*, 61 (3), p. 692 ss.

²⁵ Per un approfondimento relativo alle funzioni della Commissione si rinvia alla pagina dedicata www.vigilanzasport.it/

²⁶ Tale articolo è stato introdotto dal decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, e poi successivamente revisionato, da ultimo ad opera del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96. La Commissione indipendente istituita dall'art. 13-bis diventa l'organo collegiale, esterno alle Federazioni, incaricato della verifica preventiva e continuativa dell'equilibrio economico-finanziario delle società sportive professionistiche (controlli prima e durante le competizioni). Essa andrebbe a certificare la regolarità contabile e gestionale mediante pareri obbligatori trasmessi alle Federazioni per le decisioni di ammissione/partecipazione/esclusione; può richiedere documenti, effettuare ispezioni, convocare dirigenti e proporre misure correttive, nonché segnalare irregolarità agli organi competenti. La Commissione opera con autonomia organizzativa e indipendenza di giudizio, rende conto annualmente al Parlamento e collabora, ove necessario, con CONSOB e con gli organismi di controllo contabile; è composta da un presidente e membri designati con procedure volte a garantire professionalità e terzietà.

finanziario, emette pareri obbligatori alle Federazioni e propone misure correttive, ma non riproduce integralmente, sul piano degli strumenti coercitivi, l'insieme dei poteri attribuiti all'Independent Football Regulator inglese.

Più precisamente, la Commissione italiana si caratterizza per il rilievo attribuito alla certificazione contabile e al parere obbligatorio in vista dell'ammissione e partecipazione alle competizioni, per un'ampia facoltà istruttoria (ispezioni, acquisizione documentale, audizioni) e per garanzie procedurali (contraddittorio, pubblicazione di relazioni annuali, composizione collegiale con requisiti di terzietà). Tuttavia, sul piano degli strumenti coercitivi diretti (disqualification, ownership removal orders, meccanismi di intervento sulla proprietà), il quadro italiano mantiene, allo stato, elementi distintivi rispetto al modello inglese.

Un profilo, invece, di evidente divergenza tra i due ordinamenti concerne la posizione dei tifosi. L'ordinamento italiano, pur riconoscendo il valore sociale dello sport (art. 33 Cost.²⁷), non attribuisce ai tifosi diritti procedimentali comparabili a quelli previsti dal FGA. Le forme di coinvolgimento restano prevalentemente volontarie o statutarie, senza una tutela legislativa diretta dell'identità del club.

Sotto il profilo concorrenziale, il modello italiano continua a esporre le regole federali a potenziali tensioni con il diritto antitrust, come dimostrato dal dibattito sul *financial fair play* interno e sui limiti alla spesa. Il modello inglese, invece, sposta tali scelte su un piano pubblicistico, riducendo il rischio di contenzioso antitrust ma aumentando il peso del sindacato amministrativo.

In prospettiva comparata, il FGA può essere letto come un possibile laboratorio normativo anche per l'Italia. Tuttavia, un trapianto integrale del modello inglese risulterebbe difficilmente compatibile con la tradizione italiana di autonomia dell'ordinamento sportivo. Più realistico appare un percorso intermedio, volto a rafforzare l'indipendenza, la trasparenza e il coordinamento procedurale degli organi di controllo esterni e federali, senza giungere, almeno nel breve periodo, alla creazione di un regolatore statale esterno dotato di poteri pienamente sovrapponibili a quelli dell'IFR.

²⁷ Come noto, nella versione aggiornata dalla legge costituzionale 26 settembre 2023, n. 1, è stato aggiunto all'art. 33 Cost. il seguente comma: "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme". Sui potenziali impatti della novella, P. D'Onofrio, *Il riconoscimento dello sport nella Costituzione: maggior autonomia o implicita limitazione funzionale per le istituzioni sportive?*, in *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio. Liber Amicorum per Roberto Nania*, Torino, Giappichelli, 2025, p. 279 ss.; M. Protto, *Dalla costituzione alla superlega: l'irresistibile ascesa giuridica dello sport*, in *Giurisprudenza italiana*, 2024, 6, p. 1460 ss.; L. Santoro, *L'inserimento dello sport in costituzione: prime osservazioni*, in *Diritto dello Sport*, 2023, 2, p. 9 ss.; G. Liotta, *Lo sport in costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *Diritto dello Sport*, 2023, 2, p. 1 ss.; E. Catelani, *Valori e diritti in costituzione: alla luce del riconoscimento del valore dell'attività sportiva in costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024, 3, p. 79 ss.; L. Santoro, *L'inserimento dello sport in costituzione: i prodromi e la portata della novella costituzionale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2024, 1, p. 47 ss.; G. Marazzita, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *federalismi.it*, 2024, 1, p. 110 ss.; L. Ferrara, *Lo sport in costituzione*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2023, 2, p. 431 ss. Al riguardo, G. Marazzita, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, cit., p. 126, ha sin da subito avvertito che "la legge costituzionale n. 1 del 2023, se da un lato, non pone norme sulla delicata questione dei confini e delle forme dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altro, sollecita interventi pubblici, amministrativi e legislativi, che potrebbero ridurre il grado di tale autonomia".

Il confronto con l'ordinamento italiano mostra dunque una tendenza comune verso la progressiva sottrazione del controllo sulla sostenibilità economico-finanziaria alla sola autonomia federale; tuttavia, le soluzioni adottate divergono per strumenti e intensità. L'istituzione della Commissione indipendente ex art. 13-bis d.lgs. n. 36/2021 segna un passo decisivo nella direzione di un controllo esterno, fondato su criteri di indipendenza, certificazione e vigilanza continuativa, senza, tuttavia, riprodurre integralmente la capacità coercitiva attribuita all'IFR. Ne consegue che l'esperienza inglese può costituire un utile laboratorio di *policy*, ma il suo trasferimento integrale in Italia sarebbe difficilmente compatibile con la tradizione istituzionale e federale: un percorso pragmatico e graduale, volto a potenziare indipendenza, trasparenza e coordinamento procedurale, appare la via più realistica e utile per coniugare autonomia sportiva e tutela dell'interesse pubblico.