

LA REGOLAZIONE FIGC NEL SETTORE CALCISTICO GIOVANILE AL VAGLIO ANTITRUST: “MENO AGONISMO MA PIÙ COMPETIZIONE TRA LE COMPETIZIONI”

di Antonello Schettino e Alessandro Coni*

ABSTRACT: The evolution of European case law on the relationship between sporting autonomy and antitrust law marks a progressive redefinition of the boundaries of sports federations' regulatory powers. This article analyses the latest decision held by a court on the matter; specifically the judgment No. 102/2026 of the Italian Council of State, which upheld the sanction imposed by the Italian Competition Authority (AGCM) against FIGC for abuse of dominant position. The analysis traces the essential stages of the dispute and the fundamental principles established by the Council of State regarding the competitive assessment of sports federations' activities, representing the first decision in Italian jurisdiction to apply the principles laid down by the EU Court of Justice in the ESL and ISU cases. Within the framework outlined by this case law the regulatory power of sports federations can be scrutinized in accordance with antitrust principles, as to ensure a fair marketplace. Nevertheless, when economic aspects of sporting activity emerge, the concept of specificity of sport is not entirely disregarded; factors such as the nature of the discipline and the organizational and operational requirements of sport may continue to constitute relevant elements of assessment, albeit within the broader scope of a legal analysis that takes into account outer-sporting interests and the regulatory frameworks designed to protect them. In this perspective, the specificities of sport do not dissolve before the antitrust scrutiny but remain subject to the conditions and criteria provided by sector-specific regulation. Accordingly, while a federation's regulatory monopoly does not per se constitute an antitrust violation, the Council of State clarifies that when exercised through non-transparent, arbitrary, and disproportionate criteria, it may constitute an antitrust infringement. The Council of State excludes the primacy of sports justice in antitrust enforcement and recognizes that the regulatory legitimacy of conduct does not preclude anticompetitive scrutiny. The judgment represents a turning point in Italian sports governance, ascribing a «special responsibility» to federations, which must refrain from conducts that may distort competition and exercise their regulatory powers according to parameters compatible with European Union law. Consequently, the Council of State establishes significant principles for the definition of competitive sports activities and the regulation of competitions organized independently of federal frameworks.

* Funzionari presso l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

L'evoluzione della giurisprudenza sul rapporto tra autonomia sportiva e diritto antitrust segna una progressiva ridefinizione dei confini del potere regolatorio delle federazioni sportive. In questa ottica, il presente elaborato analizza la sentenza del Consiglio di Stato n. 102/2026, che ha confermato la sanzione comminata dall'AGCM nei confronti della FIGC per abuso di posizione dominante nell'esercizio del suo potere regolatorio. Si ripercorrono i passaggi essenziali della controversia e i punti fondamentali di tale pronuncia, che fissa principi rilevanti sull'analisi antitrust dell'attività delle federazioni sportive, oltre ad essere la prima decisione a fare applicazione nell'ordinamento nazionale di quanto statuito dalla Corte di Giustizia UE nei casi ESL e ISU. Nella prospettiva enucleata da tale giurisprudenza l'esercizio del potere regolatorio da parte delle Federazioni sportive può essere sottoposto ad una verifica sotto la lente dei principi antitrust, al fine di assicurare il regolare funzionamento del mercato. Cionondimeno, allorché emergono profili economici dell'attività sportiva, il concetto di specificità dello sport non viene totalmente esautorato; fattori come la natura della disciplina e le esigenze di organizzazione e funzionamento dello sport possono continuare a rappresentare degli elementi di valutazione, ma pur sempre nel più ampio ambito di un'analisi giuridica che prende in considerazione interessi metasportivi e i plessi normativi preposti alla tutela degli stessi. In questa chiave, le specificità dello sport non si dissolvono di fronte all'analisi antitrust, ma soggiacciono alle condizioni e ai criteri previsti dalla normativa di settore. Sicché, sebbene il monopolio regolatorio federale non integri di per sé una violazione antitrust, il Consiglio di Stato chiarisce che quando esso viene esercitato attraverso criteri non trasparenti, arbitrari e sproporzionati può configurare un illecito antitrust. Il Consiglio di Stato esclude la pregiudizialità della giustizia sportiva nell'enforcement antitrust e riconosce che la legittimità regolamentare delle condotte non preclude lo scrutinio anticoncorrenziale. La sentenza rappresenta un punto di svolta nella governance sportiva italiana, ascrivendo una "responsabilità speciale" alle federazioni, le quali devono astenersi da comportamenti che possano falsare la concorrenza ed esercitare i propri poteri regolatori secondo parametri compatibili con il diritto UE. Da qui l'affermazione di rilevanti principi per la definizione dell'attività agonistica e per la disciplina dell'organizzazione di competizioni parallele a quelle federali.

Keywords: *Antitrust – Abuse of dominant position – Sports autonomy – Specificity of sport – Sports governance – FIGC – Sports Promotion Entities – European Court of Justice – Consiglio di Stato – TAR – AGCM.*

Antitrust – Abuso di posizione dominante – Autonomia dell'ordinamento sportivo – Specificità dello sport – Governance sportiva – FIGC – Enti di Promozione Sportiva – Corte di Giustizia Europea – Consiglio di Stato – TAR – AGCM.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. I rilievi dell'AGCM alle regole FIGC e l'insussistenza di illecito per il TAR Lazio – 2.1 I mercati rilevanti e la posizione dominante di FIGC – 2.2 La strategia anticompetitiva accertata dall'AGCM – 2.3 La revisione del TAR – 3. Il paradigma antitrust nello sport: le coordinate tracciate nelle cause ESL e ISU – 4. I limiti imposti dal Consiglio di Stato al potere regolatorio di FIGC: l'implicito ribaltamento dell'impostazione seguita nella causa FISE – 5. Conclusioni

1. Premessa

L'evoluzione della giurisprudenza CGUE e nazionale sul rapporto tra le regole sportive e il diritto antitrust continua a riconfigurare forme e superfici della piramide dell'ordinamento sportivo. Non poteva essere altrimenti. Per un verso, i giudici UE, nelle recenti cause *European Super League* ("ESL") e *International Skating Union* ("ISU"),¹ hanno precisato e sistematizzato i principi che disciplinano questa complessa relazione tra ordinamenti, evidenziando come l'antitrust possa arginare derive regolatorie suscettibili di minare l'equilibrio competitivo tra operatori economici e di snaturare le finalità stesse dell'ordinamento sportivo. Da qui l'incentivo al ricorso alle norme sulla concorrenza quale strumento per depurare tale ordinamento dalle criticità che lo affliggono. Per altro verso, l'applicazione dei principi antitrust ai fini dello scrutinio delle regole sportive determina continui affinamenti e rilevanti innovazioni. Ciò è dovuto al fatto che l'*enforcement* antitrust spinge a ricostruire modelli di analisi in funzione della condotta di volta in volta interessata, offrendo chiavi di lettura per fenomeni multiformi come quello sportivo, dove plurimi interessi ed esigenze confluiscono e devono coabitare. L'evoluzione dello sport moderno ha creato infatti connessioni con ambiti sociali, politici ed economici diversi, generando interferenze con le regole e i principi che ad essi pertengono, peraltro all'interno di un'intelaiatura che è proiettata verso una dimensione transnazionale. Questo progressivo confronto con ciò che è al di fuori del mero rettangolo di gioco tende a smussare talune asperità dell'ordinamento sportivo, conferendo una rinnovata dimensione all'organizzazione del fenomeno sportivo e delle istituzioni che lo governano, alle quali non può essere più riservata una potestà assoluta, indifferente agli interessi, economici e non, che pur esogeni allo sport oggi si intrecciano intimamente con esso.²

In tale prospettiva si inserisce il portato della sentenza n. 102 del 7 gennaio 2026 del Consiglio di Stato. I giudici amministrativi sono intervenuti sull'ennesimo fronte di tensione tra l'autonomia regolamentare delle federazioni sportive e l'*enforcement* antitrust, riportando in equilibrio quelle che, soltanto

¹ Corte giust. 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company* e C- 124/21 P, *International Skating Union*, instaurate, rispettivamente, tramite un rinvio pregiudiziale e un ricorso per annullamento.

² Riprendendo le elaborazioni sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, tra ordinamenti giuridici esprimanti interessi settoriali e ordinamenti giuridici esprimanti interessi collettivi opera un rapporto asimmetrico per cui i secondi trovano una legittimazione giuridica soltanto ove riconosciuti dai primi, in quanto da essi derivano la loro "giuridicità [...] dal sistema normativo nel suo complesso, sul punto si veda L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, ESI, 1999, 125 ss. In altre parole, come definito da altra dottrina, l'ordinamento sportivo presenta pur sempre un "carattere derivato", cfr. M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 19-20. In questo senso si intravede un'evoluzione storica rispetto a quell'idea di mutuo non disconoscimento che secondo il Giannini governava le relazioni tra Stato e mondo sportivo, sebbene l'A. ricordasse che cionondimeno lo Stato "*rimane, in ultima istanza, arbitro di decidere sulla linea di demarcazione tra le due normazioni*", cfr. M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 18 ss.

all'apparenza, possono sembrare istanze contrapposte. Tale pronuncia ha confermato le censure che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ("AGCM") ha mosso alla Federazione Italiana Giuoco Calcio ("FIGC") in merito alla regolazione degli eventi calcistici agonistici e amatoriali cui partecipano gli atleti con età inferiore ai diciassette anni.³ Come vedremo nel prosieguo, il Consiglio di Stato affronta tematiche non sconosciute, ma contrassegnate da taluni elementi di novità, quali: (i) la definizione dei mercati rilevanti nello sport e l'accertamento della posizione dominante delle federazioni sportive; (ii) la delimitazione del perimetro dell'attività agonistica; (iii) la rilevanza o meno di una pregiudizialità sportiva nell'*enforcement* antitrust; (iv) i limiti che le federazioni sportive incontrano nella tutela della salute dei giovani atleti. Inoltre, dal punto di vista sistemico, si tratta della prima sentenza che applica i principi affermati nelle cause ESL e ISU nell'ordinamento nazionale, determinando un impatto significativo per gli aspetti organizzativi del calcio giovanile (ma non solo) e, più in generale, per la dimensione sociale-educativa dello sport.

Ciò posto, al fine di analizzare più a fondo tali tematiche, saranno dapprima riportati i fatti da cui origina il contenzioso tra l'AGCM e la FIGC, per poi passare in rassegna le motivazioni che hanno spinto il TAR Lazio ad annullare il provvedimento sanzionatorio dell'AGCM. Dopodiché, ricostruito il paradigma antitrust definito nelle cause ESL e ISU richiamate dal Consiglio di Stato, sarà esaminato l'*iter* logico giuridico sulla cui base esso ha ribaltato la pronuncia del TAR Lazio e (implicitamente) la posizione assunta nella precedente causa FISE,⁴ nella quale il Consiglio di Stato aveva ritenuto legittime delle misure regolatorie assimilabili a quelle adottate dalla FIGC. Seguiranno brevi riflessioni conclusive sull'importanza e sui potenziali risvolti della sentenza in esame.

2. *I rilievi dell'AGCM alle regole FIGC e l'insussistenza di illecito per il TAR Lazio*

Nel giugno 2024, l'AGCM ha accertato⁵ una violazione⁶ dell'art. 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), commessa dalla FIGC nell'esercizio della propria potestà regolatoria, in relazione al calcio giovanile. Per l'effetto, l'Autorità ha comminato alla Federazione sportiva una sanzione di oltre quattro milioni di euro. Secondo la stessa Autorità, la FIGC, in qualità di federazione

³ Caso A562 - FIGC-Regolamento organizzazione tornei ludico amatoriali, Provv. n. 31263, 1° luglio 2024.

⁴ Cons. di Stato, sez. VI. n. 05054 del 5 giugno 2024.

⁵ Il procedimento istruttorio ha avuto origine da una denuncia di un ente di promozione sportiva, CNS Libertas (di seguito anche "CNS"), relativa a condotte adottate da FIGC per impedire alle società sportive o ai tesserati affiliati a tale Federazione di partecipare a competizioni calcistiche giovanili a carattere ludico-amatoriale organizzate dagli EPS, associazioni riconosciute dal CONI che riuniscono associazioni sportive dilettantistiche (ASD) o società sportive che contano migliaia di società affiliate attive nel settore calcistico con numerosissimi tesserati, anche under 17.

⁶ Nello specifico l'AGCM ha irrogato alla FIGC una sanzione amministrativa di Euro 4.203.447,54.

calcistica nazionale, avrebbe adottato delle condotte ostruzionistiche e delle misure regolatorie tese a rafforzare abusivamente la propria posizione dominante sia nel mercato dell'organizzazione di competizioni agonistiche sia nel mercato degli eventi ludico-amatoriali.⁷

2.1 I mercati rilevanti e la posizione dominante di FIGC

Al fine di meglio comprendere il merito del caso in questione, occorre preliminarmente esaminare i soggetti e i mercati interessati dell'intervento dell'Autorità nella propria istruttoria. La FIGC⁸ è l'unica federazione sportiva di riferimento per il calcio ed è il soggetto deputato al coordinamento e al controllo dell'attività agonistica. Essa vanta ed esercita poteri speciali ed esclusivi di regolazione e coordinamento dell'attività calcistica, in virtù della posizione ricoperta all'interno della struttura piramidale propria dell'ordinamento sportivo.⁹ Alla FIGC si affiancano gli Enti di promozione sportiva ("EPS"),¹⁰ che rappresentano, per definizione statutaria, una componente parallela e complementare del tessuto sportivo nazionale, con finalità esplicitamente ricreative e formative.¹¹

FIGC ed EPS coesistono nel quadro normativo disegnato dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano ("CONI"), che conferisce una posizione prioritaria all'attività agonistica e una puramente residuale agli eventi ludico-amatoriali; questi ultimi possono essere perciò sottratti all'applicazione della regolazione tecnica della FIGC. L'attività agonistica svolta dagli EPS rimane invece soggetta a tale regolazione, motivo per cui il CONI ha previsto l'obbligo per FIGC ed EPS di stipulare un'apposita convenzione nel cd. Regolamento EPS del 2014.¹²

⁷ Nel quale secondo i dati ricostruiti dalla AGCM la FIGC già ricopriva una posizione rilevante.

⁸ Lo Statuto del CONI prevede che alle Federazioni "è riconosciuta autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI" (articolo 20, commi 3 e 4). Inoltre, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, D.lgs. n. 242/1999, lo Statuto individua le attività di valenza pubblicistica delle Federazioni "relative all'ammissione e all'affiliazione di società, associazioni sportive e di singoli tesserati, alla revoca (...) dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; (...), nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici".

⁹ G. TOSCANO, *L'eclissi dell'autonomia del sistema sportivo: tensioni tra gerarchia delle fonti e centralità delle federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2025, 239 ss.

¹⁰ Si veda anche Sport e Salute "Rapporto Sport 2024", 2024, 44 ss.

¹¹ In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera a) del Regolamento EPS prevede che gli EPS possono promuovere attività a carattere promozionale, amatoriale e dilettantistico, destinate ad essere svolte con modalità competitive, sebbene mantenendo scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale, nonché attività ludico-motorie e di avviamento alla pratica sportiva ovvero attività agonistiche di prestazione connesse al proprio fine istituzionale nel rispetto di quanto sancito dai regolamenti tecnici delle Federazioni Sportive Nazionali o delle Discipline Sportive Associate e dei principi di Giustizia Sportiva. Proprio al fine di assicurare il coordinamento tra attività agonistiche degli EPS e i regolamenti tecnici, il CONI impone ai due soggetti dell'ordinamento sportivo di stipulare apposite convenzioni secondo il fac-simile emanato dallo stesso Comitato.

¹² Regolamento degli Enti di Promozione Sportiva, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI, con deliberazione n° 525 del 28 ottobre 2014.

Nel sistema appena delineato i singoli calciatori che aderiscono ad un'Associazione sportiva dilettantistica ("ASD"), vengono tesserati per mezzo della stessa con un EPS e/o con la FIGC.¹³ Le ASD rimangono libere di scegliere a quale competizione prendere parte e con quale soggetto (FIGC o EPS) svolgere le loro attività sportive. Ciononostante, è bene sin d'ora evidenziare che le ASD mantengono uno specifico interesse ad essere affiliate alla FIGC¹⁴ in quanto spettano ad essa l'organizzazione, in via prioritaria, dei tornei agonistici e l'erogazione del cd. premio di preparazione.¹⁵

Rispetto a tale inquadramento di insieme, l'AGCM ha individuato l'esistenza di due mercati rilevanti, tra loro distinti, ma collegati, in quanto relativi al settore giovanile (*under 17*) e all'organizzazione di manifestazioni calcistiche nazionali o locali. Il primo mercato comprende la gestione di eventi a carattere agonistico, il secondo quella degli eventi a carattere ludico-amatoriale. Nel primo, FIGC viene riconosciuta come monopolista, essendo l'unica entità legittimata a organizzare manifestazioni sportive agonistiche, in virtù del potere di regolazione di cui è titolare e dell'esclusiva derivante dalla mancata stipula delle convenzioni con gli EPS previste dal Regolamento EPS del 2014. L'altro mercato è, invece, comprensivo delle competizioni a carattere ludico-amatoriale, nel quale FIGC ha una posizione dominante, sia per il numero di affiliati che vanta sia per l'influenza significativa che può esercitare tramite la sua potestà regolatoria sulle attività calcistiche.¹⁶

2.2 *La strategia anticompetitiva accertata dall'AGCM*

Sebbene nella configurazione ordinamentale del CONI gli ambiti di rispettiva competenza tra FIGC e EPS rimangano idealmente separati, i momenti di contatto

¹³ Per un inquadramento sistematico si veda M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, CEDAM, 2008, 73.

¹⁴ Tale interesse deve considerarsi reciproco, il tesseramento e l'affiliazione hanno un costo (gli importi richiesti dalla FIGC sono ben superiori a quelli praticati dagli EPS). In più la FIGC chiede un contributo per ogni campionato a cui partecipa un giovane tesserato FIGC pari a 100 euro l'anno.

¹⁵ Tale premio viene riconosciuto dalla FIGC alla società che ha tesserato per ultima l'atleta prima del trasferimento al vivaio professionistico. La quantificazione del premio viene fatta da una specifica Commissione della FIGC.

¹⁶ Confermando la ricostruzione dell'AGCM, la sentenza delinea un'azione progressiva della FIGC volta ad escludere e condizionare l'attività degli EPS. Dapprima con i comunicati ufficiali S.G.S. per le stagioni sportive 2015/2016 e 2016/2017, la FIGC ha escluso la possibilità per le proprie affiliate di partecipare ad attività organizzate dagli EPS, "*in attesa di ridefinire il protocollo d'intesa tra la FIGC e gli Enti di promozione sportiva*". Con i SGS del 1° luglio 2017 per le stagioni sportive 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 e 2021/2022 la FIGC ha consentito alle Società affiliate alla Federazione la partecipazione ad attività organizzate esclusivamente dagli EPS riconosciuti dal CONI con i quali fosse stata sottoscritta apposita convenzione con il Settore Giovanile e Scolastica, senza però addvenire ad alcuna convenzione. Infine, con il comunicato ufficiale S.G.S. per la stagione sportiva 2022/2023, la Federazione ha consentito alle società affiliate alla FIGC la partecipazione ad "*attività di torneo a rapido svolgimento*" organizzati esclusivamente dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI con i quali fosse stata sottoscritta apposita convenzione con il Settore Giovanile Scolastico, nonché regolarmente autorizzati dagli uffici FIGC competenti a livello nazionale, regionale o territoriale, in assenza sia di convenzioni sia di criteri per esercitare tale potestà di autorizzazione.

sono ineliminabili.¹⁷ Ed è proprio nel contesto di questa frizione che si innestano le criticità rilevate dall'AGCM.

Nello specifico, a partire dal 1° luglio 2015, la FIGC ha adottato una complessa strategia tesa a ostacolare la partecipazione di società e atleti ad essa affiliati a competizioni calcistiche giovanili organizzate dagli EPS.

Tale strategia si è sviluppata progressivamente su più livelli. In primo luogo, la Federazione ha ostacolato la stipula delle convenzioni previste dal Regolamento EPS del CONI (2014), precludendo agli EPS l'accesso al mercato dell'organizzazione di eventi a carattere agonistico e garantendo a sé stessa una posizione di sostanziale monopolio.

In secondo luogo, la FIGC ha usato in modo strumentale il proprio potere regolatorio: ha considerato illegittimamente come agonistica l'attività svolta da atleti compresi tra i 12 e i 17 anni, estendendo il perimetro delle competizioni soggette alla propria potestà regolatoria in un modo che è risultato arbitrario, perché basato unicamente sul mero criterio dell'età anagrafica.¹⁸

In terzo luogo, la FIGC ha pubblicato una serie di comunicati ufficiali per imporre il convenzionamento tra la Federazione e gli EPS, richiedendo alle ASD affiliate alla FIGC di partecipare solo ad eventi organizzati da EPS convenzionati, indifferentemente dalla natura dell'evento, quindi sia per attività agonistica sia per attività non agonistica, con ciò limitando la libertà delle ASD e dei loro atleti con doppio tesseramento di partecipare ai tornei degli EPS.

Di riflesso, la stipula delle convenzioni tra gli EPS e la FIGC è divenuta un presupposto necessario per consentire ai tesserati della FIGC di partecipare alle manifestazioni degli EPS, anche per quelle dal carattere promozionale e ludico-amatoriale, con ciò trascendendo le finalità di tali convenzioni e le ragioni che avevano condotto il CONI a prescrivere l'obbligo di stipula. Tuttavia, a dispetto di una simile riconfigurazione del ruolo delle convenzioni, la FIGC ha continuato a boicottare la stipula delle convenzioni imposte. Infine, a partire dalla stagione 2022/23,¹⁹ la FIGC ha aggiunto una ulteriore condizione: la pre-autorizzazione dell'evento da parte degli organi federali. In questo modo, la Federazione ha ridotto ulteriormente la capacità degli EPS di esercitare una sufficiente pressione competitiva, ostacolando e/o indebolendo la concorrenza esercitabile nell'organizzazione di eventi ludico-amatoriali.

La statuizione delle regole appena riportate è stata altresì accompagnata dall'intimazione di sanzioni e deferimenti nei confronti di quegli affiliati alla FIGC (ASD e dirigenti), che avessero comunque partecipato ad eventi degli EPS in assenza di convenzione e di previa autorizzazione.

¹⁷ Motivo per il quale il Regolamento EPS del CONI prevedeva un obbligo di stipula di un'apposita convenzione.

¹⁸ Con riferimento all'inquadramento giuridico dell'attività agonistica e alla sua organizzazione cfr. *ex multis* G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n.220 del 2003*, in *Giustizia civile*, 2003, 515.

¹⁹ Cfr. Comunicato Ufficiale del 1° luglio 2022.

2.3 La revisione del TAR

FIGC ha impugnato la decisione sanzionatoria dell'AGCM di fronte al TAR Lazio. Il TAR Lazio, con la sentenza n. 3409 del 17 febbraio 2025, ha annullato tale decisione, accogliendo le tesi della Federazione, ritenendo, in buona sostanza, che FIGC avesse correttamente esercitato la propria funzione di regolatore e che le mancanze più significative fossero state quelle degli EPS.

Nello specifico, il TAR ha sollevato la Federazione dalla responsabilità della mancata sottoscrizione delle convenzioni previste dal Regolamento EPS del CONI, attribuendo una parte della responsabilità all'inerzia degli EPS, i quali non sarebbero stati sufficientemente proattivi nell'intavolare le necessarie negoziazioni. Quest'assenza di iniziativa disvelerebbe, secondo il ragionamento del Tribunale, una carenza di interesse degli EPS o quantomeno la insussistenza di ragioni per arginare, per via convenzionale, la potestà regolatoria della FIGC.

Inoltre, il TAR ha reputato che il criterio prescelto dalla FIGC per la definizione di attività agonistica fosse giustificato alla luce delle preminenti ragioni di protezione della salute dei giovani atleti, in esecuzione delle tabelle del Ministero della Salute e in ossequio all'articolo 33 della Costituzione che promuove lo sport come strumento di benessere psico-fisico. Secondo il TAR, la soglia dei 12 anni costituirebbe quindi un limite oggettivo e ragionevole. Di tal ché, qualsiasi giudizio arbitrario, e quindi abusivo, da parte della FIGC sarebbe escluso in radice; anzi, troverebbe fondamento nella regolazione sanitaria nazionale. Sulla scia di tale ragionamento, il TAR ha escluso che la FIGC avesse abusivamente dilatato l'area dell'agonismo per rafforzare la propria posizione e danneggiare gli EPS.

Il TAR ha poi riconosciuto alla FIGC un'ampia discrezionalità tecnica nella regolamentazione del settore, necessitata dall'esigenza di assicurare il corretto svolgimento delle competizioni. I requisiti imposti dalla FIGC ai propri tesserati sarebbero quindi rimasti coerenti con l'architettura regolatoria prevista dal CONI. A tal riguardo, il TAR ha escluso qualsiasi margine di illiceità nel fatto che i comunicati ufficiali della FIGC rinviassero all'esistenza di una convenzione tra la FIGC e l'EPS organizzatore del singolo evento, anche nel caso in cui questo non ricoprisse un carattere agonistico. Nel contesto di tale ricostruzione, il TAR ha riservato un particolare rilievo alla circostanza che né gli EPS né le società affiliate avessero mai impugnato i comunicati ufficiali della FIGC davanti agli organi della giustizia sportiva. Ciò sarebbe stato sintomatico dell'assenza di una effettiva lesività dell'azione posta in essere dalla Federazione.

Il TAR ha inoltre censurato i rilievi sollevati dall'AGCM in relazione all'uso strumentale del potere sanzionatorio, sottolineando che i provvedimenti della Federazione sarebbero comunque stati impugnabili di fronte agli organi di giustizia sportiva, i quali – come ribadito nella sentenza – agiscono, ai sensi del Codice di Giustizia Sportiva,²⁰ con piena indipendenza e terzietà. Sicché anche la

²⁰ Sulla riforma del codice si veda *ex multis* S. CAMPOCCIA, R. FAVELLA, *Il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 e la riforma del codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2019, 51 ss.

tesi dell'uso strumentale dei deferimenti per scoraggiare la partecipazione ai tornei degli EPS sarebbe destituita di fondamento, perché inconferente rispetto all'effettivo funzionamento dell'ordinamento sportivo e, allo stesso tempo, smentita in radice dall'assenza di contenziosi avviati dagli EPS.

Infine, il TAR ha escluso che ricorressero effetti escludenti ingenerati dalle misure adottate dalla FIGC. Sul punto, la decisione evidenzia come i dati economici avessero mostrato una crescita del numero di tesserati degli EPS (pari al 10%) superiore a quella dei tesserati FIGC nel periodo post-pandemico. Nei fatti, secondo il TAR, si sarebbe registrato uno sviluppo della base associativa degli EPS in controtendenza rispetto ad un paventato effetto escludente imputato dall'AGCM alla condotta della FIGC.

Come già anticipato, le tesi appena riportate non hanno trovato conferma in secondo grado, allorché la controversia è stata sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato, a seguito dell'impugnazione della sentenza del TAR da parte dell'AGCM. Al fine di meglio comprendere su quali basi il Consiglio di Stato sia addivenuto a tale decisione e, soprattutto, per verificare quale delle due decisioni sia più in linea con la giurisprudenza UE, occorre incidentalmente fare cenno alle recenti cause ESL e ISU e ai principi fondamentali²¹ da esse stabilite per la *governance* dello sport.²²

3. *Il paradigma antitrust nello sport: le coordinate tracciate nelle cause ESL e ISU*

Le pronunce ESL e ISU tratteggiano il quadro di riferimento ai fini della disamina della causa FIGC, sia perché rappresentano i *leading case* in materia, sia perché l'oggetto del contendere era pressoché il medesimo: la verifica della legittimità dell'esercizio del potere regolatorio di federazioni sportive²³ rispetto all'organizzazione di competizioni parallele a quelle federali e alla possibilità di parteciparvi per i soggetti affiliati (società sportive e atleti). Nella causa ESL era stato censurato il sistema di regole che FIFA e UEFA avevano imposto ai terzi per l'organizzazione di competizioni internazionali di calcio e ai propri tesserati (squadre e giocatori) per prendervi parte. Tale sistema si fondava su un regime autorizzatorio, saldato su criteri e presupposti indefiniti e presidiato da un meccanismo di monitoraggio e sanzione, che conseguentemente lasciava ampi margini

²¹ Per quanto riguardo la sentenza ISU si veda *ex multis* I. STICCHI, *Shall we skate on the ice? Yes but following the competition rules*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2020, 137 ss.

²² S. WEATHERILL, *The impact of the rulings of 21 December 2023 on the structure of EU sports law*, in *The International Sports Law Journal*, 2023, 409 ss. J. ZGLINSKI, *Who owns football? The future of sports governance and regulation after European Superleague*. *European Law Review*, 49(5), 2024, 454 ss. e sia consentito citare anche A. CONI, A. SCETTINO, *La "governance" dello sport e le regole antitrust alla "VAR" dei giudici UE: i casi "European Superleague Company e International Skating Union"*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2024, 383 ss.

²³ P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive italiane e il rapporto col CONI alla luce della sentenza della Corte di Giustizia UE dell'11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17 FIG e FISE contro Istat e Ministero dell'Economia e delle finanze*, in questa Rivista, 2019, 131 ss.

di discrezionalità.²⁴ Lo stesso giudizio era stato deliberato nella causa ISU con riguardo al sistema autorizzatorio previsto dalla Federazione internazionale per l'organizzazione di eventi extra federali di pattinaggio, il quale limitava la possibilità per gli atleti di partecipare a gare al di fuori del calendario ufficiale federale con modalità arbitrarie ed eccessivamente discrezionali.²⁵

In sintesi, i giudici UE hanno stabilito che il monopolio regolatorio delle federazioni sportive non vada censurato in quanto tale. Tuttavia, esso viola le norme antitrust laddove non contempli criteri sostanziali e procedurali dettagliati tesi a garantire un quadro di regole trasparente, oggettivo, non discriminatorio e proporzionato. Configura perciò un illecito antitrust,²⁶ sottoforma sia di un abuso di posizione dominante sia di una intesa, entrambi restrittivi per oggetto, il fatto che enti associativi preposti a governare uno sport, a livello mondiale ed europeo, ma al contempo attivi in settori economici legati all'organizzazione di competizioni sportive, adottino e applichino norme che, in assenza dei suddetti criteri: (i) subordinano alla loro previa autorizzazione la realizzazione da parte di terzi, sul territorio UE, di una competizione alternativa; (ii) regolano, a pena di sanzioni, la partecipazione di club professionistici e atleti a tali competizioni.²⁷

Si tratta di un paradigma antitrust che muove da un duplice presupposto: (i) la regolazione sportiva che incide su attività economiche non può essere esentata, di per sé, dall'applicazione delle norme UE; (ii) vanno riconosciute le specificità dello sport riconducibili alla sua dimensione sociale,²⁸ educativa, culturale e ludica, senza che ciò possa alterare l'ordinaria applicazione delle norme antitrust. Ciò implica che la specificità sportiva possa²⁹ essere considerata insieme ad altri elementi rilevanti, per il tramite di un'analisi che deve però muoversi all'interno del quadro circoscritto dai criteri previsti dalle norme antitrust. L'accertamento del carattere restrittivo di una regola sportiva impone quindi un esame concreto, calato nel contesto economico e giuridico in cui essa verrà applicata. Questo può condurre a tener conto, ad esempio, della natura, dell'organizzazione o del funzionamento dello sport interessato (livello di professionalizzazione, modalità di esercizio, tipo di interazione tra i diversi attori e ruolo

²⁴ Parimenti illegittima è stata ritenuta l'estensione dell'esclusiva di FIFA e UEFA per la gestione dei diritti connessi alle competizioni calcistiche, anche laddove allestite da terzi.

²⁵ I giudici UE hanno altresì apertamente stigmatizzato la competenza esclusiva del Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS) per le controversie tra federazione e membri della stessa, giungendo a contestare la legittimità delle clausole arbitrali, inserite negli statuti federali, perché circoscrivono il giudizio all'interno di un circuito chiuso, inadeguato a fornire una forma di giustizia esaustiva, in quanto pervicacemente refrattario ad una verifica da parte dei giudici ordinari.

²⁶ B. VAN ROMPUY, *The role of EU competition law in tackling abuse of regulatory powers by sports associations*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, 174.

²⁷ Sentenze *ESL*, p.ti 139-152, 171-179 e *ISU*, p.ti 123-149. Conclusione confermata in data 27 maggio 2024 anche dal giudice del rinvio (Juzgado de lo Mercantil n° 17 de Madrid) nella prosecuzione della causa *ESL* a seguito della pronuncia della Corte.

²⁸ G. GRECO, *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 815.

²⁹ Cfr. M. GRANIERI, *Una lettura alternativa circa l'argomento della specificità dello sport nella prospettiva del diritto antitrust*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 29.

degli organismi responsabili). Del pari, quando è comprovata la sussistenza di una restrizione, l'ente che ha adottato la regola sotto esame può provarne la legittimità alla luce delle specificità dello sport, purché ne dimostri il carattere giustificato, necessario e proporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti.

Sul piano ermeneutico, le specificità dello sport non sono affatto estromesse dall'analisi antitrust. Al contrario, esse svolgono un ruolo preliminare, allorché occorra valutare, in prima battuta, se la regolazione degli organi federali possa essere considerata estranea a ogni attività economica, dovendo verificare se la stessa sia stata adottata esclusivamente per ragioni non economiche e verta su questioni riguardanti unicamente lo sport in quanto tale.³⁰ Una condizione che non si verifica allorché, come nelle cause ESL e ISU,³¹ le regole in questione incidono su attività economiche, quali l'organizzazione di competizioni sportive o la partecipazione alle stesse, esercitando esse un impatto diretto sull'esercizio dell'attività professionale e imprenditoriale svolta da altri soggetti organizzatori, oppure dai club di calcio e dagli atleti. In seconda battuta, una volta esclusa l'invocabilità della suddetta eccezione, le specificità dello sport mantengono ancora una loro funzione precipua. Esse vanno considerate sia per esaminare la natura potenzialmente restrittiva di una regola sportiva, sia per verificare se la stessa sia giustificabile alla luce dell'obiettivo perseguito. Con la principale differenza che nel primo caso è sufficiente dimostrare la pertinenza della regola allo scopo sportivo, mentre nel secondo caso ne va dimostrata anche la proporzionalità.

I giudici UE hanno identificato tale paradigma sulla base dell'estensione alle cause ESL e ISU della cd. teoria dell'abuso inevitabile elaborata sulla base del combinato disposto degli artt. 102 e 106 TFUE nella causa MOTOE.³² In forza di

³⁰ È il caso, in particolare (leggesi a titolo meramente esemplificativo), delle norme sull'esclusione dei giocatori stranieri dalla composizione delle rappresentative nazionali o delle norme che fissano i criteri di classificazione per selezionare gli atleti che partecipano a competizioni a titolo individuale.

³¹ Sentenze *ESL*, p.ti 82-94 e *ISU*, p.ti 91-96. In tali pronunce è stato affermato che: (i) il potere regolatorio esercitato (o esercitabile) per la previa autorizzazione delle competizioni alternative a quelle tradizionali disciplina un'attività economica; (ii) lo stesso vale per le regole sulla partecipazione dei club professionistici e dei giocatori alle competizioni internazionali nonché dei pattinatori alle gare internazionali di pattinaggio, in ragione del loro impatto diretto, a seconda dei casi, sulle condizioni di lavoro o prestazione dei servizi degli atleti ovvero sulle condizioni alle quali i club esercitano la loro attività economica; (iii) le regole sullo sfruttamento dei diritti connessi, delimitando le condizioni a cui le imprese titolari li possono sfruttare o delegarne lo sfruttamento, impattano su attività economiche; (iv) i meccanismi di arbitro previsti dall'ISU incidono sull'esercizio di diritti e libertà che l'UE conferisce ai singoli anche nel settore dello sport.

³² Sentenza *ESL*, p.to 137. Al riguardo, si ricorda che nella causa MOTOE (Corte giust. 1° luglio 2008, C-49/07) è stata censurata la normativa greca che conferiva all'ELPA - il club automobilistico ed escursionistico nazionale che organizzava e commercializzava gare motociclistiche - il compito di rilasciare un parere di conformità obbligatorio sulle domande presentate da terzi, per essere autorizzati ad allestire analoghi eventi motoristici, senza che però fossero fissati limiti, obblighi e controlli rispetto all'esercizio di tale potere autorizzativo. Una fattispecie assimilabile a quella vagliata nelle cause ESL e ISU, ad eccezione del fatto che in essi mancava una misura pubblica atta a conferire poteri regolatori alle federazioni coinvolte. Per il resto, anche nelle cause ESL e ISU è stato messo in discussione l'esercizio dal potere di regolamentazione, controllo e sanzione delle federazioni sportive, giungendo ad un esito

tale teoria, la titolarità da parte di un'impresa di diritti esclusivi o speciali su un mercato, pur non essendo vietata di per sé, non deve mettere la stessa nella posizione di poter abusare della dominanza che ne deriva, ad esempio esercitando le proprie prerogative in modo da impedire l'ingresso di imprese potenzialmente concorrenti nel mercato interessato oppure in mercati collegati o contigui. Sotto tale profilo, l'innovazione da ultima introdotta dalla Corte UE consiste nel fatto che i correttivi individuati sulla base della teoria dell'abuso inevitabile si impongono "ancor più" quando è con il suo comportamento autonomo, e non in ragione dell'attribuzione di diritti esclusivi o speciali da parte dello Stato, che un'impresa dominante si assicura una posizione che le consente di poter impedire a imprese potenzialmente concorrenti di accedere a un certo mercato. Una situazione che può verificarsi, per definizione, nel settore sportivo, in quanto le federazioni dispongono di un potere regolatorio che permette loro di autorizzare o controllare l'accesso a un determinato mercato, avendo perciò a disposizione uno strumento diverso da quelli di cui di norma si avvalgono le imprese e reggono la concorrenza basata sui meriti. Tale criticità appare infatti ancor più acuita quando la federazione si fa impresa e gestisce *in house*, oltre che regolare, la competizione sportiva e la sua commercializzazione.

Le innovazioni introdotte dai giudici UE nelle cause ESL e ISU non si fermano qui. In coerenza con la tassonomia dell'art. 101 TFUE, essi hanno consacrato la categoria dell'abuso per oggetto, arretrando la "soglia d'allarme" delle situazioni critiche.³³ Possono quindi configurare un abuso anche quelle condotte che si dimostri impediscano in "una fase preliminare", per effetto (attuale o potenziale) o per oggetto – mediante la creazione di ostacoli all'ingresso o il ricorso ad altre misure ostruttive o a mezzi diversi da quelli che reggono la concorrenza basata sui meriti – alle "imprese potenzialmente concorrenti" anche solo di accedere a determinati mercati, pregiudicando lo sviluppo della concorrenza a danno dei consumatori e limitando la produzione, lo sviluppo di prodotti o servizi alternativi e l'innovazione. Tenuto conto della necessità di assicurare una pari opportunità tra le imprese, vanno perciò protette sia quelle ugualmente efficienti, sia quelle che potrebbero (o non potrebbero) diventare in futuro concorrenti validi, laddove fossero per l'appunto assicurate condizioni di equità.

I giudici UE hanno inoltre precisato i confini della cd. eccezione Wouters in ambito sportivo.³⁴ Come noto, essa implica che l'esame del contesto economico e giuridico in cui si inseriscono taluni accordi o decisioni possa portare ad escluderne l'antigiuridicità, ogni qualvolta sia possibile constatare, in primo luogo, che essi

speculare: la posizione di conflitto di interesse in cui versano queste ultime (essendo sia regolatori sia stakeholder), unitamente all'assenza di adeguati contrappesi, consente loro di (o meglio le incentiva a) sfruttare il proprio monopolio istituzionale per piegare la *governance* del sistema sportivo ai loro scopi commerciali.

³³ Sentenza *ESL*, p.to 131. Tale categoria di condotte censurabili si affianca a quelle che ricadono nella classica definizione di condotte abusive: e cioè quei comportamenti aventi per effetto (attuale o potenziale) di restringere la concorrenza basata sui meriti, estromettendo imprese concorrenti parimenti efficienti dai mercati.

³⁴ Sentenze *ESL*, 183-188 e *ISU* 111-115.

siano giustificati dal perseguimento di uno o più obiettivi legittimi d'interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale;³⁵ in secondo luogo, che i mezzi concreti ai quali si fa ricorso per perseguire tali obiettivi siano effettivamente necessari a tal fine e, in terzo luogo, che, anche qualora risulti che tali mezzi abbiano l'effetto intrinseco di restringere o falsare, perlomeno potenzialmente, la concorrenza, tale effetto intrinseco non si spinga oltre quanto necessario, in particolare eliminando qualsiasi concorrenza.³⁶

Qui si entra in uno degli aspetti maggiormente dibattuti delle sentenze in commento, soprattutto per gli effetti che produce sui margini di applicabilità del test Wouters. Nello specifico, la Corte, per un verso, ha esteso la possibilità di invocare l'eccezione Wouters in relazione alle fattispecie di abuso di posizione dominante: potendo venire in rilievo contemporaneamente sia l'art. 101 TFUE sia l'art. 102 TFUE, risulta indispensabile un'applicazione coerente di tali disposizioni. Per altro verso, è stato stabilito che l'eccezione Wouters risulta preclusa laddove si verte in casi di restrizioni per oggetto, indipendentemente dalla circostanza che le stesse siano determinate da condotte assunte o meno da un'associazione di imprese e che le condotte in questione perseguano obiettivi di interesse pubblico. Il che, secondo i giudici UE, «risulta del resto già, implicitamente, ma necessariamente» dalla sentenza MOTOE.³⁷

Come a dire che, non essendo stato posto dalle parti o dal giudice del rinvio né tantomeno rilevato dai giudici UE il tema della giustificazione per il perseguimento di un obiettivo di interesse generale nell'ambito della causa MOTOE, di conseguenza, in sede di attuazione del suo dettato, risulterebbe “implicito” ritenere che il principio interpretativo ivi enucleato non trovi spazio per quelle fattispecie che configurano violazioni dell'art. 101 TFUE o dell'art. 102 TFUE, consistenti in restrizioni per oggetto.

Cionondimeno, tale preclusione appare viepiù “necessaria” perché la natura particolarmente lesiva per la concorrenza di questo tipo di illeciti escluderebbe o renderebbe comunque particolarmente arduo ritenere che le condotte prese in considerazione possano genuinamente rivelarsi tese a realizzare un obiettivo di rilievo pubblico.³⁸

³⁵ P. MANZINI, *I Parafernali del giudizio antitrust: regola della ragionevolezza, restrizioni accessorie, «divieto per sé»*, in *Giur. Comm.*, 2003, 285 ss.

³⁶ Tale eccezione può trovare applicazione, in particolare, in presenza di accordi o di decisioni che assumono la forma di norme adottate da un'associazione, come un'associazione professionale o un'associazione sportiva, nell'ottica di perseguire determinati obiettivi di ordine etico o deontologico e, più in generale, di disciplinare l'esercizio di un'attività professionale, ove l'associazione interessata dimostri che le condizioni appena ricordate sono soddisfatte (v., Corte giust., sentenze del 19 febbraio 2002, *Wouters* e a., C 309/99, p.to 97; del 18 luglio 2006, *Meca Medina*, C 519/04 P, p.ti da 42 a 48, e del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C 1/12, p.ti 93, 96 e 97).

³⁷ Sentenza *ESL*, p.to 185.

³⁸ Secondo parte della dottrina, si tratta di una precisazione alquanto discutibile e illogica. Da un lato, la constatazione che una condotta risulti suscettibile di limitare la concorrenza per oggetto dovrebbe essere semplicemente un fattore pertinente nella valutazione della proporzionalità della

La Corte di giustizia ha poi colto l'occasione per far luce sulla sovrapposizione che sembra venirsi a creare tra l'applicazione dell'eccezione *Wouters* e il riconoscimento della "giustificazione" che le imprese possono invocare sul piano economico ex art. 101, par. 3, TFUE. Nella lettura della Corte, questi due regimi non si escludono a vicenda, perché operano in momenti diversi dell'analisi ermeneutica che l'interprete deve compiere. Eppure, rimane lecito ritenere che, sul piano pratico, sia difficile

regola che avviene dopo quella tesa ad accertarne la natura restrittiva. Dall'altro, così facendo, si rischia di sminuire la funzione dell'eccezione *Wouters* – quella di assicurare il giusto peso alle considerazioni pubbliche di interesse generale anche in ambito antitrust – giacché è la natura della restrizione a delimitare ora il quadro delle giustificazioni disponibili, sterilizzando, nei fatti, l'importanza di tale eccezione e spingendo l'analisi in ogni caso verso una (difficile e ardua) difesa dell'efficienza (cfr. B. VAN ROMPUY, *EU Court of Justice Delineates the Scope of the Wouters Exception*, in *CompetitionLawBlog.com*, gennaio 2024; G. MONTI, *Eu Competition law after the Grand Chamber's December 2023 sports trilogy: European Super League, International Skating Union and Royal Antwerp FC*, in *Rev. Derecho Com. Eur.*, 2023 11 ss.) Al riguardo, si ritiene invece che la lettura della Corte non sconti alcuna contraddizione e sia coerente con le scansioni proprie delle tradizionali valutazioni antitrust. Le restrizioni per oggetto presentano intrinsecamente un certo grado di nocività e risultano, per loro stessa natura, dannose per la concorrenza: è quindi immanente a una tale categoria di intesa il fatto che essa non possa essere funzionale, in modo autentico e genuino, al perseguimento di un obiettivo legittimo di interesse generale che serve per dare il via alle valutazioni sottese all'eccezione *Wouters*. È infatti noto che l'accertamento di una restrizione per oggetto implica l'esame individuale e concreto del tenore e dell'obiettivo di un determinato comportamento: se ad esito di questa disamina dovesse risultare che lo stesso ha come unica spiegazione l'interesse commerciale delle parti che lo pongono in essere a sottrarsi, ostacolare o impedire una concorrenza fondata sui meriti, si può ritenere che un comportamento siffatto configuri una restrizione per oggetto. Da qui l'incompatibilità di quest'ultima, per definizione, con il test *Wouters*, dal momento che il comportamento che ne integra gli estremi non lascia alcuno spazio alla considerazione dell'incidenza di un obiettivo legittimo di interesse generale, il quale, come visto, viene per l'appunto a mancare o, in ogni caso, non è ritenuto tale da mettere in dubbio la natura intrinsecamente anticompetitiva del comportamento analizzato, né tantomeno da giustificare l'esenzione dai divieti antitrust. Di contro, l'eccezione *Wouters* assume rilievo qualora dalla disamina del reale contesto economico e giuridico nel quale si collocano le condotte potenzialmente illegittime emerga che le relative specificità e le ragioni richiamate a supporto delle stesse siano tali da obliterarne la natura chiaramente illegittima, mettendo in discussione il fatto che l'unica motivazione di tali condotte sia di inquinare il processo competitivo nei mercati interessati: è in tali casi, infatti, che va verificato se gli effetti anticompetitivi potenziali o attuali siano giustificabili sulla base degli obiettivi pubblici perseguiti. Inoltre, come attentamente osservato da alcuni commentatori, le conclusioni della Corte sembrano trovare una spiegazione nel fatto che, in base alla giurisprudenza *Wouters*, occorre verificare che gli effetti restrittivi siano inerenti e proporzionati all'obiettivo legittimo perseguito. Di conseguenza, siccome in presenza di una restrizione per oggetto non vi è, per definizione, una valutazione degli effetti anticoncorrenziali, il test *Wouters* non potrebbe essere applicato nella sua interezza. A ciò va aggiunto che, in un'ottica di sistema, va rilevato che la contrazione dell'ambito applicativo dell'eccezione *Wouters* rispetto alle restrizioni per oggetto – considerate, per loro stessa natura, lesive della concorrenza – appare in linea con i consolidati orientamenti espressi nel campo delle libertà fondamentali: in forza dei principi enucleati in tale ambito, a fronte di misure direttamente discriminatorie – reputate anch'esse, per definizione, particolarmente nocive di tali libertà – è esclusa la possibilità di invocare il perseguimento di interessi generali per giustificare gli effetti restrittivi (cfr. A. CONI, A. SCETTINO, *La governance dello sport e le regole antitrust alla "VAR" dei giudici UE: i casi European Superleague Company e International Skating Union*, in *DUE*, 2024, 403-405).

immaginare che, all'esito di siffatta analisi, un'eccezione motivata sulla base di considerazioni di efficienza ex art. 101, par. 3, TFUE possa essere avallata quando, a monte, la condotta presa in considerazione non abbia superato il test Wouters. È del resto la stessa Corte di giustizia a riconoscere esplicitamente che l'eccezione Wouters offre maggiore flessibilità, mentre i criteri contemplati dall'art. 101, par. 3, TFUE «sono più severi»: oltre alla necessità di dimostrare vantaggi oggettivi che compensano le distorsioni competitive e l'indispensabilità delle restrizioni per il raggiungimento degli obiettivi, l'impresa deve provare che una parte equa dei benefici sia trasferita ai consumatori.³⁹ Ora, supponendo che (una parte dei) vantaggi di interesse pubblico possano essere tradotti in efficienze economiche,⁴⁰ la condizione della sussistenza di una quota equa per i consumatori ex art. 101, par. 3, TFUE rappresenta la differenza più evidente tra i due regimi: incombe, infatti, sull'impresa interessata l'onere di dimostrare che la regola sportiva in questione abbia un impatto positivo su ciascuna delle varie categorie di utenti, che comprendono, tra l'altro, le associazioni calcistiche nazionali, le società professionistiche o dilettantistiche, i giocatori professionisti o dilettanti, i giovani calciatori e, più in generale, i consumatori (spettatori e/o telespettatori). Si tratta, quindi, di un test molto più impegnativo rispetto a quello di proporzionalità proprio dell'eccezione Wouters, che può trovare applicazione anche ai sensi dell'art. 102 TFUE nonostante in tale disposizione manchi una espressa previsione in tal senso.

L'ulteriore elemento di novità rispetto ai regimi derogatori in esame è che la condizione di “non eliminazione della concorrenza” si applica in modo analogo all'eccezione Wouters: la Corte di giustizia ha infatti sottolineato la necessità di valutare se gli effetti anticoncorrenziali intrinseci non superino quanto necessario «in particolare eliminando tutta la concorrenza». Da ultimo, i giudici UE non hanno preso posizione su quali siano gli interessi generali rilevanti ai fini dell'eccezione Wouters, non avendo espressamente stabilito se possano essere considerati soltanto quelli che non presentano una natura economica. La Corte di giustizia si è limitata a fare riferimento agli «obiettivi legittimi di interesse generale» e agli «obiettivi di ordine etico o deontologico». E questo non è un aspetto di poco conto nel settore sportivo, dove i confini tra gli obiettivi puramente economici o non economici risultano più sfumati.

4. *I limiti imposti dal Consiglio di Stato al potere regolatorio della FIGC: l'implicito ribaltamento dell'impostazione seguita nella causa FISE*

Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del TAR Lazio, aderendo sostanzialmente alle conclusioni dell'AGCM e confermando così la sanzione da essa comminata.

I giudici amministrativi hanno condiviso, anzitutto, sia la ricostruzione dei mercati rilevanti proposta dall'AGCM sia l'attribuzione di una posizione dominante

³⁹ Sentenza *ESL*, p.to 189.

⁴⁰ Cfr. R. PARDOLESI, *Chi ha paura dell'interpretazione economica del diritto antitrust?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2007, 119.

alla FIGC all'interno di questi mercati.⁴¹ Sotto tali profili, l'analisi dell'AGCM supera i rilievi metodologici che le erano stati mossi nella sentenza sul caso FISE. Tale contenzioso, come già anticipato, verteva anch'esso sulla legittimità dell'esercizio del potere regolatorio da parte di una federazione rispetto allo svolgimento di eventi organizzati da soggetti terzi: l'AGCM aveva infatti contestato la definizione della soglia di agonismo fissata per determinate discipline dell'equitazione, unitamente al divieto per i circoli affiliati di organizzare eventi agonistici sotto l'egida di enti terzi e per i tesserati di parteciparvi. Nella sentenza FISE il Consiglio di Stato,⁴² revisionando il provvedimento dell'AGCM, ne ha rilevato un difetto istruttorio, consistente nella mancanza di una disamina effettiva della ripartizione del mercato rilevante,⁴³ specie sul piano economico. Un'ulteriore censura ha riguardato l'attribuzione di una posizione di dominanza a FISE in quanto il Consiglio di Stato non ha considerato sufficiente la titolarità in capo a FISE di un potere regolatorio, ritendendolo inidoneo a incidere direttamente su ogni segmento del mercato rilevante, rappresentato dall'organizzazione di eventi sportivi agonistici e amatoriali congiuntamente intesi.⁴⁴ Nell'ambito di tale mercato, il potere regolatorio detenuto da FISE, pur consentendole di erodere lo spazio operativo concesso ad altri enti (e cioè l'ambito amatoriale), non risultava tale da costituire di per sé la prova della dominanza nel mercato degli eventi inteso nel suo complesso.⁴⁵ Anche perché l'analisi dell'AGCM non era stata corroborata da elementi quantitativi, quali ad esempio il numero di affiliati alla federazione e agli EPS, ritenuti necessari per meglio delineare il potere economico rispettivamente attribuibile a tali soggetti; anzi, i numeri prodotti da FISE denotavano una prevalenza di affiliati agli EPS in alcuni segmenti del mercato.⁴⁶ Sulla base di tali rilievi,

⁴¹ Ricavata in buona sostanza dal numero di tesserati: nel campione di riferimento rappresentato dalle stagioni sportive 2020/2021-2022/2023 quelli FIGC erano, infatti, il doppio degli EPS.

⁴² Cons. Stato 5 giugno 2024, n. 5054.

⁴³ Individuato in tutte le manifestazioni e gare con equidi, aventi natura agonistica, amatoriale o ludica.

⁴⁴ Il Consiglio di Stato conclude che non si possa “*affermare con certezza che, nonostante FISE detenga un potere regolamentare relativo alle discipline sportive che altri enti non hanno, questa detenga una posizione dominante, residuando per l'appunto ambiti rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere*”, cfr. Cons. Stato 5054/2024, par. 8.3.

⁴⁵ In particolare, nel caso di specie il Consiglio di Stato rileva che “*le gare organizzate da altri enti (come i segnalanti ASI e GLA) sotto la propria egida e con propri calendari, rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere di approvazione, né di regolamentazione*” cfr. Cons. Stato 5054/2024, par. 6.

⁴⁶ Il Consiglio di Stato afferma che sulla base delle evidenze raccolte dall'AGCM “*non è possibile affermare con certezza che, in tale mercato, l'appellante abbia effettivamente la possibilità “di determinarsi autonomamente nel mercato e di influire unilateralmente, con il suo comportamento, sulla struttura del mercato medesimo” e che l'Autorità “pur evidenziando, ed a ragione, l'effetto penalizzante per la concorrenza delle misure introdotte da FISE [...] ha riconosciuto che rimangono nella disponibilità dell'iniziativa di soggetti terzi quelle ludiche (di tradizione ed eleganza), senza però indicare alcun dato quantitativo in riferimento a quest'ultimo segmento del mercato [...] rendendo, per l'effetto, indimostrata l'assunta dominanza di FISE nel mercato di riferimento [...] Per tale ragione, il caso in esame, seppur simile, non appare in tutto e per tutto sovrapponibile al caso preso in esame dalla sentenza della Corte di Giustizia citata dall'Autorità a sostegno della propria prospettazione*”. Oltre a non avere l'Autorità “*svolto alcuna indagine concreta atta*

il Consiglio di Stato ha stabilito che: (i) l'AGCM non avesse verificato l'incidenza concreta dell'esercizio del potere regolatorio di FISE su entrambi i versanti del mercato rilevante; (ii) le suddette lacune istruttorie avevano impedito, a loro volta, un adeguato svolgimento del test di proporzionalità sulle misure in questione, venendo a mancare gli elementi necessari per l'accertamento della inerenza e della necessità rispetto agli obiettivi perseguiti da FISE nonché dell'assenza di misure alternative meno restrittive.

Quanto appena riportato induce perciò a ritenere che, nel caso FIGC, il rilievo conferito dall'AGCM all'elemento quantitativo costituito dal numero di tesserati (per cui FIGC risulta averne il doppio di quelli degli EPS), unitamente all'individuazione di due mercati rilevanti (quello amatoriale e quello agonistico), abbiano consentito al Consiglio di Stato di prendere le distanze dalle conclusioni formulate nella causa FISE. Questa differente impostazione non vale però a offuscare, come vedremo di qui a poco, l'adozione di un approccio ermeneutico più rigoroso nella sentenza FIGC. In tale pronuncia, infatti, il Consiglio di Stato sembra avere implicitamente ribaltato l'impostazione seguita nel caso FISE, dal momento che a fronte di regolamentazioni assimilabili: (i) non ha prospettato alcuna distinzione tra l'incidenza diretta e indiretta delle regole federali sull'organizzazione delle competizioni agonistiche e amatoriali, né quindi ne ha fatto discendere una diversa gradazione della portata anticompetitiva loro assegnabile; (ii) è stata ritenuta sufficiente la valutazione potenziale e non concreta degli effetti negativi ascrivibili alle regole federali sui mercati interessati.

Sulla base di questo rinnovato approccio, il Consiglio di Stato, ha pienamente confermato la teoria del danno ricostruita dall'Autorità, introducendo alcuni principi rilevanti nel settore dello sport.

In primo luogo, i giudici amministrativi non hanno attribuito rilevanza al fatto che gli EPS non avessero impugnato le delibere della FIGC, sebbene questi avessero avuto piena facoltà di farlo. La mancata reazione degli EPS non viene quindi considerata come un'assenza di interesse né come una forma di acquiescenza ovvero come una causa ostativa al successivo accertamento giudiziale, come invece era stato suggerito da parte del TAR. Anzi, per il Consiglio di Stato, porre l'inerzia degli EPS come indice di esclusione della illiceità della condotta della FIGC equivarrebbe a introdurre un requisito formale non previsto dalle norme antitrust, ma soprattutto non giustificato da tali norme. Anche perché una eventuale pronuncia degli organi di giustizia sportiva in favore della legittimità dell'azione della FIGC non avrebbe precluso un successivo scrutinio sotto la lente antitrust. L'art. 102 TFUE è infatti una norma di chiusura del sistema, la quale consente – per sua stessa vocazione all'interno del sistema giuridico – di intervenire su condotte che sarebbero altrimenti lecite laddove osservate nel contesto regolatorio di altri settori.⁴⁷

a verificare la proporzionalità, o meno, dell'intervento regolatorio contestato in riferimento al mercato rilevante perimetrato nel provvedimento”.

⁴⁷ Comportamenti che si “colorano come elementi indicatori di questo sproporzionato intento o effetto anticoncorrenziale” Cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 8 aprile 2014, n. 1673.

Tale impostazione trova conferma anche nell'ordinamento dello sport, alle cui specificità non è ammissibile ricondurre cause di automatica esclusione dell'antigiuridicità delle regole che lo compongono. Come ricordato sopra, nell'enforcement antitrust le specificità dello sport vanno invece considerate nella valutazione complessiva di una misura regolatoria. Con la conseguenza che non vi sono margini per invocare una pregiudizialità relativa all'intervento della giustizia sportiva.

In secondo luogo, il Consiglio di Stato ha avallato la lettura dell'AGCM sulla valenza anticompetitiva dei comunicati della FIGC. Questi atti sono stati considerati quali tasselli di una più ampia strategia escludente della FIGC, motivata dal fine ultimo di ostacolare, se non impedire, l'organizzazione di eventi in concorrenza con i propri, facendo leva sul suo potere regolatorio per blindare il monopolio nel mercato degli eventi agonistici e accrescere la propria dominanza nel mercato degli eventi amatoriali. In particolare, secondo i giudici amministrativi, tali comunicati fuoriescono dal circuito della concorrenza fondata sui meriti,⁴⁸ laddove si considerino il contesto normativo di riferimento e il fatto che la Federazione ha esercitato la propria posizione di potere (in termini economici e regolatori) con il prioritario intento di incidere sulla capacità degli EPS di allestire competizioni calcistiche (agonistiche e amatoriali).

Tale conclusione risulta rafforzata dalla visione di insieme delle condotte assunte dalla FIGC, le quali, come visto, includevano un altro tassello essenziale: la mancata collaborazione della FIGC per giungere ad una convenzione con gli EPS; condizione richiesta dalla normativa del CONI affinché essi potessero organizzare competizioni agonistiche. Sotto tale profilo, viene completamente disattesa la circostanza – richiamata dal TAR Lazio – per cui gli EPS non sarebbero stati proattivi nell'intavolare la negoziazione per giungere ad un accordo con la FIGC. Di contro, il Consiglio di Stato ha reputato che la prolungata e inconcludente fase di gestazione della convenzione richiesta dal CONI fosse imputabile alla FIGC.⁴⁹ Sebbene il CONI avesse richiesto l'impegno delle parti interessate a raggiungere questo risultato, assunto come presupposto indispensabile per regolare soltanto le attività agonistiche, l'obbligo a contrarre ricopriva una particolare valenza proprio per la FIGC, la quale si trovava in una posizione di dominanza sul mercato e aveva la competenza regolatoria per farlo.⁵⁰

Sicché, in definitiva, diversamente dagli EPS, gravava in capo alla FIGC l'obbligo di una condotta proattiva e non solo collaborativa. Tale circostanza implica

⁴⁸ Cfr. Cons. di Stato, Sez. VI, 9 aprile 2025, n. 3058.

⁴⁹ Tale conclusione deve essere contestualizzata – è bene ribadirlo – alla luce della particolare posizione ricoperta dalla FIGC, sulla quale, come impresa dominante, incombe la particolare responsabilità di non pregiudicare, con il proprio comportamento, una concorrenza effettiva e non falsata nel mercato interno, potendo difendersi dall'altrui concorrenza solo con i mezzi propri di una competizione basata sui meriti.

⁵⁰ A tal riguardo, va considerato che gli EPS avessero un sensibile interesse a stipulare le convenzioni e ne avessero dato prova, attraverso alcune proposte, come emerso nel corso dell'istruttoria dell'AGCM; mentre la FIGC non condivideva lo stesso interesse, potendo, in assenza di accordi, adottare unilateralmente regole in grado di incidere anche sulle attività degli EPS, traendone quindi vantaggio. Anzi nel corso dell'istruttoria dell'AGCM è emerso come vi fossero posizioni apertamente contrarie a stipulare accordi con gli EPS e si avvertisse, internamente alla FIGC, il rischio che l'attività parallela svolta dagli EPS fosse in grado di drenare risorse dal sistema federale.

che la condotta della FIGC va esaminata in modo distinto da quella degli EPS e la sostanziale inerzia imputabile alla prima assume un significato precipuo che idealmente supera anche le omissioni delle seconde. Alla FIGC non è perciò imputabile un semplice lassismo, bensì l'indebito sfruttamento di un potere regolatorio ed economico, scaturente dalla sua posizione al vertice piramidale e cementato dalla mancata stipula delle convenzioni previste dal CONI.⁵¹

Riscontrata sotto il profilo degli effetti la capacità di tali comunicati di incidere sulle dinamiche competitive nei mercati rilevanti, il Consiglio di Stato ha verificato se gli stessi fossero imposti o giustificati – nei contenuti – dalla generale necessità per la FIGC di assicurare l'ordinaria regolazione della disciplina calcistica o se, al contrario, il loro contenuto normativo fosse tutt'altro che indispensabile, rivelandosi strumentale ad attribuire alla FIGC un vantaggio competitivo indebito e, pertanto, illecito.

Ebbene, il Consiglio di Stato ha escluso che i comunicati della FIGC costituissero un giustificato esercizio del potere regolatorio teso a tutelare la salute e i valori dettati dalla specificità del calcio. In tal senso, i giudici amministrativi hanno rilevato il carattere sproporzionato e irragionevole delle misure regolatorie della FIGC rispetto allo schema disegnato dal CONI.⁵² Nonostante il Regolamento del CONI escludesse che il convenzionamento e la regolazione da parte delle federazioni sportive concernessero le «attività a carattere promozionale, amatoriale e dilettantistico, seppure svolte con modalità competitive, laddove ispirate da scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale» né tantomeno le «attività ludico-motorie e di avviamento alla pratica sportiva», la FIGC ha assunto delibere suscettibili di incidere indistintamente su tutte le attività, comunque qualificate e su entrambi i mercati rilevanti.⁵³ In questa ottica, porre il convenzionamento come un

⁵¹ Nella prospettiva del Consiglio di Stato, come già rilevato, tale ostruzionismo ha fatto da “perno” per una strategia escludente posta in essere tramite l'adozione di comunicati ufficiali, da parte di FIGC, che prima ostacolavano del tutto l'attività degli EPS (stagioni sportive 2015/2016 e 2016/2017) in ambito agonistico, poi condizionavano la loro capacità di coinvolgere tesserati FIGC negli eventi non agonistici alla previa stipula di una convenzione tra FIGC e EPS che però veniva giudicata non accettabile da questi ultimi (stagioni sportive 2017/2018-2021/2022) e, per finire, aggiungevano il rilascio di un'autorizzazione da parte degli uffici FIGC per permettere ai tesserati di partecipare alle competizioni degli EPS. In tal modo, FIGC ha abusivamente condizionato l'attività degli EPS, precludendo alle associazioni affiliate di giocare nei loro eventi e rafforzando la propria posizione sui mercati rilevanti.

⁵² Il modello del C.O.N.I. prevedeva: *i*) il reciproco impegno delle Parti a svolgere le iniziative necessarie per coordinare e disciplinare la pratica sportiva nelle diverse forme e definire congiuntamente i limiti di esercizio della pratica sportiva; *ii*) Commissione paritetica, incaricata di definire i programmi tecnici e i calendari dell'attività sportiva; *iii*) l'assenza di specifici riferimenti alla tipologia di attività che un EPS poteva, organizzare, ossia se solo tornei a rapido svolgimento o anche con altre modalità e durata; *iv*) l'assenza di sanzioni disciplinari in caso di mancato rispetto delle previsioni della Convenzione. Allo stesso tempo, l'Autorità non aveva messo in discussione l'indipendenza degli organi sportivi, ma aveva evidenziato come la prescrizione di divieti esponesse gli affiliati a ripercussioni anche sul profilo di possibili deferimenti e sanzioni, aggravando conseguentemente la portata della regolazione.

⁵³ Le attività diverse da quella agonistiche, lungi dall'essere libere, erano, comunque, soggette ad un divieto/autorizzazione, in deroga rispetto a quanto previsto dal Regolamento del CONI.

requisito per il riconoscimento delle competizioni amatoriali si è posto, come già evidenziato, in diretta continuazione con la mancata stipula degli accordi previsti dal Regolamento del CONI, rendendo essenziale, anche per le attività amatoriali, una condizione che la stessa Federazione contribuiva ad impedire che si avverasse. A tutto ciò si aggiungeva il fatto che la FIGC aveva adottato un sistema per rilasciare agli affiliati l'autorizzazione per la partecipazione alle competizioni degli EPS privo dei necessari requisiti di certezza e trasparenza e, in ultima analisi, rimesso alla discrezionalità degli organi federali, con il conseguente rafforzamento del potere nelle mani della Federazione, per via della sua tendenziale insindacabilità.

In terzo luogo, l'abuso del potere regolatorio da parte di FIGC si è altresì concretizzato mediante una definizione di attività agonistica sproporzionata e non suffragata da una base giuridica. Il che, a ben vedere, rappresenta un ulteriore tassello fondamentale nella ricostruzione della teoria del danno alla base dell'intervento dell'AGCM, la cui disamina trascende l'ambito calcistico.⁵⁴

Sul piano normativo, vale ricordare che il D.M. del Ministero della Sanità del 18 febbraio 1982 aveva demandato la definizione di attività agonistica alle Federazioni sportive. Tuttavia, anche nell'esercitare tale ruolo la FIGC ha esondato i confini delineati dai suoi compiti istituzionali, fissando criteri funzionali solo allo scopo di ricavare un vantaggio competitivo a discapito degli EPS. Il D.M. del Ministero della Salute del 18 febbraio 1982, lungi dal volere regolare l'attività agonistica, intendeva tutelare la salute degli atleti nello svolgimento dell'attività agonistica. Pertanto, esso si poneva a valle di una qualificazione di agonismo, che avrebbe dovuto essere necessariamente formulata anche sulla base di elementi oggettivi di natura tecnica,⁵⁵ tenuto conto del tipo di sport praticato e dell'impegno e dello sforzo richiesto, al fine di autorizzare o precludere all'atleta lo svolgimento di certe attività.

Al contrario, la FIGC ha ancorato la definizione di agonismo unicamente al criterio dell'età, esauendo nella soddisfazione di tale unico parametro la distinzione tra attività agonistiche e non,⁵⁶ senza considerare le caratteristiche intrinseche della

⁵⁴ Sul punto v. S. BASTIANON, *Agonismo sportivo e scrutinio antitrust (Nota a Cons. Stato, sez. VI, 7 gennaio 2026, n. 102)*, in *Foro.it*, II, 2026, 98, dove l'Autore sottolinea che: «la definizione di agonismo finisce per operare come strumento regolatorio indifferenziato, capace di attrarre nella sfera di controllo federale anche attività che, per struttura e finalità, non presentano le caratteristiche proprie dell'agonismo di prestazione [...] incide direttamente sulla delimitazione del mercato e sull'accesso degli operatori. In particolare, quando essa funge da meccanismo di estensione regolatoria degli obblighi e dei requisiti di accesso a interi segmenti di attività economica, non può sottrarsi allo scrutinio antitrust».

⁵⁵ Regolamento del CONI aveva fatto riferimento alle caratteristiche intrinseche delle «attività agonistiche di prestazioni».

⁵⁶ In ciò travisando il contenuto dei provvedimenti del Ministero della Sanità, dove il raggiungimento dei 12 anni veniva assunto come età minima per l'accesso all'attività agonistica, ma senza qualificare conseguentemente come agonistica ogni attività solo perché svolta dopo il conseguimento di tale età. Dal tenore dell'art. 2 del D.M. del 24.4.2013 emerge, invece, come l'attività amatoriale sia svolta da soggetti non tesserati ma ciò, logicamente, non significa che ogni attività svolta dai soggetti tesserati abbia, altresì, le caratteristiche dell'agonismo, considerato che, anche in questo caso, la definizione è ancorata anche ai tratti oggettivi dell'attività.

prestazione svolta. In tal modo, la FIGC è in realtà venuta meno a quei compiti istituzionali che la stessa rivendicava quale fondamento del suo intervento regolatorio.

La condotta della FIGC, anche sotto tale profilo, è risultata priva di una giustificazione oggettiva, perché la scelta della Federazione non si limitava all'ambito tecnico-sportivo (nell'interesse generale degli atleti), ma si riverberava sulle attività economiche degli EPS, causando un ostacolo alla loro operatività e producendo un indiretto incentivo per gli atleti, specie se ultra-dodicenni, a giocare prevalentemente per associazioni tesserate con la FIGC; senza contare i riflessi sugli oneri assicurativi, in quanto stante l'ampia definizione di agonismo, gli EPS rimanevano esposti ad un generalizzato obbligo di stipulare polizze, senza poterlo calibrare a valle del convenzionamento propugnato dal CONI.

Inoltre, tale regolazione non risulta nemmeno proporzionata all'obiettivo, sia perché non è idonea ad assicurare un'effettiva tutela della salute e della regolarità delle competizioni, sia perché è, comunque, funzionale a determinare un'eccessiva limitazione delle attività degli EPS in violazione dell'art. 102 TFUE. E ciò anche in ragione dell'ampio perimetro della complessiva regolazione introdotta da FIGC, la quale ricomprendeva, come visto, persino attività svolte da atleti under 12.

Da ultimo, il Consiglio di Stato ha ritenuto corretto il riferimento dell'AGCM al peso esercitato dai deferimenti della Procura sulla strategia escludente ai danni degli EPS, considerando però marginali le condotte "intimidatorie" che gli EPS avevano denunciato alla AGCM, ascrivendole ad esponenti della FIGC. Pur riconoscendo l'autonomia e l'indipendenza degli organi di giustizia sportiva,⁵⁷ i deferimenti della Procura devono considerarsi comunque un indice di rafforzamento del potere coercitivo delle delibere federali, in ragione del fatto che, proprio in forza di tali deferimenti, la regolazione della Federazione non veniva percepita come l'imposizione di prescrizioni meramente astratte, ma di divieti che avrebbero potuto condurre (e avevano in effetti, in alcuni casi, condotto) a conseguenze sul piano della giustizia sportiva.⁵⁸

5. Conclusioni

La sentenza del Consiglio di Stato n. 102/2026 si pone nel solco del processo inaugurato dalla Corte di giustizia che, facendo leva sul sistema di regole antitrust, sta contribuendo all'affermazione di un set di principi che dovrebbero ispirare la buona *governance* nello sport. Tale processo necessita dell'apporto dei giudici nazionali, sia perché sono i "giudici naturali" del diritto UE, sia perché le società sportive e gli atleti si confrontano

⁵⁷ Sull'autonomia dell'ordinamento dello sport si vedano le sentenze della Corte Costituzionale Corte Cost. 49/2011 e Corte Cost. 160/2019. A seguito della prima pronuncia non è mancato chi abbia rilevato come non "vi sono ragioni effettive che possano giustificare un assetto della tutela endoassociativa nei gruppi sportivi così sensibilmente diverso da quelli degli altri gruppi sociali", cfr. G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 299.

⁵⁸ Si veda R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2019, 48-49.

principalmente con le federazioni nazionali per svolgere attività sportive agonistiche e ludico-amatoriali. L'evoluzione cui la Corte di giustizia ha dato il via deve pertanto proseguire anzitutto e soprattutto attraverso le giurisdizioni dei singoli Stati membri. Da qui la rilevanza della pronuncia in esame, che si incasella proprio in questa trasformazione in corso e che, sebbene si rivolga al quadro regolatorio del calcio giovanile, in realtà si pone come punto di riferimento anche per le altre discipline sportive.

Diversamente dal verdetto del TAR Lazio, la soluzione cui giunge il Consiglio di Stato è sostanzialmente in linea con il portato delle cause ESL e ISU: (i) l'ordinamento sportivo non è impermeabile alle norme UE e le relative specificità (quelle dello sport e quelle dell'antitrust) devono integrarsi a vicenda; (ii) l'assenza di una buona *governance* nello sport – intesa come strettamente inerente al perseguimento di obiettivi pubblici, ragionevole e proporzionata – conduce a un illecito antitrust, perché non assicura parità di condizioni tra gli attori del mondo dello sport e non neutralizza il conflitto di interesse insito nel doppio ruolo (regolatori e organizzatori) delle federazioni; (iii) l'integrazione di questi principi generali nell'ordinamento dello sport non sconvolge il suo tessuto perché, a ben vedere, essi sono alla base dello stesso modello sportivo europeo.

Invero, le verifiche condotte dal Consiglio di Stato, revisionando il giudizio del TAR Lazio, hanno evidenziato come l'esercizio del potere regolatorio da parte della FIGC non potesse essere considerato affatto come un esempio di buona *governance* e fosse sostanzialmente distante dai canoni tradizionali del modello sportivo europeo. In estrema sintesi, tale evidente inconciliabilità scaturisce dal fatto che le misure adottate dalla FIGC rivelavano una natura meramente ostruzionistica, risultando ispirate unicamente dall'obiettivo di ostacolare le attività degli ESP, rimanendo invece loro alieno l'obiettivo di tutelare i giovani atleti, come invece prefigurato dalla Federazione.

Il Consiglio di Stato ha inoltre declinato correttamente i rapporti tra l'ordinamento dello sport e quello antitrust, escludendo la configurabilità di una pregiudizialità della giustizia sportiva: le specificità del primo non possono comprimere per il tramite degli strumenti di reazione da esso previsti la funzione di norma di chiusura delle clausole antitrust, a fronte di condotte e misure che incidono su attività economiche. Altrimenti, si prefigurerebbe un ingiustificato sbilanciamento a favore delle specificità dello sport, con un eccessivo sacrificio per le libertà economiche dei soggetti interessati. Un aspetto, questo, che non era scontato, trattandosi di una questione non ancora espressamente messa a fuoco a livello UE e che il TAR Lazio aveva risolto con delle argomentazioni diametralmente opposte, in aperto contrasto con i principi desumibili dalla giurisprudenza UE.

Se il giudizio finale del Consiglio di Stato appare immune da vizi in quanto coerente con la giurisprudenza UE, è sul piano metodologico che si possono formulare alcuni rilievi. L'iter logico-giuridico seguito dal Consiglio di Stato non appare, infatti, pienamente aderente al paradigma enucleato nelle cause ESL e ISU. Ciò perché se le valutazioni effettuate sono coerenti, lo stesso non si può dire per l'ordine del ragionamento giuridico con cui esse vengono svolte. Dopo aver verificato la capacità escludente della complessa strategia della FIGC, i giudici amministrativi non l'hanno qualificata come abuso per oggetto ovvero per effetto,

ma sono passati direttamente all'analisi delle "esimenti". Una distinzione che nell'enforcement antitrust, specie in ambito sportivo, non è priva di conseguenze, in quanto, come ricordato sopra, di fronte ad un abuso per oggetto non può essere invocato il Wouters test. Il Consiglio di Stato, da parte sua, valutata la condotta, ma mantenuta in sospeso la dicotomica tensione tra abuso per oggetto e per effetto, ha quindi necessariamente esplorato *ex post* la possibile ricorrenza di una giustificazione oggettiva dell'operato della FIGC alla luce dell'obiettivo perseguito, misurandone soprattutto l'inerenza e poi la proporzionalità. Il parametro principale di tale accertamento è stata la regolazione di settore sia del CONI sia del Ministero della Salute e la mancanza di un appiglio nei principi e nelle norme che la compongono, se non addirittura il contrasto con esse.

Tale circostanza ha spinto il Consiglio di Stato a escludere che le condotte della FIGC fossero genuinamente volte a tutelare i giovani atleti e proporzionate rispetto a tale asserito obiettivo.

Ora, come detto, l'applicazione piena della giurisprudenza ESL e ISU avrebbe, invece, suggerito che buona parte di tali valutazioni fossero anticipate alla fase dell'accertamento della natura restrittiva delle condotte in questione, nell'ambito della cui analisi il Consiglio di Stato avrebbe dovuto considerare il quadro economico e giuridico di riferimento (i.e. la regolazione fissata dal CONI e dal Ministero della Salute) e qui individuare e prendere in considerazione le specificità dello sport reputate pertinenti al caso in oggetto. Si tratta di una disamina rilevante in quanto guida in modo significativo l'interprete a comprendere quale sia il reale obiettivo perseguito e quindi distinguere se esso coincida con la realizzazione di un interesse generale ovvero con l'alterazione delle dinamiche del mercato. Sotto tale profilo, sulla scia di quanto rilevato dai giudici UE, lo svolgimento di tali considerazioni in sede di analisi della natura delle condotte avrebbe dovuto indurre il Consiglio di Stato a ritenere che esse configurassero un abuso per oggetto, in quanto aliene allo standard della buona *governance* dello sport sopra ricordata, con il conseguente arresto immediato della disamina, non residuando spazio per l'applicabilità del Wouters test e per la constatazione dei suoi presupposti. La valutazione dell'eventuale giustificazione ex art. 102 TFUE si sarebbe così limitata soltanto alle efficienze economiche a favore di tutti i soggetti interessati.

Ciononostante per l'interprete, risultano ben più significative, sul piano del diritto antitrust, le considerazioni del Consiglio di Stato sulla bontà delle verifiche condotte dall'Autorità sui mercati rilevanti e sulla dominanza. I giudici amministrativi hanno, infatti, mostrato quale debba essere la strada da percorrere per evitare deficit istruttori, quali quelli rilevati dal TAR Lazio e dallo stesso Consiglio di Stato nella causa FISE. Al di là delle differenze sopra rilevate tra gli approcci seguiti nelle cause FISE e FIGC, risulta in ogni caso importante identificare in modo specifico i mercati rilevanti e attribuire il giusto peso agli elementi quantitativi (quali il numero degli affiliati) nell'accertamento della posizione dominante delle federazioni sportive. Un maggiore dettaglio sul punto agevola la comprensione e l'accertamento della natura anticompetitiva di una misura regolatoria ovvero consente di riconoscerne la legittimità.

Volgendo l'attenzione ai risvolti per l'ordinamento sportivo, il percorso argomentativo del Consiglio di Stato continua ad alimentare, in conformità alla giurisprudenza UE, una progressiva ridefinizione dei limiti entro cui le federazioni sportive possono esercitare le proprie prerogative regolatorie senza incorrere nelle censure antitrust. In tale prospettiva, il Consiglio di Stato sigilla alcuni principi cardine, con un impatto che trascende i confini del calcio giovanile. Esso riconosce un'area di indifferenza in cui l'ordinamento sportivo e l'ordinamento generale rimangono distinti e dove il primo mantiene una propria competenza ad autodisciplinarsi. Tuttavia, tale area si assottiglia (ed è destinata ad assottigliarsi ancora di più) progressivamente. Questo perché la continua commistione dello sport con interessi meta-sportivi comporta la riconduzione all'interno dell'ordinamento sportivo di plessi normativi esterni preposti alla tutela di questi ultimi, tra cui per l'appunto le norme antitrust. La specificità dello sport non viene quindi esautorata dall'analisi antitrust, ma la sua rilevanza è soppesata con le condizioni e i criteri previsti dalle norme antitrust. La convergenza tra queste ultime e l'ordinamento sportivo – entrambi, è bene ricordarlo, orientati in ultima istanza ad un modello di organizzazione democratico che garantisca, tra le altre cose, la tutela del diritto fondamentale alla libertà di associazione – smentisce la pretesa contrapposizione binaria tra autonomia e “vigilanza” esterna, configurando invece un “rapporto multipolare” in cui l'esercizio della prima si conforma alle esigenze di buona *governance* che discendono dalla seconda. Con una operazione ermeneutica che, a ben vedere, vista la comunanza degli obiettivi finali cui tendono il modello sportivo europeo e le norme antitrust, non fa altro che rimettere l'aspirazione ad una maggiore democratizzazione al centro dell'ordinamento sportivo.

Proprio a tutela della buona *governance*, il Consiglio di Stato ha confermato che esiste un principio di cautela rafforzato incombente su quei soggetti che, come le federazioni sportive, detengono un potere normativo-potestativo in grado di riverberarsi sull'attività economica da essi regolata, specie laddove essi stessi svolgono la medesima attività in competizioni con quanti soggiacciono direttamente o indirettamente alle loro regole. Questa impostazione – coerente con il paradigma antitrust delineato nelle cause ESL e ISU – ascrive alle federazioni una “responsabilità speciale” imponendo loro di astenersi da condotte idonee a falsare la concorrenza e di esercitare i poteri regolatori secondo criteri di trasparenza, obiettività, non discriminazione e proporzionalità. In questa ottica, il monopolio regolatorio delle federazioni sportive non integra di per sé una violazione antitrust. L'esercizio del potere regolatorio da parte di tali soggetti diviene però censurabile allorché venga esplicato con criteri opachi, arbitrari e sproporzionati, con la conseguente adozione di misure suscettibili di tradursi in strategie di *leveraging* che, travalicando i limiti di una concorrenza basata sui meriti, consentano alle stesse federazioni di rafforzare abusivamente la propria posizione dominante su un determinato mercato ovvero di estenderla su mercati contigui.

La cristallizzazione dei principi UE a livello nazionale, da parte del Consiglio di Stato, apre pertanto ad un cambio di paradigma nella valutazione dell'esercizio dei poteri federali nell'ordinamento interno, senza entrare a gamba tesa nella specifica identificazione delle misure che vanno adottate per non incorrere in violazioni antitrust.

Per un verso, la sentenza in esame non tocca il tema delle convenzioni previste dal Regolamento EPS del CONI. E quindi permane quel grado di indeterminatezza che aveva dato un certo agio alla condotta della FIGC. Motivo per cui, ancorché il Consiglio di Stato abbia espressamente stabilito che alla FIGC spetti un ruolo propulsivo e non inerte, un'azione del CONI potrebbe essere tuttora opportuna, al fine di individuare meccanismi maggiormente vincolanti, nonché adeguate misure di composizione nel caso di stallo negoziale. Per altro verso, la definizione di "agonismo" rimane oggetto di discrezionalità federale. Il Consiglio di Stato non definisce parametri alternativi per addivenire ad un più corretto inquadramento dell'agonismo. Esso si limita necessariamente a rinviare a «elementi oggettivi di natura tecnica» e alle «caratteristiche intrinseche della prestazione» e a richiamare i suddetti principi di trasparenza e proporzionalità. Le incertezze applicative non sono perciò escluse e la palla torna metaforicamente sul campo delle federazioni. Anche su questo punto è dunque auspicabile un intervento del CONI per fissare alcuni paletti (intensità agonistica, durata delle competizioni, modalità di svolgimento, età e livello di preparazione degli atleti) in grado di guidare le federazioni sportive nella tipizzazione normativa dell'attività agonistica e assicurare un certo livello di omogeneità, pur rimanendo tale compito di competenza delle stesse federazioni, essendo queste i soggetti più vicini al fenomeno e quindi dotati di un maggiore grado di comprensione delle caratteristiche che differenziano ciascun movimento sportivo.

In definitiva, l'*actio finium regundorum* in corso, sebbene ampiamente sviluppata, non può ancora dirsi ultimata. Questa delicata operazione ermeneutica continuerà a tracciare i confini del fenomeno esclusivamente e specificamente sportivo all'interno della più ampia sfera dell'industria sportiva, in cui si intersecano necessariamente discipline tanto diversificate, quanto variegati sono gli interessi che vi gravitano attorno. È bene ribadire poi che la sentenza in esame non si limita a dirimere una controversia settoriale, ma inaugura una stagione di rinnovato scrutinio sulla *governance* federale sul piano nazionale, nella consapevolezza che l'autonomia sportiva – lungi dal configurarsi come privilegio intangibile – reca con sé una "responsabilità speciale" da esercitare secondo criteri di buona amministrazione, trasparenza e rispetto delle dinamiche competitive. Solo attraverso tale presa di coscienza il sistema sportivo italiano potrà conformarsi pienamente ai principi europei e offrire un contesto favorevole allo sviluppo di un pluralismo competitivo autentico, capace di valorizzare la dimensione sociale, educativa e ricreativa dello sport senza sacrificarla sull'altare di logiche monopolistiche di arbitraggio economico. In questo senso, i prossimi interventi potranno fornire un quadro più chiaro e certo agli operatori, in termini di definizione dei mercati rilevanti e di sintomi di illiceità delle condotte, rimanendo fermo l'obiettivo di salvaguardare l'ecosistema sportivo e rendendolo più competitivo aperto e dinamico, in conformità con i principi del diritto UE.

Bibliografia

- BASTIANON S., *Agonismo sportivo e scrutinio antitrust (Nota a Cons. Stato, sez. VI, 7 gennaio 2026, n. 102)*, in *Foro it.*, 2026, 98.
- CAMPOCCIA S., FAVELLA R., *Il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 e la riforma del codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio*, in *Rivista Diritto ed Economia dello Sport*, 2019, 51 ss.
- CONI A., SCETTINO A., *La “governance” dello sport e le regole antitrust alla “VAR” dei giudici UE: i casi “European Superleague Company e International Skating Union”*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2024, 383 ss.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell’ordinamento giuridico*, ESI, 1999, 125 ss.
- GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 949, 18 ss.
- GRANIERI M., *Una lettura alternativa circa l’argomento della specificità dello sport nella prospettiva del diritto antitrust*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 29.
- GRECO G., *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 815.
- GRILLO R., *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2019, 48-49.
- MANFREDI G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 299.
- MANZINI P., *I Parafernali del giudizio antitrust: regola della ragionevolezza, restrizioni accessorie, «divieto per sè»*, in *Giur. Comm.*, 2003, 285 ss.
- PARDOLESI R., *Chi ha paura dell’interpretazione economica del diritto antitrust?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2007, 119.
- SANDULLI P., *La natura giuridica delle federazioni sportive italiane e il rapporto col CONI alla luce della sentenza della Corte di Giustizia UE dell’11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17 FIG e FISE contro Istat e Ministero dell’Economia e delle finanze*, in *Rivista Diritto ed Economia dello Sport*, 2019, 131 ss.
- SANINO M., F. VERDE F., *Il diritto sportivo*, CEDAM, 2008, 73.
- STICCHI I., *Shall we skate on the ice? Yes but following the competition rules*, in *Rivista Diritto ed Economia dello Sport*, 2020, 137 ss.
- TOSCANO G., *L’eclissi dell’autonomia del sistema sportivo: tensioni tra gerarchia delle fonti e centralità delle federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI*, in *Rivista Diritto ed Economia dello Sport*, 2025, 239 ss.
- VAN ROMPUY B., *The role of EU competition law in tackling abuse of regulatory powers by sports associations*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, 174.
- VIDIRI G., *Organizzazione dell’attività agonistica, autonomia dell’ordinamento sportivo e d.l. n.220 del 2003*, in *Giustizia civile*, 2003, 515.
- WEATHERILL S., *The impact of the rulings of 21 December 2023 on the structure of EU sports law*, in *The International Sports Law Journal*, 2023, 409 ss.
- ZGLINSKI J., *Who owns football? The future of sports governance and regulation after European Superleague*. *European Law Review*, 2024, 454 ss.