

L'IMPATTO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA SUL MONDO DELLO SPORT

di *Domenico Gullo**

Molte delle regole, delle politiche e dei programmi dell'UE, anche se non specificamente diretti allo sport, finiscono con l'aver un impatto non trascurabile sul vasto universo sportivo.

La stretta interdipendenza tra gli aspetti socio-culturali e gli aspetti economici dello sport rende complessa l'applicazione delle norme comunitarie, tra le quali, in particolar modo, quelle in materia di concorrenza.

In linea di principio, la legislazione europea copre soltanto le «attività economiche» che rientrano nel campo d'applicazione dell'Articolo 2 del Trattato.¹ Lo sport è sempre stato considerato come uno strumento per l'integrazione,² ma l'UE non ha mai definito una vera e propria politica in materia (almeno fino al recentissimo *Libro Bianco sullo Sport* redatto dalla Commissione).

Il dibattito in merito ad una effettiva interferenza tra le regole sportive e la legislazione dell'UE è stato aperto, tradizionalmente, nel 1974, quando la Corte di Giustizia delle Comunità Europee (di seguito, anche CGCE) ha stabilito, per la prima volta, che il diritto comunitario deve ritenersi applicabile allo sport nel momento in cui la pratica sportiva costituisca esercizio di attività economica (caso

* *Junior Partner* dello Studio Legale Associato NCTM, Roma/Bruxelles.

Il presente contributo è il frutto dell'intervento dell'autore in occasione del convegno del 21 settembre 2007 a Roma su «Sport: Diritto, Fisco e Concorrenza».

¹«[L]a Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

² Anche la dichiarazione sulla specificità dello sport adottata dal Consiglio Europeo di Nizza sottolinea la necessità di tener conto, in tutte le azioni della Comunità, «delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale».

Walrave).³

Le regolamentazioni strettamente inerenti alla pratica sportiva ed irrilevanti dal punto di vista economico (cosiddette regole puramente sportive) resterebbero in tal modo escluse dall'applicazione del diritto comunitario (cosiddetto limite della specificità dello sport).

Da allora, l'evoluzione avutasi attraverso gli interventi della Commissione e delle Corti Comunitarie è stata alquanto significativa, superando, per molti aspetti, il limite della specificità dello sport.

Si è affermato, ad esempio, che quando un'attività di carattere sportivo assume la forma di un impiego retribuito o di un servizio remunerato, essa rileva ai fini delle regole del Mercato Interno in tema di libera circolazione (art. 39 CE) e libera prestazione dei servizi (art. 40 CE).⁴

Si è giunti poi a stabilire, come meglio si vedrà, che le stesse regole puramente sportive possono avere rilevanza ai fini della disciplina comunitaria, e ciò segnatamente in materia di concorrenza (sentenza *Meca-Medina*⁵).

Nel frattempo, nel luglio di quest'anno, la Commissione ha pubblicato il

³ CGCE, 12 dicembre 1974, *Walrave & Koch c. Association Union cycliste internationale* ("Walrave"). Secondo M. MONTI, *Conference on "Governance in Sport"*, speech summary, Brussels, February 26th 2001, p. 1, «there is no doubt that sport, in its economic aspect, is subject to Community law».

⁴ CGCE, 15 dicembre 1995, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL + al. v. Bosman*, C-415/93 ("Bosman"). Più precisamente, l'art. 39 CE dispone che «1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. 3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive; b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri; c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. 4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione». L'art. 40 CE, invece, stabilisce che «il Consiglio, deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabilisce, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori, quale è definita dall'articolo 39, in particolare: a) assicurando una stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro; b) eliminando quelle procedure e pratiche amministrative, come anche i termini per l'accesso agli impieghi disponibili, contemplati dalla legislazione interna ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, il cui mantenimento sarebbe di ostacolo alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori; c) abolendo tutti i termini e le altre restrizioni previste dalle legislazioni interne ovvero da accordi conclusi in precedenza tra gli Stati membri, che impongano ai lavoratori degli altri Stati membri, in ordine alla libera scelta di un lavoro, condizioni diverse da quelle stabilite per i lavoratori nazionali; d) istituendo meccanismi idonei a mettere in contatto le offerte e le domande di lavoro e a facilitarne l'equilibrio a condizioni che evitino di compromettere gravemente il tenore di vita e il livello dell'occupazione nelle diverse regioni e industrie».

⁵ CGCE, 18 luglio 2006, *Meca-Medina & Majcen c. Commissione*, C-519/04 P ("Meca-Medina").

Libro Bianco sullo Sport, documento che fa il punto della situazione descrivendo, anche in prospettiva, il ruolo dello sport nell'ambito delle politiche comunitarie.

Il Libro Bianco sullo Sport è la prima iniziativa globale nel campo dello sport adottata dalla Commissione. Esso rispetta il principio di sussidiarietà, l'autonomia delle organizzazioni sportive e l'attuale quadro giuridico comunitario, sviluppando il concetto di specificità dello sport nei limiti delle attuali competenze dell'UE.

Il mondo dello sport registra una straordinaria crescita a livello globale, avvenuta, com'è ovvio, un enorme risvolto in termini economici.

Il quadro sempre più complesso che va così delineandosi rende difficile una netta distinzione tra le regole puramente sportive e le regole relative allo sport quale esercizio di attività economica.⁶

Ebbene, il diritto della concorrenza, tanto nazionale quanto comunitario, sta assumendo un'importanza chiave ai fini del corretto inquadramento del problema e del suo impatto in termini professionali, economici e commerciali sugli interessi privati e generali.

Ciò premesso, occorre descrivere brevemente il quadro normativo di riferimento.

Anzitutto, le norme del Trattato da considerare sono:

- **l'art. 81**, in base al quale *“1. Sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto e per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ed in particolare quelli consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione; b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti; c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento; d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi. 2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto. 3. Tuttavia, le disposizioni del paragrafo 1 possono essere dichiarate inapplicabili: - a qualsiasi accordo o categoria di accordi fra imprese, - a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, e - a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate, che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico,*

⁶ Sul punto LENITA LINDSTRÖM-ROSSI, SANDRA DE WAELE, DOVILE VAIGAUŠKAITE, Directorate-General Competition, Unit D-3, *Application of EC antitrust rules in the sport sector: an update*, in *Competition Policy Newsletter*, November 3rd, Autumn 2005, 77.

pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva, ed evitando di a) imporre alle imprese interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi; b) dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei prodotti di cui trattasi».

- **l'art. 82**, in base al quale «è incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare: a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque; b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori; c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza; d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

L'art. 81 CE si applica alle imprese ed alle associazioni di imprese, mentre l'art. 82 si applica alle imprese. La Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha offerto un'ampia nozione di impresa, tale da includere «ogni ente che eserciti attività economica, a prescindere dalla sua natura giuridica e dalle sue fonti di finanziamento».⁷

L'attività economica può essere definita come qualsiasi attività consistente nell'«offerta di beni e servizi sul mercato»⁸ e, in ambito sportivo, assume rilevanza su vari livelli a seconda dei soggetti, sicché:

- i singoli atleti possono esercitare attività economica allorché, sebbene non remunerati,⁹ partecipino ad eventi sportivi che generino attività economica (vendita dei biglietti, trasmissione televisiva, etc.);
- le squadre/i club esercitano, chiaramente, un'attività economica e rientrano per questo nella nozione di impresa rilevante ai fini degli artt. 81 e 82 CE;
- le associazioni/federazioni sportive nazionali possono essere tanto esse stesse imprese in quanto esercitano una propria attività economica (sfruttamento dei diritti legati agli eventi sportivi, etc.), quanto associazioni di imprese (tra squadre/club);
- le associazioni/federazioni sportive internazionali esercitano una propria attività economica (sfruttamento dei diritti legati agli eventi sportivi, etc.) e, nondimeno, possono essere incluse nella nozione di associazioni tra imprese in quanto

⁷ CGCE, 23 aprile 1991, *Klaus Höfner e Fritz Elser v. Macrotron GmbH*, C/41-90.

⁸ Caso 118/85, *Commissione v. Repubblica Italiana*, ECR 1987 2599, para. 7.

⁹ E, inoltre, tanto nel caso in cui praticino l'attività sportiva a livello professionistico, tanto nel caso in cui la praticino a livello amatoriale.

formate dalle varie associazioni/federazioni nazionali.

Le associazioni/federazioni sportive nazionali ed internazionali sono, di regola, gli organismi che adottano le regolamentazioni sportive alle quali le squadre e gli atleti devono aderire. Le regolamentazioni in questione possono costituire un accordo tra imprese o una decisione tra associazioni di imprese rilevante ai sensi dell'art. 81 CE. Le regolamentazioni sportive, infatti, al pari di ogni altra decisione o accordo, sono vietate nella misura in cui abbiano per oggetto o effetto quello di restringere o falsare la concorrenza all'interno del mercato comune.

Analogamente, le associazioni sportive possono ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 82, che vieta lo sfruttamento abusivo della propria posizione dominante da parte di una o più imprese all'interno del mercato comune o su una parte sostanziale di questo.¹⁰ Le associazioni sportive hanno generalmente il monopolio nell'organizzazione e nella regolamentazione di un determinato sport; tuttavia, come meglio si vedrà, tale circostanza non costituisce di per sé un abuso di posizione dominante.¹¹

Orbene, la Commissione ha avuto modo di applicare gli artt. 81 e 82 del Trattato in alcuni casi relativi ad attività sportive e le Corti Comunitarie hanno tendenzialmente confermato l'approccio adottato.

La recente sentenza *Meca Medina* offre la base migliore da cui partire per una valutazione delle regole sportive alla luce delle norme del Trattato CE e, più in generale, della rilevanza del diritto comunitario della concorrenza in materia di sport.

Nella citata sentenza, la CGCE ha stabilito in che misura le norme puramente sportive, ovvero che vertono sulla regolarità ed il funzionamento di una competizione, sull'integrità dello sport e sull'equilibrio competitivo, sono compatibili con il diritto comunitario della concorrenza.

Nel caso in esame i ricorrenti, sospesi per due anni dalle competizioni sportive per uso di sostanze dopanti, contestavano la compatibilità delle regole del Comitato Olimpico Internazionale (COI) in materia di doping (applicate dalla Federazione Internazionale Nuoto) con le norme comunitarie in materia di concorrenza e di libera prestazione dei servizi, ritenendo il livello di tolleranza al nandrolone previsto dal COI troppo basso.

Il Tribunale di primo grado ha ritenuto il regolamento come puramente sportivo e, in quanto tale, non qualificabile come attività economica ai sensi delle disposizioni del Trattato in materia di prestazione di servizi (art. 40 CE), sicché

¹⁰ Difatti, come si vedrà, nella sentenza *Piau* il Tribunale di Primo Grado ha attribuito alla FIFA una posizione dominante nel mercato degli agenti dei calciatori, pur escludendo una violazione dell'art. 82.

¹¹ Interessantissimo al riguardo il contributo offerto dall'AGCM nell'indagine conoscitiva sul calcio professionistico (pp. 17 e ss., 31 e ss). Sul punto anche GIANFRANCO ROCCA, *L'application des règles antitrust aux règles sportives*, in *L'observateur de Bruxelles*, n. 62, settembre 2005, 14, secondo cui «in generale non viene messo in discussione il ruolo monopolistico delle federazioni in quanto si riconosce che la loro struttura istituzionale è la più efficace ai fini dell'organizzazione dello sport».

estraneo ai rapporti economici e, pertanto, neppure rientrante nell'ambito di applicazione degli artt. 81 e 82 CE.

In altre parole, l'assunto del Tribunale era il seguente: esclusa la rilevanza delle regole ai sensi dell'art. 40 CE, deve ritenersi esclusa, automaticamente, ogni rilevanza dal punto di vista economico e, quindi, anche in termini di *antitrust*.

Nell'esaminare la controversia in appello, la CGCE ha ridimensionato il contenuto e l'effettiva portata del principio in questione.

La Corte, infatti, ha stabilito che il carattere *puramente sportivo* di una determinata regola non può essere invocato per escludere un'intera attività sportiva dalla sfera di applicazione del Trattato, né, soprattutto, per escludere *tout court* l'applicazione degli artt. 81 e 82 CE.

Ciò significa che le norme sulla concorrenza e le regole del mercato interno devono essere prese in considerazione separatamente: quand'anche una determinata fattispecie venisse giudicata non in contrasto con le regole del Mercato Interno, tale giudizio di per sé positivo non ne escluderebbe automaticamente una possibile e diversa rilevanza ai fini *antitrust*.¹²

In definitiva, il carattere *puramente sportivo* di una regolamentazione non implica che l'attività sportiva interessata si sottragga necessariamente all'ambito di applicazione degli artt. 81 e 82 CE.

Sancito questo principio fondamentale, la CGCE ha descritto l'approccio metodologico da seguire per stabilire se una determinata condotta (regola puramente sportiva) ricada o meno nell'ambito di applicabilità degli artt. 81 e 82 CE.

A tal fine, come del resto precisato nel recente *Libro Bianco sullo Sport*, fondamentale risulta il collegamento della sentenza *Meca-Medina* con la precedente sentenza *Wouters*¹³ e con i criteri in essa descritti.

In sintesi:

- la valutazione deve prescindere dalla natura della norma, dovendosi determinare se ed in che misura le regole che governano l'attività sportiva emanate da un'impresa (associazione sportiva cui sia attribuibile l'esercizio di un'attività economica) restringano la concorrenza o costituiscano abuso di posizione dominante, arrecando un pregiudizio al commercio tra Stati membri (paragrafo 30 della sentenza *Meca-Medina*);
- la fattispecie deve essere inquadrata nel contesto generale in cui le regole siano state assunte o producano i loro effetti al fine di stabilire se tali effetti, eventualmente restrittivi, attengano al **perseguimento degli scopi legittimi della norma** e siano ad essi **proporzionati** (sentenza *Wouters*).

Più specificamente, quindi:

- l'associazione sportiva deve essere considerata alla stregua di un'impresa:
 - quando eserciti essa stessa un'attività economica;

¹² Così ERIKA SZYSZCZAK, *Competition Law: Governing Body Rules and their Consistency with EU Law*, in *worldsportslawreport*, August 2006, 3, 3.

¹³ CGCE, 19 febbraio 2002, *Wouters et al. v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, C-309/99, ("Wouters").

- quando eserciti un'attività economica in associazione;
- la regola in questione risulta contraria alla normativa sulla concorrenza, in quanto costituisce un'intesa vietata ai sensi dell'art. 81 CE ovvero un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 82 CE, quando:
 - nel contesto in cui essa venga emanata e/o produca i suoi effetti, **diverga** dal perseguimento degli **scopi legittimi** per cui è prevista o, pur essendovi inerente, **risultati sproporzionata**; in particolare
 - gli scopi legittimi che devono ispirare una regola sportiva attengono all'«organizzazione ed alla condotta propria dello sport» (sentenza *Meca-Medina*) e, quindi, mirano ad assicurare una competizione corretta e dal risultato incerto, salvaguardando al contempo gli atleti ed il pubblico;
 - la proporzionalità allo scopo di una regola sportiva, invece, deve essere accertata caso per caso ed in considerazione di tutte le circostanze ed i fatti rilevanti;
 - il commercio tra gli Stati Membri venga ad essere pregiudicato.

In definitiva, una regola sportiva proporzionata ad uno scopo legittimo non ricade nell'ambito di applicazione delle norme comunitarie, quand'anche comporti taluni effetti negativi o inefficienze.¹⁴

Sulla base di tali considerazioni, anche un'esenzione ai sensi dell'art. 81(3) CE può essere possibile.

La norma, infatti, prevede un'esenzione per le pratiche che, pur ricadendo nel divieto di cui all'art. 81 paragrafo 1, contribuiscono a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere, a certe condizioni, il progresso tecnico o economico. Ebbene, l'esenzione potrebbe applicarsi in ambito sportivo quando una regola, seppure non proporzionata ad uno scopo legittimo inerente l'organizzazione o la pratica sportiva, dia luogo ad effetti positivi prevalenti rispetto a quelli restrittivi o distorsivi.

L'analisi fin qui condotta apre la strada ad ulteriori considerazioni, relative, in particolare, all'attenzione che la futura normazione sportiva dovrà riservare alla normativa *antitrust*.

Nel valutare il complesso rapporto tra diritto e sport, la precedente giurisprudenza comunitaria si era soffermata essenzialmente sulle disposizioni del Trattato relative al mercato unico e, nello specifico, alla libertà di circolazione dei lavoratori (art. 39 CE) ed alla libertà di prestazione dei servizi (art. 40 CE).

L'esistenza, adesso, di una interpretazione autoritativa della CGCE sul rapporto regole sportive-normativa *antitrust* costituisce un ulteriore e fondamentale parametro di riferimento per la futura normazione sportiva.

Può essere utile, pertanto, analizzare la precedente giurisprudenza comunitaria, che pur ha contribuito in maniera determinante a chiarire i rapporti tra diritto e sport, rapportandola al quadro delineatosi con la sentenza *Meca-Medina*.

¹⁴ Tanto in relazione alle libertà del mercato interno, quanto agli artt. 81 e 82 CE. Si vedano le sentenze *Lehtonen* e *Piau* e la decisione *ENIC*.

Le principali sentenze/decisioni sono le seguenti:

- ***Deliège***:¹⁵ le regole applicate da una federazione di judo per autorizzare la partecipazione di atleti professionisti e semi-professionisti alle competizioni internazionali non violano la libertà di prestazione di servizi, in quanto poste al fine di assicurare determinati livelli di competitività alle manifestazioni.
La CGCE non ha valutato l'impatto relativo agli artt. 81 e 82 CE, peraltro esplicitamente richiamati nel rinvio pregiudiziale. [Verosimilmente, alla luce della sentenza Meca-Medina, le regole in questione potrebbero essere considerate inerenti ad un obiettivo legittimo (limitazione del numero degli atleti in base alla bravura/al livello tecnico) e ad esso proporzionate.]
- ***Mouscron***:¹⁶ il diniego dell'UEFA alla squadra belga del Mouscron di disputare una gara di coppa a Lille anziché in casa propria è stato considerato proporzionato all'obiettivo legittimo di assicurare eguali *chances* (giocando ciascuna squadra una partita in casa) ai partecipanti ad una competizione calcistica.
La Commissione ha escluso il contrasto della regola sportiva "casa e fuori casa" con gli artt. 81 e 82 CE.
- ***ENIC***:¹⁷ la Commissione ha rigettato il ricorso dell'ENIC, società che possedeva azioni di sei squadre di calcio in vari Stati Membri, ammettendo il divieto imposto dall'UEFA alla partecipazione alle competizioni europee di due o più squadre controllate o gestite dalla stessa entità, ritenendo detto divieto legittimo e proporzionato allo scopo di assicurare l'incertezza del risultato e di garantire un onesto confronto sportivo.
A seguito di un'attenta analisi, la Commissione ha giustificato la regola UEFA, per certi aspetti riconducibile ad una decisione presa da un'associazione di imprese (le federazioni nazionali e, mediamente, le altre squadre), in ragione dell'obiettivo legittimo di garantire l'integrità della competizione.
- ***Walrave***: la CGCE ha stabilito, per la prima volta, che il diritto comunitario deve ritenersi applicabile allo sport nel momento in cui la pratica sportiva costituisca esercizio di attività economica.
- ***Lehtonen***:¹⁸ la CGCE ha ravvisato una violazione all'art. 39 CE in alcune regole relative al trasferimento dei giocatori di pallacanestro nella misura in cui impedivano ad un atleta comunitario di poter giocare in un altro club nel caso in cui vi si fosse trasferito dopo una certa data (avendo già disputato alcune gare con un'altra squadra).
La Commissione non ha considerato al riguardo eventuali violazioni degli artt. 81 e 82 CE, ritenendo di non avere informazioni sufficienti; alla luce della sentenza Meca-Medina, le regole in questione potrebbero essere valutate

¹⁵ CGCE, 11 aprile 2000, *Deliège v. Ligue Belge de Judo et al.* C-51/96 e C-191/97, ("*Deliège*").

¹⁶ Commissione, 9 dicembre 1999, *C.U. de Lille v. UEFA*, C36851, ("*Mouscron*").

¹⁷ Commissione, *ENIC v. UEFA*, COMP/37 806, ("*ENIC*").

¹⁸ CGCE, *Lehtonen et al. v. FRSB*, C-176/96 ("*Lehtonen*").

come non-proporzionate al perseguimento del loro legittimo obiettivo, cioè quello di assicurare la regolarità della competizione limitando il trasferimento dei giocatori a campionati in corso.

La successiva evoluzione giurisprudenziale, come si vedrà, ha tuttavia stabilito che l'assenza di regole sui trasferimenti è in grado di compromettere la correttezza delle competizioni sportive nel caso in cui le società reclutino giocatori in una data stagione (in corso) per avere la meglio sui concorrenti. Le regole in questione devono pertanto rispettare il diritto dell'UE e, quindi, tanto le disposizioni sulla concorrenza quanto quelle sulla libera circolazione.¹⁹

- **FIA:**²⁰ la Commissione ha ravvisato una violazione degli artt. 81 e 82 CE nel divieto imposto dalla FIA ai propri membri di prendere parte ad eventi automobilistici da essa non autorizzati. La FIA, infatti, era in grado di bloccare (anche attraverso accordi con le emittenti televisive) l'organizzazione di gare in concorrenza con gli eventi da essa stessa promossi ed organizzati; il caso è stato chiuso con un accordo in forza del quale la federazione, in palese conflitto di interessi in quanto unico regolatore degli sport automobilistici ed al contempo organizzatrice di eventi, si è impegnata a limitare la propria influenza, garantendo la possibilità per i propri membri di partecipare ad altre competizioni, rinunciando all'uso ai propri diritti televisivi e rimuovendo le clausole anti-competitive dagli accordi in essere con le emittenti televisive. *La decisione FIA attiene al cosiddetto monopolio delle federazioni (modello piramidale), ossia al problema delle regole in base alle quali le federazioni sportive impongono ai propri membri di partecipare solo ad eventi sportivi organizzati, o almeno autorizzati, dalle federazioni stesse. A ben vedere, il dato assume una rilevanza maggiore in Europa e con riferimento a determinati sport (in primis, il calcio); negli Stati Uniti, ad esempio, esistono diverse leghe attive nei vari sport. La questione non ha ancora trovato una chiara definizione a livello comunitario, mentre è stata presa in considerazione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul mondo del calcio svolta dall'AGCM. Come si vedrà, l'Autorità ha spiegato il fenomeno, anche sul piano della teoria economica, evidenziandone tutte le problematiche.²¹*
- **Bosman:**²² la sentenza in esame rappresenta una pietra miliare in materia. Il caso *Bosman* ha rivoluzionato le regole relative al trasferimento dei calciatori: la CGCE ha stabilito che alla scadenza dei contratti nulla è dovuto ai club di appartenenza perché il giocatore possa liberarsi (con la conseguenza che il *transfer* non può essere negato neppure dalle associazioni/federazioni nazionali),

¹⁹ Interessantissimo, al riguardo, il contributo offerto dall'AGCM nell'indagine conoscitiva sul calcio professionistico (pp. 65 e ss.).

²⁰ Commissione, comunicato stampa IP/99/434 del 30 giugno 1999.

²¹ AGCM – Indagine conoscitiva sul calcio professionistico, 31.

²² CGCE, 15 dicembre 1995, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL and Others v Jean-Marc Bosman et al*, caso C-415/93.

configurandosi diversamente una violazione dell'art. 39 CE.

Nel pronunciarsi, tuttavia, la Corte non ha affrontato la questione della compatibilità delle regole controverse con la disciplina comunitaria della concorrenza, questione pur sollevata dall'Avvocato Generale Lenz.²³ Questi aveva rilevato come la disciplina UEFA si prestasse a frenare i meccanismi concorrenziali tra i club innescati dagli ingaggi dei calciatori, sostituendo «al normale meccanismo dell'offerta e della domanda un sistema uniforme che si risolve nel conservare la situazione di concorrenza esistente e nel privare le società della possibilità di giovare di quelle opportunità derivanti dall'ingaggio di calciatori che ad esse sarebbero offerte dalle normali condizioni di concorrenza».²⁴ Le discussioni, anche politiche, innescate dalla sentenza in esame hanno portato ad una sorta di accordo tra la Commissione e la FIFA, in base al quale, al fine di garantire le libertà del mercato interno e le regole della concorrenza, la FIFA si è impegnata a promuovere i settori giovanili, a limitare la durata dei contratti (min 1 anno, max 5 anni) e a prevedere un organismo arbitrale (composto da rappresentanti dei club e dei giocatori) per dirimere eventuali controversie in tema di trasferimenti internazionali.

- **Piau:**²⁵ il caso in questione attiene alle regole FIFA in materia di agenti dei calciatori. Il Sig. Piau si era rivolto alla Commissione ritenendo le prescrizioni imposte ai fini dell'esercizio dell'attività di agente (superamento di un colloquio, reputazione impeccabile e deposito di un'ingente garanzia bancaria) contrastanti con gli artt. 81 e 82 CE. La FIFA aveva così rimosso le prescrizioni più restrittive, sostituendo il colloquio con un test a risposta multipla e il deposito della garanzia bancaria con la stipula di un contratto di assicurazione. La Commissione, pertanto, aveva rigettato il reclamo.

La decisione della Commissione è stata impugnata dinanzi al Tribunale di prima istanza che, con sentenza del 26 gennaio 2005, pur rigettando il ricorso, ha attribuito alla FIFA la natura di associazione di imprese ex art. 81 CE, qualificando il Regolamento sugli agenti come una decisione di associazione di imprese; il Tribunale ha inoltre riconosciuto la necessità di una supervisione dell'attività degli agenti in assenza di normative nazionali, necessità tale da escludere una violazione dell'art. 81 CE ed eventuali effetti anti-competitivi. Allo stesso modo, i giudici hanno ritenuto di non poter accertare una violazione dell'art. 82 CE, pur godendo la FIFA di una posizione dominante nel "mercato" degli agenti dei calciatori. La sentenza è stata impugnata dinanzi alla Corte di giustizia comunitaria che, con ordinanza del 23 febbraio 2006, ha ritenuto inammissibili o manifestamente infondate le questioni sottoposte.

A ben guardare, pur riesaminando la precedente giurisprudenza comunitaria

²³ Sul punto anche ERIKA SZYSZCZAK, *Competition and Sport*, in *ELR*, 2007, 32, p. 97, che parla di «limitations of Bosman».

²⁴ Conclusioni rese relativamente alla causa C-415/93 in data 20 settembre 1995, punto 262.

²⁵ Commissione, 15 aprile 2002, *Piau v. FIFA*, COMP/37.124.

alla luce dei più recenti orientamenti, risulta molto difficile tracciare ed avere a disposizione una lista predeterminata di regole sportive che possano ritenersi, a priori, conformi o contrastanti con il diritto della concorrenza.

L'analisi proposta, tuttavia, potrebbe offrire una prima distinzione, utile alla valutazione di casi ulteriori e diversi.

In sintesi, avremmo:

- regole che, in linea di massima, non violano gli artt. 81 e 82 CE, in quanto proporzionate ad un obiettivo legittimo nel contesto generale di riferimento (ed, eventualmente, pur in presenza di taluni effetti restrittivi). Parliamo:
 - o delle regole del gioco (relative, cioè, alla durata degli incontri, al numero di giocatori, etc.);
 - o delle regole concernenti i criteri selettivi per la partecipazione alle competizioni;
 - o delle regole che escludono la possibilità per uno stesso soggetto di controllare più squadre partecipanti alla medesima competizione;
 - o delle regole inerenti alla composizione delle squadre nazionali;
 - o delle regole anti-doping;
 - o delle regole relative ai periodi in cui, all'interno di una stagione, possono aversi trasferimenti di giocatori (cosiddette *transfer windows*);
- regole che, in linea di massima, presentano problemi di compatibilità con gli artt. 81 e 82 CE. Si tratta:
 - o delle regole che proteggono le associazioni/federazioni da qualsiasi forma di concorrenza (cosiddetto monopolio delle federazioni);
 - o delle regole che impediscono il ricorso alla giustizia ordinaria per l'impugnazione di decisioni assunte da associazioni sportive;
 - o delle regole relative al trasferimento dei giocatori in periodi diversi dalle cosiddette *transfer windows*;
 - o delle regole in materia di agenti sportivi.

In conclusione, se il criterio della specificità dello sport rappresenta un limite alla sottoposizione delle regole sportive alla disciplina comunitaria in generale, la sentenza *Meca-Medina* ha sancito che altrettanto non può dirsi in materia di concorrenza.

La regolamentazione *antitrust* viene così ad avere una rilevanza ed una centralità del tutto particolari nel panorama comunitario e, in particolare, nella complessa interrelazione tra diritto e sport.

L'applicazione degli artt. 81 e 82 CE garantisce una sufficiente flessibilità rispetto alla necessità di operare valutazioni caso per caso che tengano conto degli eventuali effetti restrittivi rispetto al contesto generale, all'obiettivo legittimo ed alla proporzionalità delle regole (ossia, per l'appunto, della specificità dello sport).²⁶

²⁶ Di avviso contrario sembra essere GIANNI INFANTINO, *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport*, pubblicazioni UEFA, novembre 2006.

Al contempo, la sentenza *Meca-Medina* ha confermato l'impossibilità di predeterminare un elenco esaustivo di regole sportive che violino o meno gli artt. 81 e 82 CE. Le aree coperte dalla regolamentazione sportiva sono troppo ampie e diversificate perché le si possa catalogare, così da imporre attente valutazioni caso per caso.

L'evoluzione descritta prospetta una nuova e più accentuata rilevanza delle norme (comunitarie) rispetto all'universo sportivo, che non può più considerarsi sinonimo di eccezione in senso assoluto.

La situazione attuale impone un'attenta valutazione da parte delle associazioni/federazioni sportive nazionali ed internazionali in ordine alla regolamentazione degli eventi sportivi che ad esse fanno capo ed alla organizzazione propria e dei propri membri.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ("AGCM" ovvero "l'Autorità") ha condotto un'indagine conoscitiva sul calcio professionistico, conclusasi in data 21 dicembre 2006.

Il documento prende in considerazione tutte le sfere organizzative e di gestione della Federazione, delle Leghe e delle società sportive, proponendo alcuni correttivi per rendere più competitivo e vicino alle regole di mercato il settore del calcio.

Questi i punti salienti emersi dall'analisi:

- il calcio professionistico rappresenta in Italia uno dei principali settori industriali, con una crescita costante dei fatturati delle società (fatturato totale pari ad oltre 4.200 milioni di Euro all'anno);
- alla suddetta crescita si accompagna tuttavia un sempre più forte indebitamento;
- i budget delle squadre dipendono dai risultati delle competizioni e, in massima parte, da talune fonti di ricavo (diritti radio-televisivi e sponsorizzazioni) più che da altre meno sfruttate (*merchandising*, etc.);
- vi è una certa disparità tra piccoli e grandi club, peraltro accentuata da taluni meccanismi propri delle attività economiche collegate (in primo luogo, la vendita dei diritti radio-televisivi);
- le regole in tema di contratti e trasferimenti dei calciatori risultano inidonee e creano distorsioni in termini di competitività e spettacolo, specie nella misura in cui consentono i trasferimenti nel corso della stagione;
- un'influenza crescente (ed ingiustificata) delle Leghe (che rappresentano soltanto le società) in seno alla Federazione appare spesso determinante anche in termini di *governance* e nell'ambito dell'attività di regolamentazione (tanto – puramente – sportiva, quanto economica); siffatta influenza andrebbe limitata attribuendo i compiti attualmente affidati alle Leghe ad organismi terzi/di controllo o alla stessa FIGC;
- problematiche di rilievo attengono alla disciplina ed all'attività (pienamente economica) svolta dagli agenti dei calciatori, peraltro strettamente connessa al tema dei contratti e dei trasferimenti dei calciatori; grazie anche all'intervento dell'Autorità, è stata realizzata una profonda revisione della disciplina precedentemente in vigore, con l'adozione, il 22 febbraio scorso, del nuovo Regolamento Agenti.

Venendo al merito dell'analisi, l'AGCM si è soffermata, anzitutto, sul problema generale dell'applicabilità del diritto *antitrust* al settore dello sport, richiamando all'uopo, e facendo propri, gli orientamenti emersi a livello comunitario.

Tanto premesso, si può passare all'approfondimento delle singole tematiche.

1) Il sistema-calcio nel contesto nazionale e internazionale

L'Autorità riconosce le specificità proprie dello sport in generale e del calcio in particolare, specificità tali da richiedere che il settore sia organizzato e disciplinato da un'unica struttura federale a livello nazionale, la FIGC.

Sotto il profilo giuridico, i poteri di regolamentazione riconosciuti alla Federazione si giustificano in ragione della natura di ordinamento settoriale che caratterizza l'ordinamento sportivo, cui l'ordinamento statale riconosce un elevato grado di autonomia in termini di auto-organizzazione ed auto-normazione.

Tale ordinamento, distinto da quello statale, è rappresentato, al suo interno, da una serie di categorie diverse, costituite da un numero molto ampio di soggetti (spettatori, atleti, allenatori, arbitri, tecnici, medici, dirigenti, etc.), oltre che da una notevole struttura organizzativa e da un complesso di regole che disciplinano ogni fenomeno sportivo in tutti i suoi aspetti e che stabiliscono imperativamente il codice comportamentale degli atleti attraverso l'individuazione dei loro diritti e dei loro doveri nel corso delle competizioni sportive, acquistando una vera e propria valenza giuridica.

L'ordinamento sportivo è pertanto dotato di un apparato normativo a tutti gli effetti, in quanto caratterizzato dagli elementi fondanti tutti gli ordinamenti giuridici, cioè la normazione, la plurisoggettività e la struttura organizzativa del settore interessato. L'autonomia riconosciuta ai singoli ordinamenti settoriali si esplica, inoltre, attraverso l'ulteriore potere di giurisdizione domestica, la cosiddetta giustizia sportiva, limitata alla risoluzione delle controversie di carattere tecnico-sportivo.

L'AGCM riconosce, in una certa misura, l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Ciò nonostante, l'Autorità individua una evidente criticità nei rapporti tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo nel cosiddetto vincolo di giustizia, rinvenibile in forma di clausola compromissoria nello Statuto della FIGC²⁷ e, più in generale, in tutti i regolamenti delle federazioni sportive nazionali. Il duplice problema attiene all'ammissibilità della rinuncia preventiva alla giurisdizione statale ed agli effetti extra-sportivi che il giudicato settoriale può comunque avere nell'ambito dell'ordinamento statale.

In sostanza, come meglio si vedrà analizzando i rapporti tra calciatori professionisti e società di calcio, l'AGCM considera la problematicità del vincolo di giustizia sotto un duplice profilo: quale carattere di autonomia forse eccessiva

²⁷ Art. 30 Statuto FIGC 2007.

dell'ordinamento settoriale e quale ostacolo alla effettiva tutela dei singoli e degli interessi generali.

La legge n. 280/03 ha limitato l'ammissibilità della rinuncia preventiva alle sole ipotesi in cui si riferisca a diritti disponibili da parte del soggetto interessato, e non anche nei casi in cui la rinuncia alla tutela giurisdizionale statale, oltre che al proprio diritto alla difesa in giudizio, attenga a diritti indisponibili ovvero ad interessi legittimi.²⁸

Di qui la sindacabilità degli atti settoriali di tipo normativo e provvedimentoale rispetto alle norme nazionali e ai principi dell'ordinamento comunitario.

Di qui, altresì, la potestà di intervento dell'Autorità *antitrust* nei confronti di tutti quegli atti e/o comportamenti posti in essere da imprese sportive, sia come singole società sia in forma associata attraverso le federazioni e le leghe a cui esse sono affiliate, che integrino violazioni della normativa in materia di concorrenza oppure che siano suscettibili di un'apposita segnalazione ai sensi dell'art. 21 della legge 287/90.

2) Analisi economico-finanziaria del settore del calcio professionistico in Italia

Nel descrivere le dinamiche concorrenziali del settore, l'Autorità ha offerto alcuni spunti interessanti, richiamando peraltro fondamentali nozioni di teoria economica. Il settore del calcio professionistico, infatti, presenta significative peculiarità sotto il profilo del diritto *antitrust*.

L'Autorità osserva che, a differenza di quanto accade in altri settori economici, i soggetti che operano nel campo dello sport non perseguono l'obiettivo di eliminare i propri concorrenti, ruotando per l'appunto il settore intorno alla competizione. E difatti, ad avviso dell'Autorità, il settore del calcio rappresenterebbe un modello imperfetto di concorrenza, dal momento che i profitti realizzati dalle squadre di calcio sono strettamente dipendenti dalla competizione sportiva, nel senso che nell'ipotesi in cui questa è più accesa, in virtù di un maggiore equilibrio tra le squadre, i fruitori dell'evento sportivo avranno certamente maggiore interesse ad acquistare il bene, rappresentato proprio dall'evento.²⁹

Allo stesso modo, i campionati di calcio avrebbero la natura di "monopoli naturali", ossia di attività prodotta con efficienza maggiore da una sola impresa, posto che tale soluzione minimizza il costo di produzione. Si pensi a come sarebbe il calcio in Italia se ci fossero due Leghe concorrenti nell'organizzazione in parallelo di due campionati! Ad avviso dell'Autorità, infatti, *«al di là delle inefficienze legate ai notevoli costi organizzativi, [...] il problema principale che deriverebbe da tale ipotesi sarebbe quello dell'individuazione, a fine stagione, di due vincitori. Tale esito eliminerebbe uno dei fattori più importanti delle competizioni sportive,*

²⁸ Attribuendo la competenza esclusiva per i ricorsi proposti dalle squadre di calcio al TAR del Lazio anziché ai singoli TAR regionali.

²⁹ Di questo avviso anche JEAN-FRANÇOIS PONS, *La Politique Européenne de Concurrence et le Sport (1995-2002)*, speech summary, Brussels, July 10th 2002, 3.

ossia la presenza di un unico vincitore, così riducendo fortemente la qualità del prodotto e la sua attrattiva per i consumatori». Tutto ciò, ovviamente, con un'enorme ricaduta sul piano economico.

Le considerazioni suesposte lasciano trasparire la necessità, nell'organizzazione e nel funzionamento del sistema calcio, di assicurare un equilibrio competitivo tra le squadre e, quindi, di salvaguardare l'incertezza del risultato, attorno alla quale ruotano l'interesse del pubblico e la rilevanza in termini economici dell'intero settore.

Il raggiungimento di un equilibrio competitivo tra le società di calcio presuppone che esse utilizzino le diverse e alternative fonti di ricavo presenti sul mercato. Secondo l'Autorità, l'indipendenza economica è condizione indispensabile perché tra le società si sviluppino corrette dinamiche concorrenziali.

Al contempo, l'indagine evidenzia come la situazione finanziaria delle società di calcio professionistiche, caratterizzata da un'incertezza dei ricavi, sia ampiamente correlata all'esito delle competizioni sportive, posto che l'accesso o meno ad una competizione europea così come la retrocessione al campionato inferiore o la permanenza nello stesso - a fronte di costi di gestione sostanzialmente fissi - possono determinare sbalzi significativi negli introiti societari, in termini di maggiori o minori entrate da diritti televisivi, da sponsor, da biglietti e abbonamenti per le gare dal vivo.

Orbene, il settore del calcio professionistico in Italia rappresenta il tredicesimo gruppo industriale, con un fatturato totale di oltre 4.200 milioni di euro. I fatturati delle società di calcio professionistiche sono stati in costante crescita negli ultimi anni, registrando un incremento del 70% nel periodo che va dal 1998 al 2003.

Si avverte, tuttavia, una fase di recessione, dovuta principalmente ad una errata valutazione circa la possibilità di crescita dei ricavi derivanti dai diritti televisivi.³⁰

Le principali entrate delle società di calcio, sono, nell'ordine:

- i diritti audiovisivi, che costituiscono la percentuale più alta (41.2%) dei ricavi delle società. L'Autorità ha evidenziato come il sistema di vendita previsto in Italia, ossia dalle singole squadre ai *media*, crei grossi scompensi e, quindi, grosse inefficienze. Le squadre più forti e più seguite, infatti, godono di ben altro potere di mercato rispetto a quelle più piccole, con la conseguenza che mentre le prime riescono a strappare compensi elevatissimi per la cessione dei propri diritti, le ultime devono accontentarsi di cifre di gran lunga inferiori. L'AGCM ha ritenuto che la vendita centralizzata potrebbe migliorare, per

³⁰ Tale recessione è emersa principalmente dal dato relativo al debito complessivo accumulato dal settore nel 2003, pari a circa 1.741 milioni di euro, cui si aggiungono circa 510 milioni di euro di debiti verso il fisco nello stesso anno. Tuttavia, un recente studio della Lega Calcio ha evidenziato come gli stipendi dei calciatori di serie A e B si stanno ridimensionando, essendo tornati, nella scorsa stagione sportiva, ai livelli degli anni '90. Infatti, per la prima volta dalla stagione 2001/02, la retribuzione media lorda annua per un giocatore di serie A si è assestata sotto il milione di euro, mentre in serie B si è registrato un calo di quasi un terzo negli ultimi tre anni.

certi aspetti, la situazione delle piccole squadre (dividendosi più equamente i proventi) e favorire il perseguimento delle finalità generali di cui si è detto e, cioè, equilibrio competitivo ed incertezza del risultato.³¹

- I proventi delle gare.
- Le sponsorizzazioni, per le quali vale, in parte, il discorso relativo al diverso potere di mercato dei piccoli/grandi club.
- Il *merchandising*, ritenuto dall'Autorità una delle fonti di ricavo ancora poco sfruttate in Italia.
- Le quotazioni in borsa (al momento, per pochissime società: Lazio, Roma e Juventus).
- Altri.

3) La regolamentazione dei rapporti tra calciatori professionisti e società di calcio

La capacità di una società di calcio di competere nella produzione e nella vendita dello spettacolo calcistico è strettamente connessa alle attività di acquisizione di calciatori.

Le operazioni di ingaggio, di trasferimento o di prestito dei calciatori sono idonee, infatti, a modificare sensibilmente il valore sportivo di una squadra e, quindi, ad aumentare il gradimento del pubblico verso quella squadra con i conseguenti ritorni di tipo economico che ne derivano per la società cui fa capo la squadra medesima. Evidentemente, però, proprio in quanto incidono sulle prestazioni sportive di un club, tali operazioni devono essere effettuate in modo da non compromettere il necessario equilibrio competitivo e tecnico tra società di calcio e, quindi, il regolare svolgimento delle competizioni sportive. Per questo, le operazioni di ingaggio, trasferimento e prestito dei giocatori sono soggette ad una regolamentazione che, a livello sia nazionale che internazionale, promana principalmente dalle Federazioni sportive. In linea di principio, allorché dette regole vertono su questioni che interessano esclusivamente lo sport, e come tali sono estranee all'attività economica dei club, non rientrano nell'ambito di applicazione del diritto *antitrust*; quando, invece, incidono sugli aspetti economici dello sport, le restrizioni della libertà di scelta dei soggetti coinvolti che ne derivano si giustificano solo se funzionali a garantire il buon andamento dei campionati.

Come visto, la giurisprudenza comunitaria ha toccato in più occasioni il problema (sentenze *Lehtonen* e, soprattutto, *Bosman*). Ed è proprio sulla spinta

³¹ È stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 171 del 25 luglio scorso la legge 19 Luglio 2007, n. 106 recante «*Delega al Governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico, in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica, degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionale*». Il 50 per cento della vendita dei diritti dovrà essere spartito tra tutte le società, piccole e grandi, il restante 50 dovrà essere in parte distribuito in base al bacino d'utenza e alla storia della società, il resto destinato ai settori giovanili, ai vivai e alla messa in sicurezza degli stadi. Una piccola quota finanziaria annualmente due progetti di rilevanza sociale.

dell'intervento comunitario che è stato predisposto il *Regolamento FIFA in materia di status e trasferimento dei calciatori*, fonte primaria sovraordinata ai regolamenti nazionali, adottato nel dicembre 2004.³²

In Italia, la materia dei rapporti tra calciatori e società di calcio è disciplinata da disposizioni di vario rango, contenute nella legge n. 91 del 1981, recante Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti, nelle Norme Organizzative Interne Federali (NOIF) di fonte FIGC e nelle previsioni dell'Accordo Collettivo concluso tra le rappresentanze dei soggetti interessati. Detto Accordo Collettivo è stato siglato il 4 ottobre 2005 da FIGC, Lega Nazionale Professionisti (LNP) e Associazione Italiana Calciatori (AIC) e disciplina il trattamento economico e normativo dei rapporti tra calciatori professionisti e società partecipanti ai campionati nazionali di serie A e B. La legge 91/81 detta una serie di principi generali in tema di rapporti tra società sportive e sportivi professionisti, segnatamente in relazione alla forma, alla durata e alla cessione dei contratti tra club e sportivi, in materia di premi di addestramento e formazione tecnica, nonché in tema di risoluzione delle controversie. La stessa legge rinvia per taluni aspetti alla disciplina promanante dalle Federazioni sportive. Le previsioni relative ai rapporti tra società di calcio e calciatori contenute nelle NOIF e nell'Accordo Collettivo si ispirano per larga parte al Regolamento FIFA.

Delineato il quadro regolamentare generale, occorre distinguere i vari profili che nel complesso vi rientrano e valutarne l'impatto concorrenziale:

- **la disciplina contrattuale** - le previsioni che disciplinano la forma e il contenuto dei contratti conclusi tra calciatori e società di calcio, i controlli effettuati dalle Leghe e le ipotesi di recesso rilevano sotto il profilo *antitrust* nella misura in cui si prestano ad ostacolare la concorrenza tra club in sede di ingaggio di calciatori, ovvero a favorire forme di collaborazione o, comunque, scambi di informazioni tra società. Alcuni dei vincoli previsti a carico di club e dei calciatori sono, tuttavia, funzionali a garantire una certa stabilità di tali contratti; rapporti contrattuali caratterizzati da eccessiva instabilità, infatti, si prestano

³² Il Regolamento FIFA si ispira ai seguenti principi: creazione di meccanismi di solidarietà volti a ridistribuire una percentuale significativa dei proventi dei trasferimenti alle società che hanno assicurato la formazione e l'istruzione di un giocatore; istituzione di un periodo di tesseramento e trasferimenti per ciascuna stagione e di un ulteriore periodo "ristretto" a metà stagione, limitato a casi eccezionali, prevedendo un limite di un solo trasferimento per giocatore nella stessa stagione sportiva; durata minima e massima dei contratti fissata rispettivamente ad uno e cinque anni; protezione dei contratti dalla risoluzione per un periodo di tre anni fino al compimento dei 28 anni e per un periodo di due anni dopo tale età; introduzione di un sistema di sanzioni volto a garantire la regolarità ed il corretto svolgimento delle competizioni sportive, con la possibilità di risoluzione unilaterale del contratto solo al termine di una stagione; versamento di un indennizzo finanziario in caso di risoluzione unilaterale del contratto da parte del giocatore o del club; previsione di sanzioni sportive proporzionate applicabili ai giocatori, ai club o agli agenti in caso di risoluzione unilaterale del contratto senza giusta causa durante il periodo protetto; creazione di un organismo arbitrale efficiente, rapido ed obiettivo, i cui membri sono eletti in numero paritetico dai giocatori e dai club e dotato di un presidente indipendente; ricorso volontario all'arbitrato che non pregiudica la possibilità di ricorrere ai tribunali nazionali.

a pregiudicare il corretto svolgimento dei campionati calcistici. In particolare, in assenza di qualsivoglia vincolo, gli organici dei club potrebbero subire continue modifiche in corso di campionato a sicuro detrimento dello spettacolo calcistico e della stessa capacità delle società di competere tra loro. In questa prospettiva, occorre, pertanto, individuare le previsioni della disciplina contrattuale effettivamente necessarie a garantire la stabilità dei contratti e verificare se dette previsioni risultino proporzionali rispetto al perseguimento di tale obiettivo.

Ad avviso dell'AGCM, la disciplina dei contratti tra club e calciatori vigente a livello nazionale sarebbe caratterizzata da significative incongruenze. Le esigenze di stabilità contrattuale, infatti, appaiono perseguite mediante strumenti non adatti allo scopo oppure caratterizzati da eccessiva restrittività (requisiti di forma,³³ necessaria approvazione da parte delle Leghe,³⁴ etc.). L'Autorità ritiene che la stabilità dei contratti debba essere garantita da misure alternative, alcune delle quali sono previste nel vigente Regolamento FIFA.³⁵

- **Le cessioni di contratto** - perché un giocatore possa essere ceduto da una società ad un'altra è necessario che venga rescisso il contratto che lo lega a quel determinato club. L'ingaggio di calciatori, come già osservato, costituisce un importante strumento per il confronto concorrenziale tra club: migliori sono i giocatori che una squadra riesce ad acquisire migliori saranno, presumibilmente, le sue *performances* e, quindi, maggiore l'interesse del pubblico per quella squadra, con conseguenti effetti positivi sugli introiti della società (derivanti dalla vendita dei diritti televisivi, dalla vendita dei biglietti per lo stadio, ecc.). Anche rispetto alla materia dei trasferimenti, tuttavia, rilevano le considerazioni già svolte in merito all'esigenza che caratterizza il settore del calcio di salvaguardare la stabilità dei contratti; le cessioni di giocatori da un club ad un altro, ove non soggette ad alcuna limitazione, possono, infatti, creare distorsioni alla concorrenza tra le società. Ciò in quanto, se alle squadre fosse consentito di modificare il proprio organico in qualsiasi momento del campionato tramite scambi reciproci di giocatori, si creerebbero inevitabili opportunità di collaborazione tra club, suscettibili di falsare la corretta competizione. Per questo motivo, a livello sia nazionale che internazionale, esistono dei vincoli in relazione alle modalità e ai tempi dei trasferimenti dei giocatori.

Secondo l'AGCM, anche la disciplina delle cessioni di contratto presenta incongruenze rispetto all'obiettivo di salvaguardare la stabilità dei rapporti contrattuali. Infatti, per garantire effettivamente la corretta competizione tra club, le cessioni di contratto dovrebbero, di regola, avvenire solo al termine della stagione e, solo eccezionalmente, nel corso della stessa, così come previsto

³³ Art. 1 Accordo Collettivo.

³⁴ Art. 3 Accordo Collettivo.

³⁵ Come, ad esempio, l'art. 6, che limita la possibilità di tesserare un calciatore in uno solo dei due periodi di trasferimento previsti nel corso di un anno in base alle discipline nazionali.

- dal Regolamento FIFA. In aggiunta, dovrebbero essere ridimensionati (o trasferiti ad altri organismi) i compiti delle Leghe (“visti”, “stanza di compensazione”³⁶), in quanto enti composti per la quasi totalità da esponenti delle singole squadre di calcio e, quindi, in potenziale conflitto di interessi.
- **Le cessioni temporanee di contratto** - anche la questione dei prestiti dei calciatori presenta elementi di problematicità dal punto di vista *antitrust*. Tramite i prestiti, infatti, soggetti tra loro in concorrenza possono “scambiarsi” risorse (i giocatori) anche nel corso di uno stesso campionato; si tratta, quindi, ancora una volta, di una prassi che si presta a favorire forme di collaborazione tra le società di calcio idonee ad alterare i rapporti competitivi tra le stesse. Secondo l’AGCM, valgono le stesse considerazioni svolte in merito ai trasferimenti dei giocatori (e, quindi, alla stabilità degli organici in corso di campionato).
 - **La risoluzione delle controversie** – riprendendo quanto accennato in merito all’autonomia dell’ordinamento sportivo, occorre rilevare come, ad avviso dell’AGCM, l’obbligo per i tesserati FIGC di astenersi dal ricorrere ai tribunali di diritto comune si presta a generare distorsioni degli equilibri concorrenziali. In questa prospettiva, l’Autorità non ritiene possa condividersi la previsione secondo cui il solo Consiglio Federale è competente ad autorizzare «*per gravi ragioni di opportunità*» il ricorso alla giurisdizione statale.³⁷ La scelta di adire il giudice statale non può che essere rimessa al singolo soggetto che intende effettuare il ricorso. L’Autorità auspica, pertanto, che venga consentito ai tesserati FIGC il ricorso ai giudici ordinari, analogamente a quanto previsto nel Regolamento FIFA, senza che siffatte azioni possano dar luogo a sanzioni.

4) Organizzazione e funzioni della Federazione Italiana Giuoco Calcio e della Lega Nazionale Professionisti

L’organizzazione delle federazioni sportive internazionali presenta una struttura piramidale, al vertice della quale si colloca il CIO (Comitato Olimpico Internazionale). Del CIO fanno parte, oltre alle Federazioni sportive internazionali (per il calcio, FIFA – UEFA), i Comitati olimpici nazionali (per l’Italia, il Comitato Olimpico Nazionale Italiano) e, per ogni disciplina olimpica, le Federazioni sportive nazionali. Il rapporto esistente fra il CIO e ciascun Comitato nazionale olimpico (CNO) è di tipo associativo, ovvero è basato sul riconoscimento unilaterale del singolo Comitato nazionale, per la successiva selezione dei propri atleti ai fini della partecipazione ai giochi olimpici.

Come si è avuto modo di rilevare, per giurisprudenza comunitaria costante, peraltro condivisa a livello nazionale, le Federazioni/associazioni nazionali e, quindi, nel caso del settore calcistico italiano, FIGC e Leghe, costituiscono associazioni di

³⁶ Si tratta di meccanismi volti a garantire la solvibilità delle squadre per i pagamenti dovuti nella compravendita di calciatori.

³⁷ Art. 30 dello Statuto FIGC 2007.

imprese, e ciò sotto un duplice profilo: quali enti che di per sé esercitano un'attività economica, oltre che come associazioni di enti che esercitano un'attività economica (le squadre).

L'organizzazione della FIGC è stata già presa in considerazione nella parte relativa al sistema-calcio nel contesto nazionale ed internazionale.

Come visto, l'Autorità giustifica, in linea di massima, il "monopolio" della federazione. Al contempo, però, individua una criticità crescente nel sistema associativo, riconducibile al ruolo sempre più ampio attribuito, nell'ambito dell'organizzazione delle federazioni, agli organismi decentrati delle Leghe (tra cui, in primo luogo, la Lega Nazionale Professionisti).

In Italia, gli organismi in questione, ai quali non viene fatto alcun esplicito riferimento nell'ambito delle norme statuali che disciplinano lo sport, sono organizzati autonomamente nel rispetto dello Statuto e degli indirizzi del CONI e della FIGC³⁸ ed assumono rilevanza giuridica in ambito federale tramite gli strumenti di diritto comune.

Alle Leghe sono demandati compiti chiaramente esorbitanti dalla mera organizzazione delle competizioni sportive³⁹ e, addirittura, spesso in conflitto di interessi (lo si è visto, ad esempio, in tema di trasferimenti dei calciatori). In aggiunta, le Leghe hanno grande influenza nella composizione ed elezione di tutti gli organi federali e, quindi, nella *governance* del sistema-calcio.⁴⁰

L'Autorità auspica una riforma del sistema attuale, con l'attribuzione ad organismi terzi o alla stessa FIGC di gran parte dei compiti ora svolti dalle Leghe.

5) L'attività di agente di calciatore

Molto approfondita è la parte relativa all'attività degli agenti, che rappresenta uno stralcio dell'indagine conoscitiva già approvato dall'AGCM alcuni mesi prima e sviluppato a seguito di numerosi incontri avuti con i rappresentanti della categoria con l'obiettivo di revisionare il Regolamento agenti della FIGC.

E, difatti, l'AGCM ha redatto una proposta di nuovo regolamento, consegnata alla FIGC nell'agosto del 2006, recante interventi significativi riguardanti soprattutto: a) la liberalizzazione dell'attività, con l'abolizione dell'Albo degli agenti e la conseguente adozione di un Registro presso la Commissione Agenti della FIGC; b) la definizione di norme rigorose e dettagliate sulle incompatibilità; c) il divieto di operare in conflitto di interessi con la previsione di un relativo sistema sanzionatorio.

Il 28 febbraio scorso si è giunti all'adozione del nuovo Regolamento Agenti, che ha raccolto, in massima parte, le indicazioni proposte dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ebbene, in ambito europeo l'attività di agente di calciatori è ora disciplinata

³⁸ Art. 9, comma 2 e comma 6, dello Statuto FIGC 2007.

³⁹ Demandata in base all'art. 9, comma 3, dello Statuto FIGC 2007.

⁴⁰ Artt. 25-26 dello Statuto FIGC 2007.

da un regolamento adottato dalla FIFA nel 1996, modificato il 1° marzo 2001 ed ulteriormente emendato il 3 aprile 2002. Esso stabilisce che ogni Federazione nazionale ha l'obbligo di redigere un proprio regolamento sull'attività degli agenti, che dovrà, comunque, contenere i principi espressi nel Regolamento FIFA, rispettare lo statuto della Federazione internazionale, nonché la legislazione nazionale ed i trattati internazionali.⁴¹ I regolamenti emanati dalle Federazioni nazionali, inoltre, devono essere approvati dalla Commissione FIFA sullo Status del calciatore.

In termini prettamente giuridici, l'operato dell'agente può essere inquadrato nella fattispecie del mandato senza rappresentanza, sicché tale soggetto agisce per conto del proprio assistito, impegnandosi giuridicamente mediante un'obbligazione di mezzi e non di risultato e svolgendo la sua attività secondo le caratteristiche di una prestazione professionale di carattere fiduciario, assimilabile alla disciplina civilistica della prestazione d'opera intellettuale.

L'attività degli agenti, di natura chiaramente economica, rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione del diritto della concorrenza.

I principali profili di rilevanza, segnalati dall'AGCM rispetto al vecchio Regolamento Agenti del 2001, riguardavano:

- le restrizioni all'accesso all'attività degli agenti;
- l'incidenza dell'attività svolta dagli agenti sulla regolamentazione dei rapporti tra calciatori professionisti e società di calcio.⁴²

Nell'ambito dell'indagine conoscitiva, l'AGCM aveva rilevato che l'obbligo di iscrizione ad un apposito albo, peraltro assistito da un sistema sanzionatorio, non rispondeva ad esigenze di necessità e proporzionalità, atteso che la previsione di un esame per l'ottenimento della licenza rappresenta uno strumento di per sé sufficiente a garantire l'accesso alla professione a soggetti qualificati.⁴³

Il Regolamento FIGC, inoltre, disciplinava in modo inadeguato le ipotesi di cosiddetti conflitti di interessi. La presenza di legami familiari tra l'agente e i soggetti titolari di cariche di rilievo nelle società di calcio (compresi gli allenatori) e nelle federazioni, infatti, poteva attribuire ingiusti vantaggi concorrenziali.

In definitiva, le disposizioni previgenti sollevavano problemi di natura *antitrust* riconducibili alle seguenti tipologie: i) vincoli all'accesso alla professione;

⁴¹ Il Regolamento Agenti 2007, infatti, sancisce all'art. 1 che «*il presente regolamento disciplina in conformità alle regole emanate in materia dalla Federation Internationale de Football Association ("FIFA"), che qui si intendono richiamate, l'attività degli agenti di calciatori ("Agenti") in possesso di una licenza (la "Licenza") rilasciata dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio ("FIGC") o da altra Federazione nazionale ed operanti in ambito nazionale ed internazionale*».

⁴² Come visto, tema di grande rilevanza *antitrust* secondo l'AGCM, soprattutto perché strettamente connesso ai trasferimenti dei calciatori.

⁴³ L'Autorità si è sempre espressa in senso contrario all'istituzione di Albi per professioni il cui esercizio non coinvolge interessi di natura generale, come è il caso dell'attività di agente di calciatori, ritenendo che l'obbligo di iscrizione a detti Albi configuri un'ingiustificata barriera all'accesso. L'AGCM ritiene pertanto che il Regolamento FIGC debba essere modificato nel senso di prevedere, analogamente a quanto stabilito nel Regolamento agenti FIFA, che ai fini dell'accesso alla professione di agente di calciatori sia sufficiente l'ottenimento della licenza.

ii) standardizzazione dei rapporti contrattuali agente-calciatore; iii) clausole vincolanti (come ad esempio la durata minima dei contratti di 22 mesi); iv) inidoneità delle previsioni in materia di conflitto di interessi a garantire pari opportunità agli agenti attivi sul mercato.

Sulla base delle considerazioni svolte, l'Autorità si è dunque attivata perchè la FIGC si determinasse a modificare, in tempi brevi, il Regolamento sull'esercizio dell'attività degli agenti di calciatori nel senso indicato. E così è avvenuto.

La nuova regolamentazione ha abolito l'Albo dei procuratori (sostituito da un registro delle persone fisiche titolari della licenza tenuto presso la FIGC),⁴⁴ ridotto le esclusive agenti-calciatori,⁴⁵ cancellato le penali per la revoca dei contratti⁴⁶ e, infine, limitato i conflitti d'interessi.⁴⁷

⁴⁴ Art. 2 del Regolamento Agenti 2007.

⁴⁵ Art. 10 del Regolamento Agenti 2007.

⁴⁶ Fatta salva la possibilità di prevedere penali in via convenzionale e per le sole ipotesi di recesso senza giusta causa – art. 11 del Regolamento Agenti 2007.

⁴⁷ Artt. 14 e ss. del Regolamento Agenti 2007.