

Abuso di posizione dominante della F.I.G.C. e autonomia del diritto antitrust rispetto all'ordinamento sportivo

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 3-3-2026

Il carattere abusivo di un comportamento alla luce dell'art. 102 del T.F.U.E. non ha relazione con la sua conformità ad altre normative giacché gli abusi di posizione dominante consistono, per lo più, proprio in comportamenti leciti alla luce di altri settori dell'ordinamento, diversi dal diritto alla concorrenza. Difatti, non ***si tratta*** di valutare la legittimità di atti alla luce dei vari settori dell'ordinamento investiti, ma ***di considerare quelle condotte, pur settorialmente lecite, alla luce della loro portata anticoncorrenziale.***

Guida alla lettura

La vicenda decisa dal Consiglio di Stato con pronuncia n. 102 del 2026 vede contrapposte la Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.) e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (A.G.C.M.).

In particolare, la F.I.G.C. è stata destinataria di una delibera con cui l'Autorità ha accertato la violazione dell'art. 102 del T.F.U.E. e irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria di oltre euro 4 milioni per aver tenuto condotte volte a estendere la propria posizione dominante nel mercato dell'organizzazione degli eventi calcistici a carattere agonistico anche all'attività di organizzazione di eventi e competizioni a carattere promozionale e ludico-amatoriale nel settore giovanile, al fine di accrescere il numero dei propri tesserati, ai danni degli enti di promozione sportiva ("E.P.S.") e delle associazioni sportive dilettantistiche ("A.S.D.").

Dopo la vittoria in primo grado, l'A.G.C.M. ha proposto appello lamentando, con la prima censura su cui qui, in particolare, ci si sofferma, come il TAR abbia irragionevolmente conferito un rilievo preclusivo al fatto che i soggetti interessati non abbiano adito la giustizia sportiva contro gli atti della F.I.G.C. integranti le presunte condotte abusive. In altri termini, secondo l'Autorità appellante, la decisione aveva erroneamente ipotizzato la sussistenza di una pregiudizialità della giustizia sportiva o, comunque, individuato dei limiti all'intervento dell'A.G.C.M. non previsti dall'ordinamento unionale e interno, facendo in tal senso riferimento non a dei "giudicati sportivi" ma alla mera inerzia delle parti interessate che non avevano impugnato i comunicati integranti le condotte censurate.

Il Consiglio di Stato ha condiviso tale motivo di appello, ritenendo non rilevante la circostanza enfatizzata dal T.A.R. alla luce della giurisprudenza unionale e interna.

Secondo la consolidata giurisprudenza, infatti, ***"il carattere abusivo di un comportamento alla luce dell'art. 102 del T.F.U.E. non ha relazione con la sua conformità ad altre normative [Corte di giustizia, 6 dicembre 2012, causa C-457/10], giacché gli abusi di***

posizione dominante consistono, per lo più, proprio in comportamenti leciti alla luce di altri settori dell'ordinamento, diversi dal diritto alla concorrenza"; infatti, **non si tratta di valutare la legittimità di atti alla luce dei vari settori dell'ordinamento investiti, ma di considerare quelle condotte, pur settorialmente lecite, alla luce della loro portata anticoncorrenziale**. Diversamente, *"l'abuso di posizione dominante sarebbe pressoché inconfigurabile, grazie al semplice fatto che consiste il più delle volte in comportamenti analiticamente leciti se visti solo alla luce di settori dell'ordinamento altri da quello della concorrenza"*. In questa prospettiva, va considerato che la **tutela della concorrenza** ad opera di un'apposita autorità amministrativa indipendente - anche a mezzo dell'esercizio della potestà sanzionatoria, anch'essa finalizzata alla sua generale funzione di regolazione del settore - **concerne il funzionamento corretto ed equilibrato del diritto di libertà economica**. Per questa ragione essa riguarda, senza esclusioni, anche a ragione delle inevitabili interazioni delle condotte individuali d'impresa, tutti i comportamenti rilevanti per praticare la restrizione della concorrenza, che considera dal **solo punto di vista economico**. È perciò essenziale, per l'effettività della tutela del mercato dai comportamenti distorsivi, valutare le condotte per quello che economicamente significano, adeguandole alla utilità economica che perseguono: considerandole come stretti atti economici, in rapporto agli interessi concreti cui sono orientate. Il che postula di renderle, a questi fini, **indifferenti alle qualificazioni che eventualmente ricevono** altrove: e perciò di assumerle solo nella loro dimensione utilitaristica, prescindendo dalle attribuzioni formali che possono caratterizzarle alla luce di altri ordinamenti di settore. Diversamente, alcuni comportamenti potrebbero sfuggire all'operatività della tutela della concorrenza e al divieto di distorsione del mercato: ad esempio, le condotte elusive o quelle di abuso; e più ancora se ne sottrarrebbero i comportamenti tipizzati o comunque leciti sotto altri e diversi punti di vista. L'effetto di sistema che ne deriverebbe sarebbe quello di un intervento di garanzia intermittente e claudicante, a dispetto del carattere sistemico del mercato e interdependente dei comportamenti dei suoi attori (Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 maggio 2015, n. 2479; cfr., inoltre, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 marzo 2020, n. 1832, Id., 29 marzo 2024, n. 2967; nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, v.: C.G.U.E., Sez. V, 12 maggio 2022, causa C-377/20, punto 67; Id., 6 dicembre 2012, C-457/10, punti 74 e 132).

Alla luce della giurisprudenza unionale e interna deve, quindi, ritenersi non rilevante la circostanza valorizzata dal T.A.R. atteso che, anche qualora la legittimità dei comunicati della F.I.G.C. fosse stata affermata dagli organi della giustizia sportiva, ciò non avrebbe inciso sulla possibilità di operare un'**autonoma valutazione** di tali comportamenti **dal punto di vista del diritto antitrust**.

Questa considerazione vale, *a fortiori*, nel caso di specie ove il T.A.R. non ha valorizzato pronunce del Giudice sportivo che avessero decretato la legittimità della regolazione della F.I.G.C., quanto, piuttosto, l'omessa impugnazione di tale regolazione da parte dei soggetti lesi dalla stessa.

Nel caso di specie, la circostanza che i soggetti interessati non abbiano adito la giustizia sportiva: *i)* non costituisce ex se elemento da cui può trarsi la carenza di lesività dei comunicati; *ii)* non è indice dell'inidoneità della condotta ai fini antitrust, che va verificata alla luce delle specifiche regole di questo settore del diritto; *iii)* non è neppure indice inequivoco dell'assenza di una capacità della condotta a comprimere le posizioni degli altri operatori,

dovendosi anche considerare le specifiche segnalazioni e le posizioni espresse dagli stessi nell'ambito del procedimento antitrust.

L'omessa impugnazione dei comunicati non ha, quindi, il rilievo ai fini del diritto antitrust che il Giudice di primo grado ha inteso conferirgli. La **rilevanza per il diritto antitrust** va, per converso, **saggiata su un piano oggettivo**, verificando il contesto di riferimento e l'effetto che detti comunicati hanno determinato.

Pubblicato il 07/01/2026

N. 00102/2026 REG.PROV.COLL.

N. 03965/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3965 del 2025, proposto da:
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (A.G.C.M.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Gennaro Terracciano e Giancarlo Viglione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Centro Nazionale Sportivo Libertas, A.C.S.I. - Associazione di Cultura Sport e Tempo Libero, Unione Italiana Sport per Tutti - Associazione di Promozione Sociale - Rete Associativa Nazionale, A.I.C.S. – Associazione Italiana Cultura Sport, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 03409/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2025 il Consigliere Lorenzo Cordì e uditi, per le parti, l'avvocato dello Stato Giancarlo Caselli e gli avvocati Gennaro Terracciano e Giancarlo Viglione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

A. FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO.

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito anche solo "Autorità" o "A.G.C.M.") ha proposto ricorso in appello avverso la sentenza n. 3409/2025, con la quale il T.A.R. per il Lazio ha accolto il ricorso proposto dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio (di seguito anche solo "Federazione" o "F.I.G.C.") avverso la delibera prot. 0065275 del 18.6.2024, con cui l'Autorità aveva accertato la violazione dell'art. 102 del T.F.U.E. e aveva irrogato alla F.I.G.C. la sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro 4.203.447,54.

2. In punto di fatto va esposto (fatti salvi gli ulteriori approfondimenti che saranno effettuati di seguito) che l'A.G.C.M. aveva deliberato – in data 16.5.2023 – l'avvio di un procedimento istruttorio finalizzato ad accertare la sussistenza di eventuali condotte in violazione dell'articolo 102 del T.F.U.E. poste in essere dalla F.I.G.C. e volte a estendere la propria posizione dominante nel mercato dell'organizzazione degli eventi calcistici a carattere agonistico anche all'attività di organizzazione di eventi e competizioni a carattere promozionale e ludico-amatoriale nel settore giovanile; comportamenti che sarebbero stati finalizzati ad accrescere il numero dei propri tesserati, ai danni degli enti di promozione sportiva (di seguito anche solo "E.P.S.") e delle associazioni sportive dilettantistiche (di

seguito anche solo “A.S.D.”).

2.1. Tale procedimento era stato originato dalla denuncia di un ente di promozione sportiva, che aveva segnalato all'A.G.C.M. una serie di condotte adottate dalla F.I.G.C. per impedire alle società sportive o ai tesserati affiliati a tale Federazione di partecipare a competizioni calcistiche giovanili a carattere ludico-amatoriale organizzate dagli E.P.S., associazioni riconosciute dal C.O.N.I., che riuniscono associazioni sportive dilettantistiche (A.S.D.) e/o società sportive. La parte segnalante (ente di promozione sportiva che riunisce oltre 9.000 associazioni sportive dilettantistiche) aveva, in particolare, evidenziato che: i) la F.I.G.C. - operatore in posizione dominante nell'organizzazione di competizioni calcistiche a carattere agonistico in virtù dei poteri speciali ed esclusivi di regolamentazione e coordinamento nell'attività del gioco del calcio conferiti ad essa dal C.O.N.I. - avrebbe perseguito *“l'obiettivo di estendere tale posizione anche ai tornei ludico-amatoriali, dove già detiene una presenza di tutto rilievo e dove si trova a operare in concorrenza con numerosi E.P.S., al fine di accrescere il numero dei propri tesserati, a danno degli E.P.S. stessi oltre che delle A.S.D., che vedono così limitata la libertà di scegliere i tornei a cui far partecipare le proprie squadre e i propri giovani atleti”*; ii) nonostante l'insussistenza di una normativa che vietava la partecipazione di una Società tesserata alla F.I.G.C. a manifestazioni a carattere ludico-amatoriale organizzate dagli E.P.S., la F.I.G.C. avrebbe introdotto regole destinate a precludere o a consentire solo previo rilascio di apposita autorizzazione la partecipazione delle Società tesserate ai tornei organizzati dagli E.P.S. (parr. 7-15 del provvedimento).

2.2. All'esito dell'istruttoria l'A.G.C.M. ha ritenuto che la F.I.G.C. avesse adottato – a partire dalla stagione sportiva 2015/2016, successiva all'adozione da parte del C.O.N.I. del regolamento E.P.S. 2014 - una strategia unitaria e complessa di tipo escludente idonea a limitare l'ambito di operatività degli operatori concorrenti – gli E.P.S. - e ad ampliare la sfera di attività della Federazione. Secondo l'A.G.C.M. tale strategia si sarebbe realizzata tramite l'adozione di diverse condotte, consistenti: i) nella mancata stipula delle convenzioni con gli E.P.S., previste dal Regolamento E.P.S. del 2014 per lo svolgimento di eventi calcistici agonistici giovanili anche da parte degli stessi E.P.S.; ii) nell'imposizione, anche per la fascia giovanile 5-12 anni - definita *“amatoriale”* dalla stessa F.I.G.C. e, quindi, libera - di convenzioni con gli E.P.S. e anche di specifiche autorizzazioni necessarie per la partecipazione delle società affiliate alla Federazione agli eventi sportivi organizzati dagli E.P.S.; iii) nel considerare come *“agonistica”* l'attività amatoriale degli atleti compresi tra i 12 e i 17 anni. Queste condotte sarebbe state funzionali all'obiettivo di impedire o di ostacolare l'organizzazione di eventi agonistici o di eventi giovanili ludico-amatoriali da parte degli E.P.S. Tali condotte, oltre a limitare l'ambito di operatività degli E.P.S., potenziali operatori concorrenti di F.I.G.C. negli eventi agonistici giovanili e attuali concorrenti della stessa negli eventi giovanili amatoriali, sarebbero state finalizzate ad ampliare la sfera di attività e il numero di tesserati della stessa Federazione, riducendo, al contempo, l'attività e il numero di tesserati degli E.P.S., in violazione dell'articolo 102 del T.F.U.E.

3. La F.I.G.C. ha impugnato il provvedimento dinanzi al T.A.R. per il Lazio deducendone l'illegittimità per le ragioni spiegate in un unico articolato motivo, rubricato: *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 102 TFUE. Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 e 7 della legge 9 agosto 1990, n. 241. Sulla configurazione di un mercato rilevante e sulla posizione*

detenuta dalla FIGC. Violazione dell'art. 33 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1, del D.L. n. 220/2003. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 2, e dell'art. 2 del Decreto Ministero della Salute del 18 febbraio 1982. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento ed erronea valutazione dei fatti, difetto di istruttoria, manifesta illogicità ed irragionevolezza, carenza e/o insufficienza della motivazione, contraddittorietà intrinseca, sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, comma 1 bis, e dell'art. 31, comma 1, della L. n. 287/1990. Violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della L. n. 689/1981. Violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa. Illogicità e contraddittorietà della motivazione. Error in procedendo e in iudicando".

3.1. Ricostruito il quadro normativo di riferimento (par. I del ricorso di primo grado), la F.I.G.C. ha dedotto: i) l'erronea configurazione del mercato rilevante e l'erronea ricostruzione della posizione detenuta dalla Federazione (par. II del ricorso di primo grado); ii) l'erronea ricostruzione del concetto di attività agonistica (par. III del ricorso di primo grado); iii) l'erronea configurazione di un comportamento ostruzionistico e/o dilatorio della Federazione con riferimento alla stipula delle convenzioni con gli E.P.S. (par. IV del ricorso di primo grado); iv) l'erronea imputazione di attività "intimidatorie" alla F.I.G.C. (par. V del ricorso di primo grado); v) l'erronea ricostruzione delle evoluzioni dei comunicati ufficiali della F.I.G.C. e della durata della condotta (punto VI del ricorso di primo grado); vi) l'erronea quantificazione della sanzione (punto VII del ricorso di primo grado).

4. Il T.A.R. per il Lazio ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato il provvedimento impugnato ritenendo, in estrema sintesi, non sussistenti i presupposti per configurare l'operato della F.I.G.C. come un abuso di posizione dominante ex art. 102 del T.F.U.E., incentrando la cognizione e decisione sulle censure indicate ai punti ii)-iv) e, in parte, al punto v) (nella parte relativa ai comunicati della F.I.G.C.) del paragrafo 3.1. della presente sentenza.

5. L'A.G.C.M. ha articolato ricorso in appello, affidato a quattro motivi di seguito ricostruiti ed esaminati. Si è costituita in giudizio la F.I.G.C. chiedendo di respingere il ricorso in appello. In vista dell'udienza pubblica dell'11.12.2025 la F.I.G.C. ha depositato documentazione successiva all'introduzione del giudizio e in particolare: i) la nota avente ad oggetto "Richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 12, comma 2-bis, della Legge n. 287/90" trasmessa dalla A.G.C.M. alla F.I.G.C. in data 17.09.2024, con la quale l'Autorità aveva chiesto informazioni sulle iniziative adottate e sulla regolamentazione in vigore relativamente ai profili interessati dal provvedimento; ii) la nota prot. n. 8359/SS 24-25 dell'1.10. 2024 con la quale la F.I.G.C. aveva riscontato la richiesta; iii) la p.e.c. del 6.12.2024, avente ad oggetto il "Regolamento Organizzazione Tornei Ludico Amatoriali chiuso con provvedimento n. 31263 del 18 giugno 2024, pubblicato nel bollettino n. 26/24"; iv) la nota prot. n. 111430 del 18.12.2024, con cui l'A.G.C.M. aveva preso atto della bozza di convenzione inviata senza formulare rilievi.

5.1. In vista dell'udienza pubblica dell'11.12.2025 la F.I.G.C. ha depositato memoria conclusionale mentre l'A.G.C.M. ha depositato la sola memoria di replica. All'udienza del 18.12.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

B. SULLA SUSSISTENZA DELL'ILLECITO EX ART. 102 DEL T.F.U.E.

6. Entrando in *medias res* si procede ad esaminare le censure articolate dall'A.G.C.M. nell'ordine di esposizione seguito dall'Autorità che ha, in sostanza, ripercorso la decisione di primo grado.

7. Operata questa premessa metodologica si osserva come, con il primo motivo di ricorso in appello, l'A.G.C.M. abbia dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha escluso che le condotte della F.I.G.C. relative alla regolamentazione del settore calcistico giovanile, alla mancata stipula delle convenzioni con gli E.P.S. e alle segnalazioni e deferimenti disposti dagli organi della F.I.G.C. non fossero indici di un abuso di posizione dominante, e abbia, altresì, dedotto il travisamento da parte del T.A.R. delle prove raccolte nella fase istruttoria e l'irrelevanza della mancata impugnazione dei provvedimenti della F.I.G.C. da parte degli E.P.S.

B.1. SULLA DECISIONE DEL T.A.R. IN PARTE QUA E SUGLI ELEMENTI DI FATTO RELATIVI AI CAPI DI SENTENZA IN ESAME.

8. Prima di procedere ad esaminare il motivo occorre esporre le argomentazioni contenuti nei capi della sentenza di primo grado contestati dall'A.G.C.M., che consentono, altresì, al Collegio di provvedere ad una puntuale ricostruzione degli elementi di fatto rilevanti per la decisione.

8.1. A tal fine si osserva come la pronuncia del T.A.R. - dopo aver ricostruito la nozione di abuso dominante alla luce della giurisprudenza europea e interna - ha indicato, in primo luogo, le disposizioni contenute nello Statuto del C.O.N.I. aventi rilevanza nel caso di specie.

8.1.2. Tra queste, il T.A.R. ha indicato l'art. 20 dello Statuto, a mente del quale: i) *“le Federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società, dalle associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti in relazione alla particolare attività, anche da singoli tesserati”* (comma 2); ii) *“le Federazioni sportive nazionali sono rette da norme statutarie e regolamentari in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale e sono ispirate al principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità”* (comma 3); iii) *“le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI”* (comma 4).

8.1.3. La sentenza ha, poi, messo in rilievo quanto previsto dall'art. 23 dello Statuto, a mente del quale: i) *“ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, e successive modificazioni e integrazioni, oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione 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; alla prevenzione e repressione*

del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici" (comma 1); ii) *"nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica, di cui al comma 1, le Federazioni sportive nazionali si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse"* (comma 1-bis).

8.1.4. In ultimo, la sentenza ha richiamato l'art. 28 dello Statuto, a mente del quale: i) *"sono Enti di promozione sportiva le associazioni riconosciute dal CONI, a livello nazionale o regionale, che hanno per fine istituzionale la promozione e la organizzazione di attività fisico-sportive con finalità ricreative e formative, e che svolgono le loro funzioni nel rispetto dei principi, delle regole e delle competenze del CONI, delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate"* (comma 1); ii) *"possono essere stipulate apposite convenzioni tra Federazioni sportive nazionali o Discipline sportive associate ed Enti di promozione sportiva per il miglior raggiungimento delle rispettive finalità"* (comma 2); iii) *"lo statuto, in armonia con i principi fondamentali del CONI, stabilisce l'assenza di fini di lucro e garantisce l'osservanza del principio di democrazia interna e di pari opportunità"* (comma 3).

8.2. Operata questa ricostruzione il T.A.R. ha osservato come una delle ragioni principali di contrasto tra l'A.G.C.M. e la F.I.G.C. fosse quella relativa alla definizione di *"attività agonistica"*, ricordando come, nel corso del procedimento, il C.O.N.I. avesse sottolineato che le regole volte a definire tale concetto non avrebbero dovuto *"influenzare l'attività degli E.P.S., che possono organizzare liberamente manifestazioni ludico-amatoriali anche con atleti di età superiore a quelle stabilite dalle singole FSN in relazione all'inizio dell'attività agonistica"*. Secondo il T.A.R., questa posizione del C.O.N.I. sarebbe stato un riflesso della disciplina del Regolamento E.P.S. del C.O.N.I. del 2014, in cui si era previsto, all'art. 2, che *"gli Enti di Promozione Sportiva promuovono e organizzano attività multidisciplinari per tutte le fasce di età e categorie sociali secondo la seguente classificazione: [...] 3) 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, ai quali dovranno fare esclusivo riferimento, unitamente ai propri affiliati, per il miglior raggiungimento delle specifiche finalità previa stipula di apposite Convenzioni conformi al fac simile emanato dal CONI"*.

8.3.1. In attuazione del Regolamento il C.O.N.I. aveva approvato – con delibera n. 324 del 27.7.2015 - un Modello di Convenzione (Modello Convenzione FSN_DSA_EPS) finalizzato a facilitare la sottoscrizione degli accordi tra i diversi organismi sportivi, in conformità alle disposizioni per l'implementazione del Sistema Nazionale di Qualifiche degli Operatori Sportivi (S.N.A.Q.).

8.4. Questo modello non era stato, tuttavia, adottato nel settore calcistico ove, per anni, non si era addivenuti ad uno schema di convenzione né alla stipula di convenzioni.

8.4.1. Nelle more la Federazione aveva adottato una serie di comunicati ufficiali relativi al rapporto con gli E.P.S. In particolare: i) con i comunicati ufficiali S.G.S. dell'1.7.2015 (relativo

alla stagione sportiva 2015/2016) e S.G.S. dell'1.7.2016 (relativo alla stagione sportiva 2016/2017), la Federazione aveva previsto che, *“in attesa di ridefinire il protocollo d'intesa tra la FIGC e gli Enti di promozione sportiva”*, non fosse *“al momento consentita alle società affiliate alla FIGC la partecipazione ad attività organizzate dagli enti stessi”*; ii) con i comunicati S.G.S. dell'1.7.2017 (relativo alla stagione sportiva 2017/2018), S.G.S. del 2.7.2018 (relativo alla stagione sportiva 2018/2019), S.G.S. del 2.7.2019 (relativo alla stagione sportiva 2019/2020), S.G.S. dell'1.7.2020 (relativo alla stagione sportiva 2020/2021), S.G.S. dell'1.7.2021 (relativo alla stagione sportiva 2021/2022) la F.I.G.C. aveva previsto che alle Società affiliate alla Federazione fosse consentita la partecipazione ad attività organizzate esclusivamente dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI con i quali fosse stata sottoscritta apposita convenzione con il Settore Giovanile e Scolastico, e che eventuali accordi di convenzione con Enti di Promozione sarebbero stati *“comunicati con apposito Comunicato Ufficiale del Settore Giovanile e Scolastico”*; iii) con comunicato ufficiale S.G.S. dell'1.7.2022 (relativo alla stagione sportiva 2022/2023) la Federazione aveva stabilito che alle società affiliate alla F.I.G.C. fosse consentita 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 F.I.G.C. competenti a livello nazionale, regionale o territoriale; a tal fine era stata costituita, a partire dalla stagione sportiva 2022-23, *“apposita commissione interna di monitoraggio delle convenzioni sottoscritte”*; gli accordi di convenzione con enti di promozione sarebbero stati comunicati dal Settore Giovanile e Scolastico; la Federazione aveva specificato che, al momento della pubblicazione, erano in corso le sottoscrizioni di specifiche convenzioni con E.P.S. che dividevano *“le regolamentazioni federali a tutela dei minori e del loro sviluppo psico-fisico così come disciplinato da tale comunicato ufficiale”*; iv) per le stagioni sportive 2023/2024 e 2024/2025 non erano state previste disposizioni relative agli E.P.S., in adempimento spontaneo al provvedimento dell'A.G.C.M.

8.5. Terminata la ricostruzione di questo primo tassello della vicenda, il T.A.R. ha evidenziato come nessuno dei comunicati della F.I.G.C. fosse stato impugnato – nonostante la facoltà conferita dall'art. 86 del Codice di Giustizia Sportiva - da alcuna società affiliata alla F.I.G.C. o doppiamente affiliata alla F.I.G.C. e ad un E.P.S. o, in ultimo, da un E.P.S., e, quindi, dai soggetti che astrattamente sarebbero stati lesi da regole restrittive della libera partecipazione ad eventi sportivi organizzati dagli E.P.S. Il T.A.R. ha, quindi, osservato che: i) né i divieti di carattere assoluto né quelli di carattere condizionato erano stati impugnati dai soggetti interessati e, ipoteticamente, lesi, e ciò neppure in occasione di alcuni *“episodi intimidatori”* che avrebbero coinvolti alcuni E.P.S.; ii) neanche la disciplina contenuta nel comunicato ufficiale del 2022 [v., *supra*, par. 8.4.1 punto iii)], della presente sentenza] era stata impugnata dai soggetti interessati.

8.6. Il T.A.R. ha, quindi, enfatizzato l'assenza di impugnazioni della regolazione predisposta dalla F.I.G.C. e ha, altresì, escluso che potesse ravvisarsi una condotta ostruzionistica nell'omessa stipula della convenzione. Sul punto il Giudice di primo grado ha evidenziato che: i) dopo la prima lettera del 14.10.2015 (con cui il Presidente del C.S.I. aveva sottolineato la necessità di trovare una soluzione che superasse la disciplina contenuta nel comunicato dell'1.7.2015), il sollecito del gennaio del 2016 e la e-mail dell'8.4.2016, vi erano

stati “*sei anni di assenza comunicativa*”; ii) solo in data 19.10.2022 era stata formulata una richiesta di convenzionamento da parte del C.N.S. Libertas ed erano state, quindi, avviate nuove interlocuzioni per addivenire ad una convenzione.

8.6.1. Il T.A.R. ha osservato come non potesse, quindi, condividersi l’assunto dell’A.G.C.M., secondo la quale lo schema di convenzione predisposto dalla F.I.G.C. sarebbe stato espressione della volontà della stessa di imporre i propri contenuti agli E.P.S., dovendosi considerare che il modello della pre-autorizzazione non era stato previsto nei vari comunicati (con isolata eccezione per la stagione sportiva 2022/2023) e che, fino alla stagione sportiva 2022/2023 era stato richiesto un adempimento ben diverso, consistente nella stipulazione di “*apposita convenzione con il Settore Giovanile e Scolastico*”, che neppure era stata impugnata dagli E.P.S.

8.7. Inoltre, secondo il T.A.R. non poteva operarsi una valutazione comparativa tra il modello di convenzione predisposto dal C.O.N.I. e il modello proposto dalla F.I.G.C., che si sarebbe tradotto in un sindacato sulle valutazioni di merito tecnico di competenza federale e che, comunque, non avrebbe tenuto conto delle difficoltà del settore calcistico, testimoniate dalla nota del Segretario del settore giovanile scolastico che aveva stigmatizzato la genericità del modello del C.O.N.I., indicando alcuni punti che si sarebbero dovuti specificare o diversamente declinare nell’ambito delle attività calcistiche.

8.8. In ultimo, il T.A.R. ha osservato come: i) gli episodi di carattere intimidatorio indicati nel provvedimento sarebbero stati isolati e privi di diretta riferibilità alla Federazione; ii) avrebbe “*quasi [lambito] “il paradosso”* la prova costituita dal carattere strumentale dei deferimenti, che avrebbe, in sostanza, ipotizzato una connivenza tra la Procura Federale Nazionale e la Corte Federale d’Appello, denegando il principio di indipendenza, autonomia e terzietà che caratterizza il sistema della Giustizia sportiva.

B.2. SULLE CENSURE ARTICOLATE DALL’A.G.C.M. NEL PRIMO MOTIVO DI RICORSO IN APPELLO.

9. Ricostruiti i contenuti della sentenza di primo grado, può procedersi ad esaminare le censure racchiuse nel primo motivo di ricorso in appello dell’A.G.C.M.

B.2.1. SULL’OMESSA IMPUGNAZIONE DEI COMUNICATI DELLA F.I.G.C.

10. Con una prima censura l’Autorità ha dedotto l’erroneità della pronuncia nella parte in cui ha enfatizzato l’omessa impugnazione dei comunicati della Federazione osservando come la decisione avesse, in sostanza, ipotizzato la sussistenza di una pregiudizialità della giustizia sportiva o, comunque, avesse individuato dei limiti all’intervento dell’A.G.C.M. non previsti dall’ordinamento unionale e interno, facendo, altresì, riferimento non a dei “*giudicati sportivi*” ma alla mera inerzia delle parti interessate che non avevano impugnati i comunicati (punto 1.4 del ricorso in appello).

10.1. La deduzione è fondata nei termini, di seguito, esposti.

10.2. Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia e di questo Consiglio *“il carattere abusivo di un comportamento alla luce dell'art. 102 del T.F.U.E. non ha relazione con la sua conformità ad altre normative [Corte di giustizia, 6 dicembre 2012, causa C-457/10], giacché gli abusi di posizione dominante consistono, per lo più, proprio in comportamenti leciti alla luce di altri settori dell'ordinamento, diversi dal diritto alla concorrenza”*; infatti, non si tratta di valutare la legittimità di atti alla luce dei vari settori dell'ordinamento investiti, ma di considerare quelle condotte, pur settorialmente lecite, alla luce della loro portata anticoncorrenziale. Prospettiva in relazione alla quale certi atti, anche se legittimi da quel punto di vista settoriale, si *“colorano come elementi indicatori di questo sproporzionato intento o effetto anticoncorrenziale”* (Consiglio di Stato, Sez. VI, 8 aprile 2014, n. 1673). Diversamente, *“l'abuso di posizione dominante sarebbe pressoché inconfigurabile, grazie al semplice fatto che consiste il più delle volte in comportamenti analiticamente leciti se visti solo alla luce di settori dell'ordinamento altri da quello della concorrenza”*; al contrario, *“la reciproca relatività degli ordinamenti di settore fa comprendere il fenomeno per cui ciò che è lecito dal punto di vista dell'uno ordinamento, può al contempo non esserlo dal punto di vista dell'altro”*. In questa prospettiva, va considerato che la tutela della concorrenza ad opera di un'apposita autorità amministrativa indipendente - anche a mezzo dell'esercizio della potestà sanzionatoria, anch'essa finalizzata alla sua generale funzione di regolazione del settore - concerne il funzionamento corretto ed equilibrato del diritto di libertà economica. Per questa ragione essa riguarda senza esclusioni, anche a ragione delle inevitabili interazioni delle condotte individuali d'impresa, tutti i comportamenti rilevanti per praticare la restrizione della concorrenza, che considera dal solo punto di vista economico. È perciò essenziale, per l'effettività della tutela del mercato dai comportamenti distorsivi, valutare le condotte per quello che economicamente significano, adeguandole alla utilità economica che perseguono: considerandole come stretti atti economici, in rapporto agli interessi concreti cui sono orientate. Il che postula di renderle, a questi fini, indifferenti alle qualificazioni che eventualmente ricevono altrove: e perciò di assumerle solo nella loro dimensione utilitaristica, prescindendo dalle attribuzioni formali che possono caratterizzarle alla luce di altri ordinamenti di settore. Diversamente, alcuni comportamenti potrebbero sfuggire all'operatività della tutela della concorrenza e al divieto di distorsione del mercato: ad esempio, le condotte elusive o quelle di abuso; e più ancora se ne sottrarrebbero i comportamenti tipizzati o comunque leciti sotto altri e diversi punti di vista. L'effetto di sistema che ne deriverebbe sarebbe quello di un intervento di garanzia intermittente e claudicante, a dispetto del carattere sistemico del mercato e interdependente dei comportamenti dei suoi attori (Consiglio di Stato, Sez. VI, 15 maggio 2015, n. 2479; cfr., inoltre, Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 marzo 2020, n. 1832, Id., 29 marzo 2024, n. 2967; nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, v.: C.G.U.E., Sez. V, 12 maggio 2022, causa C-377/20, punto 67; Id., 6 dicembre 2012, C-457/10, punti 74 e 132).

10.3. Alla luce della giurisprudenza unionale e interna deve, quindi, ritenersi non rilevante la circostanza enfatizzata dal T.A.R. atteso che, anche qualora la legittimità dei comunicati della F.I.G.C. fosse stata affermata dagli organi della giustizia sportiva, ciò non avrebbe inciso sulla possibilità di operare un'autonoma valutazione di tali comportamenti dal punto di vista del diritto antitrust.

10.4. Questa considerazione vale, *a fortiori*, nel caso di specie ove, invero, il T.A.R. non ha valorizzato pronunce del Giudice sportivo che avessero decretato la legittimità della

regolazione della F.I.G.C., quanto, piuttosto, l'omessa impugnazione di tale regolazione da parte dei soggetti lesi dalla stessa.

10.4.1. La prospettazione del Giudice di primo grado non può, tuttavia, condividersi atteso che la stessa - apprezzata in termini di un possibile presupposto per l'integrazione della fattispecie - introdurrebbe un elemento estraneo al dettato normativo, considerato che il potere di repressione di condotte ipoteticamente riconducibili al divieto di cui all'art. 102 del T.F.U.E. non è condizionato dalle iniziative dei soggetti asseritamente lesi.

10.4.2. Né tale prospettazione può condividersi assumendo che la mancata impugnazione da parte dei soggetti lesi fosse indice inequivoco della carenza di lesività dei comunicati o dell'incapacità degli stessi di produrre un effetto escludente. Va, infatti, considerato che, secondo la Corte di Giustizia, l'art. 102 del T.F.U.E. mira a sanzionare lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso indipendentemente dall'eventuale esito fruttuoso di un simile sfruttamento. Ne deriva che la prova addotta da un'impresa in posizione dominante dell'assenza di effetti escludenti concreti non può essere considerata sufficiente, di per sé, a escludere l'applicazione dell'articolo 102 del T.F.U.E.: tale circostanza potrebbe costituire un indizio del fatto che la condotta in questione non fosse idonea a produrre gli effetti escludenti dedotti, ma un tale principio di prova dovrebbe essere integrato, dall'impresa sottoposta ad accertamento, con elementi volti a dimostrare che tale assenza di effetti concreti era effettivamente la conseguenza dell'incapacità di detta condotta di produrre simili effetti. Inoltre, posto che il benessere dei consumatori, sia intermedi sia finali, costituisce l'obiettivo ultimo che giustifica l'intervento del diritto della concorrenza per reprimere lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale del medesimo, un'impresa che detiene una simile posizione può provare che una pratica escludente non incorre nel divieto di cui all'articolo 102 del T.F.U.E., dimostrando che gli effetti che tale pratica può produrre sono controbilanciati, se non superati, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori, in particolare in termini di prezzi, di scelta, di qualità o di innovazione (C.G.U.E., 25 febbraio 2025, causa C-233/23, punti 56-57; Id., 12 maggio 2022, causa C377/20, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

10.4.3. Nel caso di specie, la circostanza che i soggetti interessati non abbiano adito la giustizia sportiva: i) non costituisce ex se elemento da cui può trarsi la carenza di lesività dei comunicati che, tra l'altro, verrebbe stimata – in questa prospettiva – valorizzando l'inerzia della parte interessata e non anche l'oggettiva portata di tali comunicati; ii) non è indice dell'inidoneità della condotta ai fini *antitrust*, che va verificata alla luce delle specifiche regole di questo settore del diritto; iii) non è, neppure indice inequivoco dell'assenza di una capacità della condotta a comprimere le posizioni degli altri operatori, dovendosi anche considerare le specifiche segnalazioni e le posizioni espresse dagli stessi nell'ambito del procedimento *antitrust*.

B.2.2. SULLA RILEVANZA DEI COMUNICATI AI SENSI DELL'ART. 102 DEL T.F.U.E.

11. L'omessa impugnazione dei comunicati non ha, quindi, il rilievo ai fini del diritto *antitrust* che il Giudice di primo grado ha inteso conferirgli. La rilevanza per il diritto

antitrust va, per converso, saggiata su un piano oggettivo, verificando il contesto di riferimento e l'effetto che i comunicati hanno determinato. Questa verifica non si traduce – diversamente da quanto evidenziato dalla F.I.G.C. (v.: f. 27 della memoria conclusionale) in un sindacato sul merito tecnico, atteso che le regole in esame non hanno rilievo solo sportivo, come si esporrà più diffusamente nell'apposita sezione relativa alla definizione del concetto di agonismo e alla compatibilità della regolazione della Federazione con il diritto unionale (v., *infra*, sez. C.4 della presente sentenza).

11.1. Deve, inoltre, osservarsi come i comunicati in esame fossero stati adottati in un contesto nel quale non era stata stipulata la convenzione con gli E.P.S., il cui modello era già stato predisposto dal C.O.N.I. ma non era stato adottato nel settore calcistico. Nel difetto della convenzione la F.I.G.C. aveva, quindi, predisposto una regolamentazione destinata a regolare i rapporti con gli E.P.S. Questa regolazione era funzionale – nell'ottica della F.I.G.C., condivisa dal Giudice di primo grado – a tutelare i giovani atleti e, in particolare, la salute degli stessi. In sostanza, vi sarebbe stata una ragione oggettiva che avrebbe giustificato l'intervento della Federazione e che avrebbe reso legittimo l'operato della F.I.G.C. anche nell'ottica antitrust.

11.2. Quest'ultimo aspetto opera su un profilo diverso e logicamente successivo all'accertamento della sussistenza di una possibile violazione dell'art. 102 del T.F.U.E., afferendo a circostanze che elidono la violazione o che, comunque, la rendano legittima, e che, come tali, postulano – sul piano logico e giuridico – che i comportamenti possano essere, comunque, ricondotti nell'alveo applicativo della fattispecie di riferimento. Logicamente propedeutico all'indagine sulle ragioni giustificatrici dell'intervento è, quindi, l'accertamento dell'idoneità di tali comunicati a costituire un tassello della strategia escludente ipotizzata dall'Autorità e, quindi, ad integrare la violazione del divieto di cui all'art. 102 del T.F.U.E.

11.3. Incentrando la disamina su questo aspetto deve osservarsi, in primo luogo, come, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia (v., *ex multis*, C.G.U.E., 12.5.2022, causa C-377/20): *i*) lo scopo proprio dell'articolo 102 del T.F.U.E. è quello di evitare che i comportamenti di un'impresa che detiene una posizione dominante abbiano l'effetto, a danno dei consumatori, di ostacolare, ricorrendo a mezzi o a risorse diversi da quelli su cui si impernia una concorrenza normale, la conservazione del grado di concorrenza esistente sul mercato o lo sviluppo di tale concorrenza (v., anche, C.G.U.E., 10.9.2024, causa C48/22 P, punto 87 e giurisprudenza ivi citata; Id., 25.2.2025, causa C-233/03, punto 38); *ii*) per l'effetto, l'illecito è integrato non soltanto dalle pratiche che possono provocare un danno diretto ai consumatori, ma anche da quelle che li danneggiano indirettamente pregiudicando la struttura di effettiva concorrenza; *iii*) sebbene l'art. 102 del T.F.U.E. non osti a che scompaiano o siano emarginati sul mercato in questione concorrenti meno efficienti e quindi meno interessanti per i consumatori, segnatamente dal punto di vista dei prezzi, della scelta, della qualità o dell'innovazione, ciò potrebbe lecitamente avvenire soltanto in virtù di una concorrenza basata sui meriti; *iv*) di conseguenza, gli elementi costitutivi dell'infrazione in esame sono rappresentati, da un lato, dalla capacità della pratica, quando è attuata, di produrre un effetto escludente, nel senso che essa può rendere più difficile la penetrazione o il mantenimento dei concorrenti nel mercato di cui trattasi, e, così facendo, può incidere sulla struttura del mercato; dall'altro, dallo sfruttamento di mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui

meriti (Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 aprile 2025, n. 3058).

11.4. Lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante è inteso, quindi, come una nozione oggettiva che riguarda i comportamenti di un'impresa in posizione dominante, i quali, su un mercato in cui, proprio per il fatto che vi opera detta impresa, il grado di concorrenza è già sminuito, abbiano l'effetto di ostacolare, ricorrendo a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale tra prodotti o servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, la conservazione del grado di concorrenza ancora esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza (C.G.U.E., 25.3.2021, causa C-152/19 P; C.G.U.E., 10.9.2024, causa C48/22 P, punto 88 e giurisprudenza ivi citata; Id., 25.2.2025, causa C-233/03, punto 39). Di conseguenza, non è richiesta la prova di un elemento intenzionale; l'illegittimità di un comportamento abusivo è, infine, indipendente dalla qualificazione di tale comportamento in altri rami del diritto.

11.5. In relazione allo sfruttamento di mezzi diversi da quelli propri di una concorrenza basata sui meriti, deve aversi riguardo a qualsiasi pratica: i) per l'attuazione della quale un'impresa dominante non ha alcun interesse economico se non quello di eliminare i suoi concorrenti; ii) che non può essere riprodotta da un ipotetico concorrente il quale, benché altrettanto efficiente, non detenga una posizione dominante sul mercato di cui trattasi, poiché tale pratica si basa sullo sfruttamento di risorse o di mezzi propri di una tale posizione.

11.6. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, alle imprese in posizione dominante incombe, indipendentemente dalle cause di una simile posizione, la responsabilità particolare di non pregiudicare, con il loro comportamento, una concorrenza effettiva e non falsata nel mercato interno: le imprese in posizione dominante possono, infatti, difendersi dai loro concorrenti, ma devono farlo ricorrendo ai mezzi propri di una concorrenza “normale”, basata sui meriti (C.G.U.E., 12 gennaio 2023, causa C-42/21; v., anche Corte di giustizia CE, 14 novembre 1996, causa C-333/94).

11.7. In definitiva, secondo quanto precisato dalla giurisprudenza unionale, la nozione di concorrenza basata sui meriti si riferisce, in linea di principio, a una situazione di concorrenza da cui i consumatori traggono profitto mediante prezzi meno elevati, una qualità migliore e una scelta più ampia di beni e di servizi nuovi o più efficienti. In tal senso, devono in particolare essere considerati propri della concorrenza basata sui meriti i comportamenti che hanno l'effetto di ampliare la scelta dei consumatori immettendo sul mercato nuovi prodotti o aumentando la quantità o la qualità di quelli già offerti.

12. Partendo dalla disamina della posizione della F.I.G.C. sui mercati di riferimenti occorre osservare come l'A.G.C.M. abbia, puntualmente, ricostruito tale situazione osservando come il settore interessato dal procedimento riguardasse *“l'organizzazione a livello nazionale, regionale e locale, di manifestazioni calcistiche, sia a carattere agonistico che a carattere promozionale e ludico-amatoriale, per atleti di età inferiore ai 17 anni”* (par. 120 del provvedimento). Prendendo come campione di riferimento le stagioni sportive 2020/2021-2022/2023, l'Autorità ha dimostrato come il numero di tesserati alla F.I.G.C. fosse stato circa il doppio dell'insieme tesserati degli E.P.S. (per la stagione 2020/2021, 500.000 – di cui 300.000 *under 12* – a fronte di 270.000; per la stagione 2021/2022, 700.000 – di cui

440.000 *under 12* – a fronte di 346.000; per la stagione 2022/2023, 725.000 – di cui 480.000 *under 12* – a fronte di 380.000; v. parr. 120-121 del provvedimento). L'Autorità ha, inoltre, distinto i due mercati rilevanti: *“quello riguardante l'organizzazione di manifestazioni calcistiche a carattere agonistico per atleti di età inferiore ai 17 anni e quello relativo all'organizzazione di manifestazioni calcistiche a carattere ludico-amatoriale per atleti di età inferiore ai 17 anni”*.

12.1. In relazione al primo mercato, la situazione creatasi per la mancata stipula della convenzione aveva – secondo l'A.G.C.M. - messo la F.I.G.C. in posizione di esclusiva, elidendo la possibilità per gli E.P.S. di operare (v. parr. 124 e 129-131 del provvedimento). Nel secondo mercato (relativo all'organizzazione di eventi a carattere amatoriale) doveva, invece, constatarsi l'offerta di campionati, di tornei e di altre manifestazioni sportive sia da parte della Federazione che degli EPS, attraverso le Società sportive affiliate. La Federazione e gli E.P.S. erano, quindi, in rapporto di concorrenza economica nell'organizzazione di attività ludico-amatoriali, sia per le categorie di base (atleti *under 12*) che per le categorie previste dai 12 anni fino al compimento dei 17 anni. In questo mercato la posizione della F.I.G.C. era, comunque, *“di tutto rilievo”*, come risultante dai numeri indicati nella tabella n. 1 (par. 120 del provvedimento) e dalla figura n. 1 (par. 134 del provvedimento), che hanno illustrato la posizione dominante della Federazione anche su questo mercato.

13. In questo contesto di inseriscono i comunicati della Federazione, che, ad avviso del Collegio, hanno alterato la concorrenza tra la Federazione e gli E.P.S. nei mercati di riferimento.

13.1. Con i comunicati ufficiali S.G.S. dell'1.7.2015 (relativo alla stagione sportiva 2015/2016) e S.G.S. dell'1.7.2016 (relativo alla stagione sportiva 2016/2017), la F.I.G.C. ha escluso la possibilità per le società affiliate di partecipare ad attività organizzate dagli E.P.S., *“in attesa di ridefinire il protocollo d'intesa tra la FIGC e gli Enti di promozione sportiva”*.

13.2. Inoltre, con i successivi comunicati S.G.S. dell'1.7.2017 (relativo alla stagione sportiva 2017/2018), S.G.S. del 2.7.2018 (relativo alla stagione sportiva 2018/2019), S.G.S. del 2.7.2019 (relativo alla stagione sportiva 2019/2020), S.G.S. dell'1.7.2020 (relativo alla stagione sportiva 2020/2021), S.G.S. dell'1.7.2021 (relativo alla stagione sportiva 2021/2022) la F.I.G.C. ha consentito alle Società affiliate alla Federazione la partecipazione ad attività organizzate esclusivamente dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI con i quali fosse stata sottoscritta apposita convenzione con il Settore Giovanile e Scolastico. Convenzione che, come spiegato, non era stata, tuttavia, stipulata secondo il modello CONI, ponendo, quindi, una condizione che, di fatto, aveva precluso l'attività per gli E.P.S. a meno che non si procedesse caso per caso.

13.3. In ultimo, con il comunicato ufficiale S.G.S. dell'1.7.2022 (relativo alla stagione sportiva 2022/2023) la Federazione ha consentito alle società affiliate alla F.I.G.C. 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.

13.4. In sostanza, la regolazione della F.I.G.C. ha, quindi, escluso la possibilità di una libera partecipazione delle società affiliate alle competizioni e agli eventi organizzati dagli E.P.S., prima in modo assoluto (v. comunicati relativi alle stagioni sportive 2015/2016 e 2016/2017), poi condizionato alla previa stipula di una convenzione (v. comunicati relativi alle stagioni sportive 2017/2018-2021/2022) e, in ultimo, imponendo, oltre alla sottoscrizione della convenzione, il rilascio di un'autorizzazione da parte degli uffici della F.I.G.C. In tal modo, la F.I.G.C. ha condizionato l'attività degli E.P.S. alle cui attività non hanno, quindi, potuto partecipare le Società affiliate alla Federazione, rafforzando, per converso, la propria posizione sui mercati di riferimento.

14. Riscontrata su un piano effettuale la capacità della condotta di incidere sulla concorrenza e sul mercato di riferimento occorre verificare, per poter configurare un illecito antitrust, se questi comunicati fossero, in realtà, imposti – nei contenuti – dalla generale disciplina sportiva o se, al contrario, il loro contenuto regolatorio non fosse indispensabile e, persino, strumentale alla realizzazione di un vantaggio competitivo illecito.

14.1. Sul punto, la F.I.G.C. ha evidenziato, in primo luogo, come l'obbligo di convenzionamento fosse imposto dal Regolamento del C.O.N.I. degli E.P.S. Questo Regolamento prevedeva che gli E.P.S. promuovessero o organizzassero attività multidisciplinari per tutte le fasce di età e categorie sociali. Le attività motorio-sportive degli E.P.S. erano di tre tipi: *i)* attività a carattere promozionale, amatoriale e dilettantistico, seppure con modalità competitive, con scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale; *ii)* attività ludico-motorie e di avviamento alla pratica sportiva; *iii)* 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, ai quali avrebbero dovuto fare esclusivo riferimento, unitamente ai propri affiliati, per il miglior raggiungimento delle specifiche finalità previa stipula di apposite Convenzioni conformi al fac-simile emanato dal CONI [v. art. 2, lett. a), punti 1-3), del Regolamento del C.O.N.I.].

14.2. Dalla disamina di questo Regolamento emerge, in primo luogo come il convenzionamento e/o la regolazione da parte delle Federazioni sportive non fosse stato previsto per le *“attività a carattere promozionale, amatoriale e dilettantistico, seppure con modalità competitive, con scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale”*, e per le *“attività ludico-motorie e di avviamento alla pratica sportiva”*. La stipula delle convenzioni era prevista esclusivamente per le attività di carattere agonistico ed è proprio questo aspetto uno dei punti centrali della controversia. Riservando uno specifico approfondimento sul punto, in questa sede occorre rimarcare come, dalla disamina dei comunicati, emerge come gli stessi: *i)* non fossero limitati alla sola attività agonistica, incidendo, quindi, su entrambi i mercati considerati (diversamente da quanto diffusamente esposto dalla F.I.G.C; v., ad esempio, ff. 42 ss. della memoria conclusionale); *ii)* con specifico riferimento all'attività agonistica, avessero fatto riferimento ad una nozione che – come si esporrà nel prosieguo – non era sorretta da specifiche ragioni di carattere oggettivo propriamente finalizzate alla tutela della salute degli atleti o a necessità organizzative.

14.3. Del pari, l'obbligo di preventiva autorizzazione previsto per la stagione sportiva 2022/2023 non poteva ritenersi strumentale alla tutela della salute degli atleti o all'esigenza di

garantire il rispetto dei principi, dei valori e delle regole su cui si fonda il calcio professionistico (f. 54 della sentenza di primo grado e f. 24 della memoria conclusionale della F.I.G.C.). Si trattava, invero, di un'autorizzazione non prevista dal Regolamento del C.O.N.I. e che la Federazione aveva demandato ai propri uffici statali, regionali o territoriali, senza, tuttavia, individuare i criteri per il rilascio dell'autorizzazione stessa. In particolare, non erano stati pre-determinati i criteri in base ai quali questi uffici avrebbero potuto autorizzare gli associati alla Federazione allo svolgimento di attività da parte degli E.P.S. In difetto di criteri l'autorizzazione era rimessa ai singoli uffici, senza che queste avessero avuto indicazioni sulla necessità – nel vagliare le richieste – di valutare l'impatto della partecipazione sulla salute degli atleti. Inoltre, la mancanza di criteri incideva sulle effettive e reali possibilità per gli E.P.S. di organizzare eventi e attività che avrebbero potuto coinvolgere anche le società e gli atleti affiliati alla Federazione, precludendo, altresì, la possibilità di contestare i dinieghi, in difetto di criteri che questi avrebbero dovuto osservare.

14.4. Alla luce di queste considerazioni deve escludersi che la regolazione scrutinata dall'A.G.C.M. fosse – nei suoi contenuti – imposta dal C.O.N.I. come necessaria per le finalità essenziali dell'ordinamento sportivo, avendo la F.I.G.C. – come si vedrà di seguito - dapprima rifiutato di sottoscrivere la convenzione con gli E.P.S. secondo il modello del regolamento C.O.N.I. e poi imposto autonomamente condizioni limitative con i propri comunicati, con conseguente fondatezza nelle deduzioni contenute nei paragrafi 1.4 e 1.5 del ricorso in appello dell'A.G.C.M.

B.2.3. SULLA MANCATA STIPULA DELLA CONVENZIONE E SULLA PORTATA DELLA REGOLAZIONE PREDISPOSTA DALLA F.I.G.C.

15. Con le censure racchiuse ai punti 1.6 e 1.7 del ricorso in appello l'A.G.C.M. ha dedotto la contraddittorietà e l'erroneità della sentenza di primo grado nelle parti relative al tema del convenzionamento e alla necessità dello stesso anche per le attività svolte da soggetti di età inferiore agli anni dodici, nonché, per converso, all'incidenza dei comunicati della F.I.G.C. anche in relazione a tali attività.

15.1. In relazione al tema del convenzionamento si impongono quattro distinte verifiche: i) la prima, relativa alla portata del Regolamento del C.O.N.I.; ii) la seconda, relativa alla portata dei comunicati della F.I.G.C.; iii) la terza, relativa alle vicende del mancato convenzionamento con gli E.P.S.; iv) l'ultima, relativa ai contenuti della proposta di schema di convenzionamento formulata dalla F.I.G.C.

15.2. Partendo dai primi due temi devi ribadirsi come il Regolamento del C.O.N.I. avesse previsto l'obbligo di convenzionamento solo con specifico riferimento all'attività agonistica e non anche con riferimento alle altre attività (v., *supra*, punti 14.1-14.2. della presente sentenza). I comunicati della F.I.G.C. non si erano, tuttavia, limitati alla sola attività agonistica, regolando l'intero complesso di rapporti con gli E.P.S. Il divieto per le Società affiliate di partecipare ad attività organizzate dagli E.P.S. aveva, infatti, portata ben più ampia. Sul punto, va considerato come: i) i comunicati dell'1.7.2015 e dell'1.7.2016 avessero imposto un divieto generalizzato, senza alcun distinguo tra attività agonistica e non [v. punto 1 – “Attività di Base”, lett. i) del comunicato del 2015 e lett. l) del comunicato del 2016, secondo cui: “In attesa di

ridefinire il protocollo d'intesa tra la FIGC e gli Enti di promozione sportiva non è al momento consentita alle società affiliate alla FIGC la partecipazione ad attività organizzate dagli enti stessi"]; ii) i comunicati per le stagioni 2017/2018-2021/2022 avessero fatto riferimento alla necessità del convenzionamento, senza operare – anche in questi casi - alcuna distinzione tra attività agonistica e non; iii) il comunicato relativo alla stagione sportiva 2022/2023 avesse circoscritto l'obbligo all'attività "di torneo a rapido svolgimento".

15.3. Dal tenore dei comunicati emerge, quindi, che la portata della regolazione non era, invero, circoscritta alla sola attività agonistica ma riguardava ogni attività o evento organizzati dagli E.P.S., ad eccezione della sola regolazione relativa alla stagione sportiva 2022/2023 ove l'obbligo era stato circoscritto alle attività di torneo a rapido svolgimento. Da questa disamina risulta, quindi, che le attività diverse da quella agonistiche – lungi dall'essere libere – erano, comunque, sottoposte al divieto della F.I.G.C., la cui portata era, quindi, ulteriore rispetto ai confini stabiliti dal Regolamento del C.O.N.I.

15.4. Sul punto il T.A.R. ha ritenuto infondato il rilievo dell'A.G.C.M., secondo la quale *"il modello proposto dalla FIGC, profondamente diverso da quello predisposto dal CONI, non [sarebbe stato rispondente] all'esigenza di essere completato e adattato in relazione alle specificità della disciplina del calcio e/o alle dinamiche del settore, ma [avrebbe riflettuto] la volontà della Federazione di imporne unilateralmente i contenuti. In particolare, il modello proposto imponeva la necessità della richiesta di autorizzazione per qualsiasi manifestazione competitiva per tutti gli over 12 anni e, quanto meno fino alla stagione sportiva 2022/23, anche per quelli under 12 anni"*.

15.5. Secondo il T.A.R. tale assunto era da ritenersi travisato *"non corrispondendo affatto alla disciplina trasfusa nei Comunicati ufficiali sopra riportati, nei quali, al contrario, [era] assente qualsiasi prescrizione relativa alla c.d. pre-autorizzazione, per nessuna categoria ed età degli atleti (con isolata eccezione per la stagione sportiva 2022/2023); piuttosto, [era] vero che fino alla stagione sportiva 2022/2023 [era] stato richiesto un adempimento ben diverso, ossia la stipulazione di "apposita convenzione con il Settore Giovanile e Scolastico"; e neppure tale, sopravvenuta, prescrizione [era] stata, comunque, oggetto di impugnazione da parte degli EPS"*.

15.6. La considerazione del Giudice di primo grado non può, tuttavia, essere condivisa. Va, infatti, osservato che il mancato riferimento alla pre-autorizzazione nei comunicati antecedenti a quello relativo alla stagione sportiva 2022/2023 non poteva valorizzarsi nel senso di ritenere, per converso, libera la partecipazione alle attività organizzate dagli E.P.S. per la semplice ragione che tale partecipazione era vietata e tale divieto aveva – come spiegato – portata più ampia rispetto a quanto previsto dal Regolamento del C.O.N.I. Né può condividersi il riferimento all'omessa impugnazione da parte degli E.P.S. che – come evidenziato in precedenza – non è una circostanza che rende la vicenda irrilevante dal punto di vista del diritto *antitrust*, la cui applicazione non è condizionata dalle iniziative dei soggetti lesi nell'ambito degli specifici ordinamenti (v., *supra*, par. B.2.1 della presente sentenza).

15.7. Passando alle due ulteriori tematiche oggetto di approfondimento deve rilevarsi, in primo luogo, come l'inerzia nella stipula della convenzione sia un tassello che l'A.G.C.M. ha,

correttamente, valorizzato nell'ambito del proprio accertamento. Infatti, la mancata stipula della convenzione ha costituito l'antefatto logico e il presupposto in ragione del quale è stato, poi, possibile affidare il rapporto con gli E.P.S. alla regolazione in precedenza esaminata, che – come spiegato – ha ostacolato l'attività degli E.P.S. sui mercati di riferimento.

15.7.1. Sul punto occorre prendere l'abbrivio dal Regolamento del C.O.N.I. che, nel prevedere – pur entro i limiti sopra indicati – la stipula di apposite convenzioni, aveva, comunque, richiesto un puntuale impegno delle parti interessate considerato che la stipula delle convenzioni era configurato dal Regolamento come un presupposto indispensabile per regolare le attività, assicurando il rispetto dei regolamenti tecnici delle Federazioni e delle associazioni di disciplina sportiva, nonché i principi della giustizia sportiva.

15.7.2. Dinanzi, quindi, ad un simile obbligo a contrarre (finalizzato, in ultima analisi, a consentire un'ampia attività sportiva, a beneficio degli stessi atleti) la condotta della F.I.G.C. assume specifico significato proprio osservando la complessiva vicenda che, del resto, non può essere analizzata in modo atomistico ma tenendo in considerazione tutte le circostanze rilevanti ai fini *antitrust*.

15.7.3. Ora, va osservato come il C.O.N.I. non avesse, soltanto, adottato il Regolamento E.P.S. ma avesse, altresì, approvato – sin dal 27.7.2015 – un modello di convenzione, successivamente rivisitato nel 2019 ma con poche aggiunte sostanziali (v. par. 43 del provvedimento). Questo modello aveva la finalità di agevolare la stipula delle convenzioni, comprese quelle tra la F.I.G.C. e gli E.P.S. Pur in presenza di un modello generale che avrebbe agevolato la realizzazione di quell'obbligo a contrarre tra le parti, nel settore calcistico non si è addivenuti alla stipula della convenzione, e ciò ha consentito alla F.I.G.C. l'adozione della regolazione che, come esposto, ha compresso le iniziative sui mercati rilevanti da parte degli E.P.S.

15.7.4. Sul punto il Giudice di primo grado ha evidenziato che: i) dopo la prima lettera del 14.10.2015 (con cui il Presidente del C.S.I. aveva sottolineato la necessità di trovare una soluzione che superasse la disciplina contenuta nel comunicato dell'1.7.2015), il sollecito del gennaio del 2016 e la e-mail dell'8.4.2016, vi erano stati “*sei anni di assenza comunicativa*”; ii) solo in data 19.10.2022 era stata formulata una richiesta di convenzionamento da parte del C.N.S. Libertas ed erano state, quindi, avviate nuove interlocuzioni per addivenire ad una convenzione.

15.7.4.1. Il T.A.R. ha osservato come non potesse condividersi l'assunto dell'A.G.C.M., secondo la quale lo schema di convenzione predisposto dalla F.I.G.C. sarebbe stato espressione della volontà della Federazione di imporre i propri contenuti agli E.P.S., dovendosi considerare che il modello della pre-autorizzazione non era stato previsto nei vari comunicati (con isolata eccezione per la stagione sportiva 2022/2023) e che, fino alla stagione sportiva 2022/2023 era stato richiesto un adempimento ben diverso, consistente nella stipulazione di “*apposita convenzione con il Settore Giovanile e Scolastico*”, che neppure era stata impugnata dagli E.P.S.

15.7.5. La ricostruzione operata dal T.A.R. risulta, invero, carente di alcuni presupposti di fatto

e, comunque, non condivisibile nella parte in cui non ha, in sostanza, valutato il comportamento della F.I.G.C. legandolo alla vicenda – strettamente connessa – dell'esercizio del potere regolatorio e dei suoi contenuti.

15.7.6. In primo luogo deve considerarsi come, oltre alle richieste indicate al punto i) del par. 15.7.4 della presente sentenza (su cui si vedano i parr. 67-69 e 146 del provvedimento), richieste di addivenire ad una convenzione erano state espresse anche dall'U.I.S.P. nel 2017 e dalle Polisportive Giovanili Salesiane (parr. 57 e 58 del provvedimento). D'altro canto, deve considerarsi come fosse precipuo interesse per gli E.P.S. addivenire alla stipula delle convenzioni, che, dopo il 2015, era stata indicata come condizione per lo svolgimento di attività con i soggetti affiliati alla F.I.G.C. e che, quindi, era indispensabile sia per lo svolgimento dell'attività agonistico che per lo svolgimento delle altre attività. Di contro, la F.I.G.C. non aveva il medesimo interesse ad addivenire alla stipula della convenzione, atteso che, *medio tempore*, il rapporto con gli E.P.S. sarebbe stato (ed è, effettivamente, stato) regolato dai comunicati emessi dalla stessa F.I.G.C., che, come osservato, indicavano sulle attività degli E.P.S., con conseguente vantaggio per la Federazione. Esaminando, quindi, i complessivi comportamenti tenuti dalla F.I.G.C. si spiega il contegno mantenuto dalla stessa che non può essere spiegato solo facendo riferimento alle necessità di adattamento dello schema di convenzione C.O.N.I. al settore del calcio, dovendosi tener conto di ciò che la mancanza di convenzioni ha consentito di fare alla F.I.G.C. con la propria regolazione, in precedenza esaminata.

15.7.7. Del resto, va considerato come: i) nonostante l'istituzione di un tavolo tecnico lo stesso fosse rimasto, per molto tempo, inattivo e riavviato solo su impulso del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio (v. par. 148 del provvedimento); ii) la mancata stipula della convenzione era stata ricondotta anche a ragioni politiche e, in particolare alla forte contrarietà della Lega Nazionale Dilettanti; iii) l'attività degli E.P.S. era considerata in competizione con quella federale e, per tale ragione, doveva essere monitorata costantemente *“in quanto gli E.P.S. avendo sia autonomia amministrativa provinciale e nessun vincolo direttivo con la federazione spesso organizzano campionati che con il SGS non sarebbe possibile organizzare e drenano tesserati e risorse sia al SGS che ai comitati regionali”* (v. par. 149 del provvedimento, ove si è fatto riferimento ad una e-mail al Presidente della S.G.C. di un rappresentante della L.N.D. facente parte del gruppo di lavoro, che aveva, altresì, ribadito la necessità di accordare le autorizzazioni solo per le attività a rapido svolgimento, al pari di quanto, poi, effettivamente previsto con il comunicato per la stagione sportiva 2022/2023); iv) l'autonomia tecnica, organizzativa e gestione – rivendica dalla F.I.G.C. (v. ff. 28-29 della memoria conclusionale della Federazione) avrebbe, al contrario, imposto una condotta proattiva della stessa, finalizzata ad adempiere alle indicazioni del C.O.N.I. Queste considerazioni escludono, altresì, che potesse affermarsi un effettivo disinteresse degli E.P.S. alla stipula della convenzione (che avrebbe limitato, secondo la F.I.G.C., la loro autonomia; v. ff. 29-30 della memoria conclusionale della Federazione), atteso che il mantenimento della situazione comportava uno svantaggio ben maggiore, derivante dalle limitazioni alle loro attività.

15.7.8. Quanto al tema della necessità di adattare lo schema del C.O.N.I. alle peculiarità del settore del calcio, il Collegio rileva come il dato rilevante ai fini del presente giudizio non sia

costituito dal merito tecnico della Federazione che non è, invero, neppure in discussione. Infatti, ciò che è stato stigmatizzato dall'Autorità non sono le scelte di carattere, propriamente, tecnico quanto la sostanziale inerzia della F.I.G.C. nell'addivenire alla stipula e le condizioni che erano state poste per il convenzionamento, da valutare alla luce delle ulteriori circostanze rilevanti per il diritto antitrust. In sostanza, non è in discussione la possibilità per le parti di aggiungere o modificare contenuti allo schema di convenzionamento predisposto dal C.O.N.I. ma ciò che rileva è, da un lato, l'eventuale strumentalità di queste modifiche al mantenimento di una situazione che andava a svantaggio degli E.P.S., e, dall'altro, l'effettiva aderenza di queste proposte di modifiche all'assetto generale indicato dal C.O.N.I.

15.7.9. In relazione al primo aspetto deve osservarsi come la necessità di un adattamento non è circostanza che, da sola, chiarisce il lungo lasso di tempo trascorso, che, al contrario, trova evidente spiegazione dalla valutazione complessiva della vicenda, e, in particolare, dal vantaggio competitivo che la F.I.G.C. è riuscita ad ottenere per il tramite della propria regolazione.

15.7.10. Questo aspetto si salda al tema delle modifiche proposte dalla F.I.G.C. allo schema del C.O.N.I., la cui distanza dal modello – in punti nevralgici dello stesso – è stata, correttamente, valorizzata dall'A.G.C.M. non per sindacare il merito tecnico ma per illustrare l'operato della Federazione. La predisposizione di clausole difformi e contrastanti con il modello del C.O.N.I. rendeva, infatti, con ogni evidenza più difficile addivenire ad un accordo con gli E.P.S., tanto più che le modifiche indicate dall'Autorità riguardavano proprio l'assetto dei rapporti fondamentali tra la F.I.G.C. e gli E.P.S. e non esclusivamente aspetti tecnico-organizzativi. Ora, il modello del C.O.N.I. era caratterizzato dal porre le parti su un piano paritario e prevedeva: i) il reciproco impegno delle Parti a svolgere le iniziative necessarie per coordinare e disciplinare in modo armonico e razionale la pratica sportiva nelle diverse forme e definire congiuntamente i limiti di esercizio della pratica sportiva; ii) la costituzione di una Commissione paritetica, formata da una rappresentanza delle rispettive commissioni tecniche e 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. Al contrario, il modello proposto dalla F.I.G.C. aveva previsto: i) il limite per gli E.P.S. di organizzare e svolgere con le Società affiliate alla F.I.G.C. solo *"tornei giovanili a rapido svolgimento"*; ii) la previa valutazione di conformità da parte del S.G.S. di ogni torneo organizzato dagli E.P.S. Inoltre, il modello non aveva previsto l'istituzione di una commissione paritetica. Queste modifiche rendevano, chiaramente, non accettabili per gli E.P.S. le limitazioni proposte rispetto al modello del C.O.N.I. e, quindi, risultavano, comunque, strumentali al mantenimento della regolazione della F.I.G.C., con gli effetti già indicati dal Collegio.

15.8. La ricostruzione sin qui effettuata non è smentita dalle interlocuzioni indicate dalla F.I.G.C. ai ff. 31-32 della memoria conclusionale, trattandosi, invero, di attività effettuate a partire dal febbraio del 2023, e, quindi, solo nel momento finale del periodo interessato dall'accertamento dell'A.G.C.M. Per la medesima ragione non è rilevante la bozza di convenzione predisposta in ottemperanza al provvedimento dell'A.G.C.M. e, in particolare, in

data 21.11.2024, trattandosi di un adempimento che non elide, in ogni caso, l'illecito per il periodo pregresso. Né è significativa la mancata adesione degli E.P.S. tenuto conto che il periodo indicato dalla F.I.G.C. è molto limitato e, anche in tal caso, la mancata adesione allo schema non elide l'illiceità della condotta serbata per il periodo oggetto dell'accertamento.

16. In ragione di quanto esposto, devono ritenersi fondate le censure articolate dall'A.G.C.M. nei punti 1.6. e 1.7 del ricorso in appello.

B.2.4. SULLE ATTIVITA' "INTIMIDATORIE" DI ESPONENTI DELLA F.I.G.C. E SUI DEFERIMENTI DELLE PROCURE PRESSO LA F.I.G.C.

17. Con le censure racchiuse al punto 1.8 del ricorso in appello l'A.G.C.M. ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto: *i)* privi di rilievo i comportamenti intimidatori posti in essere dalla F.I.G.C.; *ii)* "paradosale" la tesi relativa ad una presunta connivenza tra la F.I.G.C. e gli organi della giustizia sportiva.

17.1. In relazione al primo aspetto il T.A.R. ha ritenuto tali condotte isolate e non dimostrata la loro riconducibilità ad un generale disegno della F.I.G.C.

17.2. Osserva il Collegio come si tratti di un aspetto marginale nell'accertamento effettuato dall'Autorità che ha, comunque, dato conto, sul punto, delle dichiarazioni rese da alcuni E.P.S. In ogni caso, è una circostanza che non ha peculiare rilievo nel caso di specie, atteso che ciò che rileva è la regolazione della F.I.G.C. e gli effetti, sul piano propriamente giuridico, che la stessa ha determinato. Anche ammettendo la mancanza di chiare evidenze sul punto rimane, comunque, il punto centrale costituito dalla regolazione della F.I.G.C. che, come esposto, aveva incidenza sulle attività degli E.P.S. sui mercati rilevanti. La presenza o meno di condotte più o meno ortodosse o, persino, indebite da parte di esponenti della F.I.G.C. non muta il quadro di contesto, e, in particolare, non aggiunge elementi necessari o indispensabili all'accertamento *antitrust*.

17.3. Un discorso diverso vale, invece, per i deferimenti della Procura. Il T.A.R. ha ritenuto che questa parte dell'accertamento avrebbe "quasi [lambito]" "il paradosso", evidenziando come la deduzione dell'A.G.C.M. si sarebbe sostanziata nel postulare una connivenza tra la Procura Federale Nazionale e la Corte Federale d'Appello, denegando il principio di indipendenza, autonomia e terzietà che caratterizza il sistema della Giustizia sportiva. La decisione del T.A.R. ha ripreso, in parte, le difese già articolate dalla F.I.G.C. nel procedimento *antitrust* (v. parr. 114-118 del provvedimento).

17.3.1. Osserva, tuttavia, il Collegio come nel caso di specie non sia in discussione l'autonomia e l'indipendenza degli organi di giustizia sportiva, le cui valutazioni sono, comunque, soggette alla normativa sportiva, compresa la regolazione della Federazione. Il punto che è stato, propriamente, enfatizzato dall'A.G.C.M. è stato quello relativo alle conseguenze che la regolazione avrebbe determinato. In presenza di divieti come quelli esaminati in precedenza, è evidente, infatti, come la possibile trasgressione di tali divieti da parte degli E.P.S. avrebbe avuto conseguenze sul piano della giustizia sportiva. Il riferimento ai deferimenti è stato, quindi, strumentale ad enfatizzare un ulteriore aspetto relativo alla

portata della regolazione che non risultava impositiva di divieti meramente astratti ma di divieti che, concretamente, avrebbero potuto condurre (e avevano condotto) a conseguenze sul piano della giustizia sportiva. In *parte qua* l'accertamento e le valutazioni dell'A.G.C.M. non risultano, quindi, lesive di alcun principio della giustizia sportiva e dei suoi organi, la cui indipendenza e autonomia non è, quindi, intaccata dalle disamine effettuate.

18. In definitiva, il primo motivo del ricorso in appello dell'A.G.C.M. deve ritenersi fondato per le ragioni sin qui spiegate.

C. ANCORA SULLA SUSSISTENZA DELL'ILLECITO EX ART. 102 DEL T.F.U.E.: LA QUESTIONE RELATIVA ALL'ATTIVITA' AGONISTICA.

19. Con il secondo motivo di ricorso in appello l'Autorità ha censurato la sentenza di primo grado nella parte relativa alla definizione del concetto di agonismo, che – nella valutazione dell'A.G.C.M. – era un altro dei tasselli attraverso i quali la F.I.G.C. aveva realizzato un abuso di posizione dominante.

C.1. SULLA DECISIONE DEL T.A.R. IN PARTE QUA E SUGLI ELEMENTI DI FATTO RELATIVI AL CAPO DI SENTENZA IN ESAME.

20. Prima di esaminare le censure occorre esporre il percorso logico-argomentativo espresso dal Giudice di primo grado. Il T.A.R. ha ritenuto infondata la contestazione esposta dall'A.G.C.M. in ordine alla scelta della F.I.G.C. di prevedere il discrimine tra attività agonistica e non nel compimento di dodici anni.

20.1. Sul punto il T.A.R. ha evidenziato che: i) assumeva importanza il legame tra l'agonismo e l'obbligo di possedere determinate certificazioni onde non propugnare una visione dell'attività agonistica come esasperazione incontrollata dello sforzo fisico, in contrasto con la visione espressa nell'art. 33, comma 7, della Costituzione, che assegna allo sport la funzione di elemento di promozione del benessere psico-fisico, in piena sintonia con la tutela della salute; ii) questa visione non era inedita, considerato che le leggi n. 1055/1950, n. 833/1978 e n. 91/1981 avevano inteso tutelare la salute degli sportivi; iii) l'art. 5 del d.l. n. 633/1979 aveva rimesso l'individuazione dei criteri generali sui controlli sanitari per le attività sportive ai medici delle Federazioni medico sportive italiane, di intesa con le Regioni e il C.O.N.I.; iv) la disciplina si era tradotta nel D.M. del Ministero della Salute del 18.2.1982 che aveva previsto che la qualificazione agonistica fosse demandata alle Federazioni sportive o agli enti sportivi riconosciuti; v) la circolare n. 7/1983 del Ministero della Salute aveva evidenziato che l'attività agonistica è un'attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuativamente e soprattutto in forme organizzate dalle Federazioni sportive nazionali, dagli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I. e dal Ministero della Pubblica Istruzione per quanto riguarda i Giochi della Gioventù a livello nazionale per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello; vi) il Ministero della Salute aveva, quindi, approvato le tabelle per l'età minima di accesso all'attività sportiva agonistica che il C.O.N.I. aveva predisposto sulla base delle determinazioni a livello federale, in accordo con la Federazione Medico Sportiva Italiana; vii) per il calcio l'età prevista era dodici anni; viii) per converso per l'attività ludica e amatoriale non era prevista la necessità di certificazioni sanitarie e l'art. 2 del D.M. 24.4.2013 aveva definito

l'attività amatoriale come l'attività ludico-motoria praticata da soggetti non tesserati alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline associate, agli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal C.O.N.I., in forma individuale o collettiva, non occasionale, finalizzata al raggiungimento e mantenimento del benessere psico-fisico della persona, non regolamentata da organismi sportivi, ivi compresa l'attività che il soggetto svolge in proprio al di fuori di rapporti con organizzazioni o soggetti terzi.

20.2. Ricostruito il quadro di riferimento il T.A.R. ha ritenuto che lo stesso: *i)* avesse smentito l'assunto degli E.P.S., secondo i quali l'attività svolta dagli ultra-dodicenni poteva essere competitiva ma non agonistica, trattandosi, comunque, di attività svolta da soggetti tesserati; *ii)* avesse reso palese l'omessa valutazione da parte dell'Autorità degli stessi orientamenti del C.O.N.I., che aveva sottolineato come la definizione del concetto di agonismo variesse a seconda della tipologia di disciplina sportiva, in quanto riguarda il grado più o meno elevato di prestazione tecnica che una specifica disciplina implica; *iii)* avesse evidenziato la sussistenza di una specifica soglia – fissata in 12 anni – per il calcio, che era l'unico criterio discrezionale, come implicitamente confermato dalla sentenza n. 517/1986 della Corte Costituzionale; *iv)* avesse evidenziato come la F.I.G.C. si fosse limitata ad esercitare le prerogative stabilite dalla disciplina di settore, senza, quindi, abusare della propria posizione.

20.3. In ultimo, il T.A.R. ha ritenuto non pertinente il richiamo ai principi stabiliti dalla Corte di Giustizia nelle sentenze del 21 dicembre 2023, causa C-124/21 P e causa C-333/21, che avevano evidenziato come l'attribuzione di diritti esclusivi o speciali che conferiscono un potere autorizzatorio e conformativo all'impresa interessata, o l'esistenza di una situazione analoga sui mercati pertinenti, deve essere accompagnata da limiti, obblighi e controlli idonei a escludere il rischio di uno sfruttamento abusivo da parte dell'impresa della sua posizione dominante, affinché essa non violi l'articolo 102 del T.F.U.E., in combinato disposto con l'articolo 106 del T.F.U.E.

20.3.1. Il T.A.R. ha osservato come l'attuazione di norme e sanzioni da parte della Federazione, per essere legittima, richiedeva la preventiva adozione di un quadro di criteri sostanziali e regole procedurali che consentissero di qualificare il sistema di preventiva autorizzazione come trasparente, oggettivo, non discriminatorio e proporzionato. Secondo il T.A.R., ciò significava che i compiti e le prerogative della F.I.G.C. dovevano essere inquadrati in un contesto che, da un lato, doveva evitare forme di incertezza regolatoria sui limiti dell'attività dilettantistica (non agonistica) e, soprattutto, sulla tutela dei giovani atleti, e, dall'altro, non poteva tradursi in un controllo preventivo sull'attività che avrebbe impedito – a soggetti qualificati dall'ordinamento sportivo, come gli E.P.S. – di organizzare liberamente le rispettive competizioni.

20.3.2. Secondo il T.A.R. occorreva tener conto della mancanza di un criterio o di un parametro per ritenere illegittima la decisione della F.I.G.C. e tale decisione non poteva neppure ritenersi sproporzionata, considerato che, a partire dal dodicesimo anno di età, era tecnicamente congrua l'accettazione del rischio derivante dall'attività agonistica. La decisione della F.I.G.C. rientrava per il T.A.R. nell'ambito delle prerogative riservate alla Federazione e la possibile mancanza di proporzionalità della misura con le esigenze di tutela della concorrenza doveva essere provata dall'A.G.C.M., la quale aveva, però, “*censurato – contro*

l'evidenza normativa – la condizione (anagrafica) per l'esercizio dell'agonismo, correlando a tale critica, ammissibile in sola chiave de iure condendo, un pesante addebito nei confronti dell'istituzione sportiva federale, fondato su elementi di carattere suggestivo, collegati ad episodi materiali di dubbia verificabilità, e non, piuttosto, a fermi presupposti di tenore ordinamentale”.

C.2. SULLE CENSURE ARTICOLATE DALL'A.G.C.M. NEL SECONDO E NEL TERZO MOTIVO DI RICORSO IN APPELLO.

21. L'Autorità ha contestato il capo di sentenza illustrato evidenziando come il T.A.R. avesse: i) connesso l'attività agonistica alla certificazione sanitaria, apprezzando la nozione di attività agonistica nella chiave della tutela della salute ed estendendo tale nozione *de plano* all'ordinamento sportivo; ii) valorizzato il D.M. del Ministero della Salute del 18.2.1982, relativo, tuttavia, alla tutela sanitaria dell'attività agonistica e non all'attività agonistica in sé; iii) travisato il contenuto di tale D.M. e della circolare n. 7/1983, che aveva distinto tra attività agonistica e attività competitiva; iv) omesso di verificare come le tabelle ministeriali avessero approvato l'età minima per l'accesso all'attività agonistica, senza, per questo, considerare agonistica ogni attività svolta dopo il conseguimento dell'età minima; v) travisato il contenuto dell'accertamento e della valutazione dell'A.G.C.M. che non aveva contestato l'età minima ma la qualificazione di ogni attività svolta dopo i dodici anni come agonistica, senza, quindi, considerare il criterio oggettivo del livello della prestazione, ricavabile dal Regolamento E.P.S. del 2014 del C.O.N.I.; vi) non considerato come l'aver ancorato l'attività agonistica al dato dell'età aveva inciso sull'attività degli E.P.S., precludendo agli stessi lo svolgimento di eventi anche a carattere non agonistico; vii) travisato il senso della contestazione dell'A.G.C.M., che non aveva inteso sostituirsi alla F.I.G.C. ma stigmatizzare l'esercizio del potere istituzionalmente attribuito alla Federazione che, ancorando la definizione di agonismo al dato anagrafico, aveva inciso sulle attività degli E.P.S.

22. Con il terzo motivo di ricorso in appello l'A.G.C.M. ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto proporzionato l'esercizio del potere regolatorio della F.I.G.C. L'Autorità ha richiamato sul punto l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia, secondo la quale possono non possono ritenersi legittime regolazioni che, come le norme di autorizzazione preventiva e di ammissibilità, non sono soggette ad adeguate restrizioni, obblighi e controlli di legittimità” (sentenza del 21 dicembre 2023, in causa C-124/21, International Skating Union, par. 144). L'Autorità ha ricordato come simili norme potrebbero essere poste per consentire o escludere l'accesso al mercato interessato da parte di qualsiasi ente concorrente, o quanto meno per limitare la nascita e la diffusione di iniziative alternative o nuove in termini di forma o contenuto. Secondo l'A.G.C.M. il quadro regolatorio predisposto ed applicato da FIGC non prevedeva procedure trasparenti, obiettive e non discriminatorie (e, di conseguenza, criteri controllabili) che disciplinassero l'esercizio della propria discrezionalità in merito alla facoltà di autorizzare o rifiutare la partecipazione delle A.S.D. affiliate a eventi sportivi organizzati da associazioni terze, come gli E.P.S., con la conseguente applicazione di sanzioni. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come la regolazione della F.I.G.C. avesse inciso sull'intera attività degli E.P.S., oltre i limiti previsti dal Regolamento del C.O.N.I. del 2014 e senza alcuna specificazione sulle caratteristiche di prestazione dell'attività agonistica.

C.3. SULLA NOZIONE DI ATTIVITA' AGONISTICA.

22. Le censure dell'A.G.C.M. sono fondate per i motivi di seguito esposti.

23. In primo luogo, occorre evidenziare come la disciplina richiamata dal Giudice di primo grado si sia limitata a fissare un limite di età minima al di sotto del quale non può essere svolta attività agonistica ma tale limite non comporta, per converso, che ogni attività svolta al di sopra della soglia di età, sia ex se da doversi considerare agonistica.

23.1. Occorre, infatti, considerare che la definizione dell'attività agonistica è stata demandata dal legislatore statale all'ordinamento sportivo (D.M. del Ministero della Salute del 18.2.1982); le tabelle hanno recepito l'indicazione relativa all'età minima per l'accesso all'agonismo. La fissazione di un'età minima per l'accesso all'agonismo non implica, però, che, nel sistema normativo, ogni attività sportiva compiuta al di sopra di tale soglia sia da doversi considerare come agonistica. Lo confermano: i) le note del C.O.N.I. richiamate ai ff. 11 e 12 della memoria conclusionale della F.I.G.C. ove, per l'appunto, si fa riferimento all'età minima di accesso all'agonismo e non – come evidenziato dalla Federazione – all'indicazione dell'età minima *“al fine di qualificare un'attività come agonistica”* (f. 12 della memoria conclusionale della F.I.G.C.); ii) la circolare del Ministero n. 7/1983, la quale – pur non avendo definito l'attività agonistica - ha evidenziato che la stessa è un'attività sportiva praticata sistematicamente e/continuativamente e soprattutto in forme organizzate dalla Federazioni sportive nazionali, dagli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI e dal Ministero della Pubblica Istruzione per quanto riguarda i Giochi della Gioventù a livello nazionale per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello. Il Ministero ha, inoltre, evidenziato che l'attività sportiva agonistica non è sinonimo di competizione: l'aspetto competitivo, infatti, che può essere presente in tutte le attività sportive, da solo non è sufficiente a configurare nella forma agonistica un'attività sportiva. Non può, quindi, essere condivisa la tesi della F.I.G.C. secondo la quale dal sistema si sarebbe ricavata *“l'assoluta e indiscutibile rilevanza del criterio anagrafico per l'esercizio dell'agonismo in ambito sportivo, che dunque non poteva essere disatteso dalla Federazione e che non era oggetto di alcuna dilatazione illegittima come sostiene l'Autorità”* (f. 16 della memoria conclusionale). La rilevanza di tale criterio attiene al presupposto anagrafico per svolgere tale attività ma non è da solo criterio qualificante e distintivo dell'attività agonistica.

23.2. In sostanza, l'ordinamento ha fissato un'età minima di accesso all'agonismo (v., in tal senso, anche le note prot. n. 130/08, del 4.8.2017 e del 21.6.2023 del C.O.N.I. e del 16.2.2023 della F.M.S.I. – indicate dalla F.I.G.C. - ove si fa riferimento sempre all'età minima) e ha, inoltre, dettato regole volte alla tutela della salute di coloro i quali esercitano attività agonismo che, proprio perché attività svolta in modo sistematico e continuativo e in forme organizzate, richiede una particolare attenzione agli aspetti di carattere sanitario, in conformità con il principio espresso dall'art. 33, comma 7, della Costituzione, che – come, correttamente, ricordato anche dal T.A.R. – riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva svolta in tutte le sue forme, ivi compresa quella agonistica, ove l'esigenza di tutela è più accentuata in ragione del maggior sforzo psicofisico richiesto.

23.3. Il riferimento all'attività organizzata – contenuto nella circolare n. 7/1983 del Ministero della Salute e nel D.M. del 24.4.2013 – non significa, neppure, che questa attività sia necessariamente agonistica. Deve, infatti, considerarsi come la circolare del 1983 abbia indicato due distinti criteri: *i)* l'organizzazione dell'attività da parte dei soggetti individuati; *ii)* il carattere sistematico e/o continuativo dell'attività per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello. Il T.A.R. ha valorizzato solo il primo aspetto, inferendo che l'attività organizzata fosse, necessariamente, agonistica e che il tesseramento precludesse di qualificare l'attività come amatoriale. 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.

23.4. Dalla disamina del quadro di riferimento emerge, quindi, che: *i)* l'ordinamento ha previsto una soglia minima per lo svolgimento di attività agonistica che, proprio in quanto soglia, è un presupposto per poter svolgere tale attività ma non anche l'elemento che da solo la caratterizza; *ii)* l'agonismo è attività che si contraddistingue non solo per lo svolgimento da parte di soggetti tesserati ma anche per caratteristiche intrinseche delle prestazioni, in ragione delle quali l'ordinamento ha apprestato un particolare sistema di tutela della salute; *iii)* l'attività ludico-amatoriale è, per converso, non solo l'attività svolta dai soggetti non tesserati ma anche un'attività in cui si persegue il raggiungimento e il mantenimento del benessere psicofisico dell'individuo senza svolgere quelle prestazioni di un certo livello che contraddistinguono l'agonismo.

24. Dall'esposizione sin qui condotta deve escludersi la sussistenza nell'ordinamento di un criterio che consenta di legare il concetto di agonismo al solo raggiungimento di una soglia di età (che, come spiegato, è un presupposto dell'attività agonistica e non il criterio definitorio) e che qualifichi ogni attività svolta dopo tale soglia come agonistica. Al contrario, il dato che si ricava dagli elementi esaminati è la sussistenza di un ulteriore elemento identificativo necessario, costituito dalle caratteristiche intrinseche di una prestazione sportiva, svolta nell'ambito delle organizzazioni riconosciute dall'ordinamento. In sintesi, può ritenersi che la nozione di agonismo faccia perno: *i)* su un dato oggettivo che ne costituisce il presupposto, costituito dal raggiungimento di una certa età; *ii)* su un dato soggettivo, costituito dall'organizzazione dell'attività da parte di determinati enti abilitati, all'uopo, dall'ordinamento; *iii)* su un elemento intrinseco che ne caratterizza la prestazione, costituito dal carattere continuativo e sistematico dell'attività e dal livello della stessa.

24.1. Non è pertinente, quindi, il rilievo della Federazione secondo la quale non sarebbe ammissibile lo svolgimento di attività agonistica al di sotto dell'età stabilita dalla F.I.G.C. (f. 41 della memoria conclusionale). Nel caso di specie non si tratta di ammettere lo svolgimento di attività agonistica per atleti di età inferiore alla soglia, ma, al contrario, di accertare se sia agonistica ogni attività svolta al di sopra della soglia di età.

C.4. SULLA COMPATIBILITA' DELLA REGOLAZIONE CON I PRINCIPI DEL DIRITTO UNIONALE E SULLA PROPORZIONALITA' DELL'INTERVENTO REGOLATORIO DELLA F.I.G.C.

25. Le considerazioni esposte consentono di escludere che la nozione di agonismo assunta dalla F.I.G.C. fosse in sé legittima perché espressiva di criteri imposti dall'ordinamento (diversamente da quanto sostenuto dalla Federazione; v.: ff. 39-41 della memoria conclusionale), essendosi escluso che la soglia di età fosse da sola sufficiente per la qualificazione dell'attività come agonistica e che l'organizzazione dell'attività da parte di soggetti a tal fine riconosciuti dall'ordinamento comportasse che ogni attività svolta dai tesserati potesse ritenersi agonistica. Ma se queste considerazioni non provano la legittimità in sé della nozione assunta dalla F.I.G.C., le stesse non sono, comunque, sufficienti per decretarne, per converso, l'illegittimità per contrarietà al diritto *antitrust*. A tali fini, occorre, infatti, operare una valutazione più complessa e articolata alla luce dei criteri enunciati dalla Corte di Giustizia in ordine al tema relativo alla compatibilità di regolamenti adottati da federazioni sportive internazionali o nazionali con le disposizioni dell'Unione in materia di concorrenza e mercato interno, e, prima ancora, sull'effettiva portata delle c.d. norme sportive e sul loro rapporto con il diritto della concorrenza.

25.1. Questo aspetto ha peculiare rilievo nella presente vicenda anche atteso che il D.M. del Ministero della Sanità del 18.02.1982 aveva demandato alle Federazioni sportive la qualificazione dell'attività agonistica. Si tratta, in sostanza, di comprendere se le regole poste dalla Federazione abbiano avuto una mera portata legata allo sport o, al contrario, riflessi sul piano delle attività economiche, con conseguente necessità di valutarne la compatibilità alla luce dei principi unionali. La circostanza che la potestà regolamentare era tesa a qualificare l'attività sportiva come agonistica (v. f. 11 della memoria conclusionale della F.I.G.C.) non significa, infatti, che tale operazione abbia esclusiva portata sportiva, dovendosi indagare tale portata alla luce del contesto generale di riferimento. Né tale conclusione può inferirsi dalla sentenza n. 517/1987 della Corte Costituzionale, relativa al riparto di competenze tra le Regioni e il C.O.N.I. e non tesa ad affermare un'integrale riferibilità al solo contesto sportivo di ogni determinazioni assunta dalle Federazioni afferenti al C.O.N.I.

25.2. Su questo punto occorre, quindi, operare un approfondimento, prendendo l'abbrivio dai principi affermati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, a cui spetta fornire l'esatta interpretazione delle disposizioni di cui agli artt. 101, 102 e 106 del T.F.U.E.

26. La prima questione da esaminare riguarda l'operatività del diritto dell'Unione alle regole emanate da organi sportivi, che è questione che fa da sfondo, invero, all'intera disamina sin qui condotta.

26.1. Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella misura in cui l'esercizio di uno sport configura un'attività economica, esso ricade nelle disposizioni del diritto dell'Unione applicabili in presenza di una siffatta attività (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch, 36/74, punto 4, e del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, C325/08, EU:C:2010:143, punto 27). Inoltre, devono essere considerare come estranee a ogni attività economica solo determinate norme specifiche che, da un lato, siano state adottate esclusivamente per ragioni di carattere non economico e, dall'altro, vertano su questioni che riguardano unicamente lo sport in quanto tale. È il caso, in particolare, delle norme relative all'esclusione dei giocatori stranieri dalla composizione delle squadre che partecipano alle competizioni tra squadre rappresentative dei rispettivi paesi o di quelle sulla fissazione dei

criteri di classificazione utili per selezionare gli atleti che partecipano a competizioni a titolo individuale (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch, 36/74, , punto 8; del 15 dicembre 1995, Bosman, C415/93, punti 76 e 127, e dell'11 aprile 2000, Deliège, C51/96 e C191/97, punti 43, 44, 63, 64 e 69). Fatta eccezione per queste norme specifiche, le norme adottate dalle associazioni sportive per disciplinare la prestazione di lavoro subordinato o la prestazione di servizi da parte di sportivi professionisti o semiprofessionisti e, in termini più ampi, le norme che, pur non disciplinando formalmente detto lavoro o tale prestazione di servizi, incidono direttamente su di essi, possono ricadere nell'ambito di applicazione degli articoli 45 e 56 del T.F.U.E. (v., in tal senso, sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch, 36/74, punti 5, da 17 a 19 e 25; del 15 dicembre 1995, Bosman, C415/93, punti 75, da 82 a 84 e 87; del 12 aprile 2005, Simutenkov, C265/03, punto 32, e del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, C325/08, punti 28 e 30). Allo stesso modo, le norme adottate da dette associazioni possono ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 del T.F.U.E. (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2006, MecaMedina e Majcen/Commissione, C519/04 P, EU:C:2006:492, punto 28), o dell'articolo 63 del T.F.U.E. Infine, tali norme e, più in generale, il comportamento delle associazioni che le hanno adottate ricadono nell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato FUE in materia di diritto della concorrenza quando ne sono soddisfatti i presupposti di applicazione (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2006, MecaMedina e Majcen/Commissione, C519/04 P, EU:C:2006:492, punti da 30 a 33), il che implica che dette associazioni possono essere qualificate come «*imprese*» ai sensi degli articoli 101 e 102 del T.F.U.E. o che le norme di cui trattasi possono essere qualificate come «*decisioni di associazioni di imprese*» ai sensi dell'articolo 101 del T.F.U.E. (C.G.U.E., 21 dicembre 2023, causa C-333/21, punti 82-88).

26.2. Le regole dell'attività sportiva non sono, quindi, estranee (nei limiti indicati) al diritto dell'Unione europea. Inoltre, gli articoli 101 e 102 del T.F.U.E. sono applicabili a qualsiasi ente che esercita un'attività economica e che deve, in quanto tale, essere qualificato come impresa, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento (v., in tal senso, sentenze del 23 aprile 1991, Höfner ed Elser, C41/90, punto 21; dell'11 dicembre 2007, ETI e a., C280/06, EU:C:2007:775, punto 38, e del 10 luglio 2008, MOTOE, C49/07, punti 20 e 21).

26.3. Con specifico riferimento all'art. 102 del T.F.U.E. la Corte di Giustizia ha evidenziato che quando l'impresa interessata ha il potere di determinare le condizioni in cui imprese potenzialmente concorrenti possono accedere al mercato, o di pronunciarsi caso per caso al riguardo, mediante una decisione che autorizza preventivamente detto accesso o mediante una decisione di diniego di detta autorizzazione, tale potere deve, per non violare già in ragione della sua stessa esistenza l'articolo 102 TFUE in combinato disposto con l'articolo 106 TFUE, essere disciplinato da criteri materiali trasparenti, chiari e precisi (v., per analogia, sentenza del 28 febbraio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C1/12, EU:C:2013:127, punti da 84 a 86, 90, 91 e 99), che consentano di evitarne un esercizio arbitrario. Questi criteri devono essere atti a garantire l'esercizio non discriminatorio di un siffatto potere e a consentire un controllo effettivo (v., in tal senso, sentenza del 28 febbraio 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C1/12, EU:C:2013:127, punto 99. Inoltre, il potere di cui trattasi deve essere disciplinato da modalità procedurali trasparenti e non discriminatorie relative, segnatamente, ai termini applicabili alla presentazione di una domanda

di previa autorizzazione e all'adozione di una decisione su quest'ultima. A tal riguardo, i termini fissati non devono risultare pregiudizievoli per le imprese potenzialmente concorrenti impedendo loro di accedere in maniera efficace al mercato (v., sentenza del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C1/12, EU:C:2013:127, punti 86 e 92) e, in definitiva, di limitare così la produzione, lo sviluppo di prodotti o di servizi alternativi e l'innovazione (C.G.U.E., 21 dicembre 2023, causa C-333/21, punti 135-136).

26.4. In relazione al rapporto tra le regole di cui agli artt. 101 e 102 del T.F.U.E. e la regolazione sportiva occorre, poi, considerare che, secondo la Corte di Giustizia, non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà delle imprese che ne sono parti o che sono tenute al rispetto di detta decisione ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, del T.F.U.E. Infatti, l'esame del contesto economico e giuridico in cui si inseriscono taluni di detti accordi e talune di dette decisioni può portare a riconoscere, *in primis*, che essi sono giustificati alla luce del perseguimento di uno o più obiettivi legittimi di interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale, secondariamente, che i mezzi concreti cui è fatto ricorso per perseguire detti obiettivi sono effettivamente necessari a tal fine e, infine, che anche laddove risultasse che detti mezzi hanno per effetto inerente di restringere o di falsare, quantomeno potenzialmente, la concorrenza, detto effetto inerente non va al di là di quanto necessario, in particolare eliminando ogni forma di concorrenza. Tale giurisprudenza 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., in tal senso, sentenze del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.*, C309/99, punto 97; del 18 luglio 2006, *MecaMedina e Majcen/Commissione*, C519/04 P, punti da 42 a 48, e del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C1/12, punti 93, 96 e 97).

26.4.1. Nel settore dello sport la Corte di Giustizia ha ritenuto, ad esempio, che la regolamentazione antidoping adottata dal Comitato olimpico internazionale (C.I.O.) non ricada nel divieto sancito dall'articolo 101, paragrafo 1, del T.F.U.E., benché essa limiti la libertà d'azione degli atleti ed abbia per effetto inerente di restringere la potenziale concorrenza tra di loro, stabilendo una soglia oltre la quale la presenza di nandrolone costituisce doping, con lo scopo di preservare lo svolgimento leale, integro e oggettivo della competizione sportiva, di assicurare agli atleti pari opportunità, di proteggere la loro salute e di far rispettare i valori etici che sono l'essenza dello sport, tra i quali figura il merito (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2006, *MecaMedina e Majcen/Commissione*, C519/04 P, punti da 43 a 55).

26.4.2. Per contro, la giurisprudenza indicata al punto 26.4 della presente sentenza è stata ritenuta non applicabile in presenza di comportamenti che, a prescindere dal fatto che promanino o meno da una siffatta associazione e da quali siano gli obiettivi legittimi di interesse generale che possono essere invocati per spiegarli, violano per loro natura stessa l'articolo 102 del T.F.U.E. (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 2008, *MOTOE*, C49/07, EU:C:2008:376, punto 53).

25.4. Secondo la Corte: *“posto che, da un lato, nemmeno la mancanza di intenzione soggettiva di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza e il perseguimento di obiettivi eventualmente legittimi sono determinanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, T.F.U.E. e che, dall'altro, gli articoli 101 e 102 TFUE devono essere interpretati e applicati in maniera coerente”*, occorre considerare che la giurisprudenza menzionata al punto 26.4. della presente sentenza non può trovare applicazione neppure in presenza di comportamenti che, lungi dal limitarsi ad avere per «effetto» inerente di restringere, quantomeno potenzialmente, la concorrenza limitando la libertà di azione di talune imprese, presentano, rispetto a detta concorrenza, un grado di nocività che consente di ritenere che essi abbiano per «oggetto» stesso di impedirla, restringerla o falsarne il gioco. Pertanto, solo se, al termine dell'esame del comportamento di cui al caso di specie, emerge che esso non ha per oggetto di impedire, restringere o falsare la concorrenza, occorre poi stabilire se esso possa ricadere in detta giurisprudenza (v., in tal senso, sentenze del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C1/12, punto 69; del 4 settembre 2014, *API e a.*, da C184/13 a C187/13, C194/13, C195/13 e C208/13, , punto 49, e del 23 novembre 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International*, C427/16 e C428/16, punti 51, 53, 56 e 57).

25.5. Pertanto, i comportamenti che hanno per oggetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza possono fruire del beneficio di un'esenzione dal divieto di cui all'articolo 101, paragrafo 1, del T.F.U.E. unicamente in applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, T.F.U.E. e a condizione che siano soddisfatte tutte le condizioni previste da detta disposizione (v., in tal senso, sentenza del 20 novembre 2008, *Beef Industry Development Society e Barry Brothers*, C209/07, punto 21) (C.G.U.E., 21 dicembre 2023, causa C-333/21, punti 183-187).

25.6. Con specifico riferimento all'art. 102 del T.F.U.E. la Corte ha evidenziato come un comportamento astrattamente riconducibile a tale divieto può, comunque, essere oggettivamente giustificato e tale giustificazione può risiedere anche nell'esigenza di proteggere la salute, l'integrità degli atleti e l'obiettività della competizione, nonché i valori etici dello sport (v. sentenza del 18 luglio 2006, *MecaMedina e Majcen/Commissione*, C519/04 P, punti 43-45). Questa valutazione impone, comunque, una disamina del contesto (come, correttamente, evidenziato al par. 140 del provvedimento impugnato), atteso che, come efficacemente evidenziato, la giurisprudenza *Meca-Medina* non significa affatto *“garantire agli organi di autoregolamentazione una carta del gioco del Monopoli «Uscite gratis di prigione»”* (così, le conclusioni dell'A.G. presentate il 15.5.2025 nella causa C-428/23).

26. Declinando i principi esposti al caso di specie, deve osservarsi quanto segue.

26.1. La regolazione predisposta dalla F.I.G.C. non può ritenersi oggettivamente giustificata dalle esigenze di tutela della salute degli atleti o dalla necessità di garantire l'obiettività della competizione o i valori dello sport, né espressione di regole che attengono ad un ambito esclusivamente sportivo, visti i riflessi delle stesse sull'attività degli E.P.S., come indicato in precedenza. Deve, invece, considerarsi che la regolazione predisposta ha assunto una nozione di attività agonistica fondata sul loro dato relativo all'età minima, considerando agonistica ogni attività sportiva compiuta da atleti che avessero superato gli anni dodici. Questa definizione si è, quindi, incentrata su un elemento che, come spiegato, è un

presupposto che, da solo, non esaurisce però la nozione di agonismo che è connessa, altresì, alle caratteristiche intrinseche della prestazione. Lo stesso Regolamento del C.O.N.I. sugli E.P.S. aveva, del resto, fatto riferimento alle “*attività agonistiche di prestazioni*”, soffermando l'attenzione sulle caratteristiche intrinseche dell'attività, come considerate anche dalla circolare n. 7/1983 del Ministero della Salute, in precedenza esaminata. Questa definizione dell'agonismo non può ritenersi né confacente all'obiettivo di tutelare la salute degli atleti né, comunque, proporzionata tenendo conto dei riflessi sulle attività degli E.P.S. Infatti, una nozione di agonismo incentrata sul solo dato anagrafico preclude lo svolgimento di attività con caratteristiche diverse, senza per questo tutelare necessariamente la salute dei giovani atleti, i quali ben potrebbero essere nelle condizioni psicofisiche per partecipare anche ad attività diverse o, persino, ad altre attività agonistiche. L'esigenza di tutela della salute degli atleti non può, quindi, essere affidata ad un solo dato anagrafico ma, in ipotesi, va formulata anche con riguardo a criteri oggettivi di carattere medico-sanitario che, tenuto conto del tipo di sport praticato e dell'impegno e dello sforzo richiesto, consentano o, per converso, precludano all'atleta ulteriori attività.

26.2. Un limite ancorato alla sola soglia minima non è necessariamente un criterio di tutela della salute rispondendo, piuttosto, ad una aprioristica e non concreta valutazione che non può, neppure, giustificarsi facendo riferimento al principio di precauzione. Questo principio, pur essendo un criterio di gestione del rischio, impone, comunque, valutazioni di carattere medico-scientifiche che non sono state neppure indicate da parte della Federazione. Né la Federazione - laddove ha imposto la necessità di un'autorizzazione preventiva da parte dei propri uffici - ha dettato criteri oggettivi ancorati alla tutela della salute degli atleti che potessero giustificare i dinieghi alla partecipazione alle attività degli E.P.S. In sostanza, la F.I.G.C. ha improntato la propria regolazione relativa ai rapporti con gli E.P.S. ad un criterio che, in sé, non era necessariamente espressione dell'esigenza di assicurare la tutela della salute degli atleti, precludendo loro di partecipare ad altre attività organizzate dagli E.P.S. anche se nei casi concreti non vi era alcun rischio per la salute. Questa condotta non può ritenersi giustificata da necessità propriamente sportive, legate all'organizzazione delle attività e al corretto svolgimento dell'attività sportiva. Infatti, ove si fosse inteso tutelare l'integrità degli atleti – consentendo un'ulteriore realizzazione del valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme, come indicato dall'art. 33 della Costituzione – si sarebbe dovuta, piuttosto, percorrere la strada del convenzionamento indicata dal C.O.N.I. che, come evidenziato dalla stessa F.I.G.C. è volto a verificare che gli E.P.S. svolgessero anno le loro “*funzioni nel rispetto dei principi, delle regole e delle competenze del CONI, delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate*” (art. 26 dello Statuto del C.O.N.I.; f. 18 della memoria conclusionale della F.I.G.C.) e avrebbe, quindi, assicurato il rispetto di quanto sancito dai regolamenti tecnici e dalle norme F.S.N. (v. f. 18 della memoria conclusionale della F.I.G.C.) e, quindi, la tutela della salute e dell'integrità degli atleti e la corretta organizzazione delle attività.

26.3. Sul punto, va, altresì, evidenziato (atteso il contenuto dei comunicati relativi alla stagione sportiva 2023/2024 e 2024/2025; v. ff. 23-25 della memoria conclusionale della F.I.G.C.) come la contestazione dell'A.G.C.M. non avesse imposto la sostanziale liberalizzazione delle attività agonistiche organizzate dagli E.P.S. ma stigmatizzato, tra l'altro, proprio l'assenza di una convenzione che avrebbe regolato tali attività sulla base delle indicazioni fornite dal C.O.N.I. e

nel rispetto dei principi sportivi evincibili dal Regolamento del 2014.

26.4. La condotta della F.I.G.C. non può, quindi, ritenersi sorretta da una giustificazione oggettiva o limitata a dettare regole di carattere solo sportivo (nell'interesse generale degli atleti), avendo riverberi notevoli sulle attività economiche degli E.P.S. (in particolare per l'ostacolo alla loro operatività e l'indiretto incentivo a svolgere l'attività degli atleti specie se ultradodicenni prevalentemente in favore di soggetti federati alla F.I.G.C. e per i conseguenti riflessi sugli obblighi assicurativi che vengono generalizzati in assenza di criteri oggettivi di identificazione dell'agonismo con ipotizzabile eccessivo peso sugli E.P.S. mentre tale peso dovrebbe – più ragionevolmente - essere dimensionato ad una oggettiva esigenza dopo il convenzionamento sul modello C.O.N.I.). Né, comunque, questa regolazione può ritenersi proporzionata all'obiettivo sia perché non idonea ad assicurare un'effettiva tutela della salute e la correttezza delle competizioni, sia perché, comunque, funzionale a determinare un'eccessiva limitazione delle attività degli E.P.S. in violazione della previsione di cui all'art. 102 del T.F.U.E. E ciò fermo restando quanto già osservato sulla portata di tale regolazione e, in particolare, sulla eccessiva ricomprensione nella regolazione persino di attività svolte da atleti under 12, che corrobora quando sin qui affermato.

26.5. Le considerazioni fattuali e di contesto effettuate differenziano la fattispecie dal precedente invocato dalla F.I.G.C., con la quale la Sezione aveva affermato che: i) la sussistenza di poteri speciali in capo a FISE non appariva idonea a costituire, di per sé sola, la prova della posizione dominante, avuto riguardo al fatto che tali poteri attengono essenzialmente agli aspetti tecnici e sportivi di ciascuna disciplina e, in ogni caso, solo indirettamente – essenzialmente con l'ampliamento dell'area dell'agonismo (a scapito dei concorrenti che organizzano eventi amatoriali) e con il divieto ai propri tesserati di partecipare ad altri circuiti - sono suscettibili di incidere sul mercato rilevante delle *“manifestazioni e gare con equidi (cd. Eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica”*; sicché non era possibile affermare con certezza che, in tale mercato, la parte avesse effettivamente la possibilità *“di determinarsi autonomamente nel mercato e di influire unilateralmente, con il suo comportamento, sulla struttura del mercato medesimo”* (cfr. Corte di giustizia UE, 2 febbraio 2012, C-549/10, *Tomra Systems ASA*, secondo cui *“la posizione dominante di cui all'art. 102 Tfe riguarda la situazione di potenza economica di un'impresa che, permettendole comportamenti notevolmente indipendenti nei confronti dei propri concorrenti e clienti, le conferisce il potere di ostacolare il mantenimento di una concorrenza effettiva sul mercato in questione”*); ii) i poteri esclusivi non includevano quello di conformare direttamente il mercato degli eventi così come definito dall'Autorità, che includeva, senza distinzione, eventi agonistici, amatoriali e ludici; sicuramente detti poteri potevano influire sullo stesso, come pare essere avvenuto nel caso in esame, ma non investivano direttamente tutte le diverse attività che vi erano incluse, quale, ad esempio, quella degli eventi che paiono avere una connotazione semplicemente ludica; iii) FISE poteva fissare la soglia di agonismo su determinate discipline, garantire che i propri affiliati e tesserati non partecipasse a eventi agonistici fuori dal circuito federale, impedire che i circoli affiliati non organizzassero eventi agonistici di terzi; tale potere era sicuramente suscettibile di incidere sul mercato rilevante degli *“Eventi”*, erodendo lo spazio residuo nel quale potevano operare gli altri enti che organizzano competizioni amatoriali, ma non poteva costituire di per sé la prova della dominanza in tale mercato, che, per come definito dall'Autorità, includendo, ad esempio,

anche le attività meramente ludiche, essendo a tal fine comunque necessario verificare come il mercato di riferimento sia effettivamente ripartito tra i soggetti che vi operano, nonché l'incidenza concreta dell'esercizio di detto potere sullo stesso (Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 giugno 2024, n. 5054).

26.3. Diversamente dal caso all'attenzione del Collegio, nella fattispecie esaminata dalla Sezione: i) è stata esclusa la sussistenza di una posizione di dominanza, che, al contrario, è stata nel caso di specie affermata analizzando le caratteristiche economiche dei mercati rilevanti; ii) è stata esclusa in forza dei poteri pubblicistici la condotta abusiva antitrust stante la possibilità di conformare il mercato che, nel caso di specie, è stata, invece, riconosciuta stante l'incidenza della regolazione – non riconducibile a funzioni pubblicistiche effettive e proporzionate - sulle attività degli E.P.S.

27. Alla luce delle considerazioni svolte devono, quindi, accogliersi il secondo e il terzo motivo di ricorso in appello dell'Autorità.

D. SUGLI EFFETTI DELLA CONDOTTA DELLA F.I.G.C.

28. Con il quarto motivo l'A.G.C.M. ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha escluso che la condotta della F.I.G.C. avesse avuto effetti anticoncorrenziali.

D.1. SULLE ARGOMENTAZIONI DEL GIUDICE DI PRIMO GRADO.

29. Il T.A.R. per il Lazio ha ritenuto che la finalità anticoncorrenziale non fosse stata supportata da alcun dato concreto, evidenziando che: i) il numero di tesserati giovanili agli E.P.S. era cresciuto del 10 per cento dopo il periodo pandemico mentre il numero di tesserati F.I.G.C. under 12 solo per 9 per cento; ii) tra il 2021 e il 2022 il numero di atleti tesserati per le F.S.N. erano aumentati del 16,3%, mentre i praticanti degli E.P.S. del 21,2%; iii) il numero di atleti .P.S. era stato pari, nel tempo, a 118.812 nel 2016, 121.815 nel 2017, 110.409 nel 2018, 120.635 nel 2019, 115.469 nel 2020, 109.800 nel 2022; iv) nella stagione 2022/2023 la differenza tra gli amatori E.P.S. e quelli F.I.G.C. era contenuta a soli 100.000 atleti; v) gli stessi E.P.S. avevano evidenziato una ripresa dell'attività dopo il periodo pandemico e osservato che, nel 2021, si era giunti al pareggio di bilancio con volumi in crescita pari, in media, a 6,5 milioni di euro per Ente e 58.000 per sede. Secondo il T.A.R. i “riscontri econometrici” deponevano in senso diametralmente opposto agli assunti sui quali era stata formulata la contestazione di abuso di posizione dominante.

D.2. SULLE CENSURE ARTICOLATE DALL'A.G.C.M.

30. L'A.G.C.M. ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado per violazione della disposizione di cui all'art. 102 del T.F.U.E, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

31. Il motivo è fondato.

31.1. Prima di procedere all'esame delle deduzioni delle parti sul punto, occorre richiamare

l'orientamento espresso dal Giudice unionale sul tema della prova degli effetti delle condotte di abuso di posizione dominante. In ordine alla capacità della pratica di produrre un effetto escludente, la Corte di Giustizia ha precisato che l'articolo 102 del T.F.U.E. mira a sanzionare lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso indipendentemente dall'eventuale esito fruttuoso di un simile sfruttamento. Ne deriva che la prova addotta da un'impresa in posizione dominante dell'assenza di effetti escludenti concreti non può essere considerata sufficiente, di per sé, a escludere l'applicazione dell'articolo 102 del T.F.U.E.: tale circostanza potrebbe costituire un indizio del fatto che la condotta in questione non fosse idonea a produrre gli effetti escludenti dedotti, ma un tale principio di prova dovrebbe essere integrato, dall'impresa sottoposta ad accertamento, con elementi volti a dimostrare che tale assenza di effetti concreti era effettivamente la conseguenza dell'incapacità di detta condotta di produrre simili effetti. Inoltre, posto che il benessere dei consumatori, sia intermedi sia finali, costituisce l'obiettivo ultimo che giustifica l'intervento del diritto della concorrenza per reprimere lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale del medesimo, un'impresa che detiene una simile posizione può provare che una pratica escludente non incorre nel divieto di cui all'articolo 102 del T.F.U.E., dimostrando che gli effetti che tale pratica può produrre sono controbilanciati, se non superati, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori, in particolare in termini di prezzi, di scelta, di qualità o di innovazione (C.G.U.E., 25 febbraio 2025, causa C-233/23, punti 56-57; Id., 12 maggio 2022, causa C377/20, punto 53 e giurisprudenza ivi citata).

31.2. Secondo il Giudice unionale, un'Autorità garante della concorrenza può constatare una violazione dell'articolo 102 del T.F.U.E. dimostrando che, durante il periodo nel quale il comportamento in questione è stato attuato, esso aveva, nelle circostanze del caso di specie, la capacità di restringere la concorrenza basata sui meriti nonostante la sua mancanza di effetti (C.G.U.E., 19 gennaio 2023, C680/20, punto 41). Tale dimostrazione deve fondarsi, in linea di principio, su elementi di prova tangibili, che dimostrino, aldilà della mera ipotesi, la capacità effettiva della prassi in questione di produrre tali effetti, dovendo l'esistenza di un dubbio al riguardo andare a vantaggio dell'impresa che ha fatto ricorso a detta prassi (v., ancora, C.G.U.E., 19 gennaio 2023, causa C680/20, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

31.3. Nel caso di specie, la restrizione di una concorrenza fondata sui meriti non si basa su dati meramente ipotetici, atteso che la condotta ha determinato la preclusione per i tesserati alla F.I.G.C. di prendere parte alle attività organizzate dagli E.P.S. Rispetto alla prospettazione dell'A.G.C.M. i dati valorizzati dal Giudice di primo grado non risultano, invero, pertinenti, essendo fondati sul numero degli atleti E.P.S., senza, tuttavia, considerare il nucleo centrale della contestazione dell'A.G.C.M. (e, quindi, gli effetti propriamente derivanti dalla condotta), costituiti dalla limitazione dell'attività degli E.P.S. I dati econometrici indicati dal Giudice di primo grado non dimostrano la radicale inidoneità della condotta ad incidere sulle attività degli E.P.S. considerato che: i) il raffronto in termini di crescita è stato effettuato solo con riferimento al periodo post-pandemico, senza alcuna valutazione degli effetti determinatesi nei cinque anni antecedenti; ii) il numero assoluto di atleti non prova l'assenza di effetti, non disvelando quale sia stata la parallela crescita degli atleti F.I.G.C. nel periodo considerato; iii) la differenza tra il numero di atleti nel 2022 non prova l'assenza di effetti per l'intero periodo di durata dell'infrazione; iv) i dati relativi al pareggio del bilancio e ai ricavi non sono, necessariamente,

connessi – sul piano causalistico – all'assenza di effetti della condotta, ben potendo discendere da un'accorta e oculata gestione. In definitiva non può ritenersi che l'impresa in posizione dominante abbia fornito evidenze certe sull'inidoneità delle proprie condotte a determinare effetti anticoncorrenziali sul mercato.

E. STATUIZIONI FINALI.

32. In definitiva, il ricorso in appello dell'A.G.C.M. deve essere accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, deve essere respinto il ricorso introduttivo del giudizio.

33. Le questioni esaminate e decise esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante; cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 settembre 2021, n. 6209; Id., 13 settembre 2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

34. Si precisa, sul punto, come sia precluso al Collegio esaminare le censure articolare nel ricorso di primo grado assorbite dalla decisione del T.A.R. e non ritualmente riproposte in questo grado di giudizio da parte della F.I.G.C. Le questioni relative, quindi, alla durata dell'infrazione (su cui la F.I.G.C. si è soffermata nell'udienza di discussione) e alla quantificazione della sanzione devono ritenersi, quindi, estranee alla cognizione e decisione del Collegio, in difetto della rituale riproposizione ex art. 101, comma 2, c.p.a.

35. Le spese di lite del doppio grado di giudizio possono essere compensate ai sensi degli articolo 26 del codice del processo amministrativo e 92 del codice di procedura civile, come risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 che dichiara l'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, da individuarsi nella indubbia complessità delle questioni esaminate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso introduttivo del giudizio. Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere