

1861 - FEDERAZIONE ITALIANA PALLAVOLO/VINCOLO SPORTIVO

Provvedimento n. 30314

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 settembre 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. La Federazione Italiana Pallavolo (di seguito FIPAV) è la federazione sportiva che raggruppa le società e associazioni sportive aventi sede in Italia che praticano lo sport della pallavolo, del beach volley e del sitting volley come disciplinate dalla FIVB (Fédération Internationale de Volleyball) e dalla CEV (Confédération Européenne de Volleyball).

FIPAV è l'unico soggetto riconosciuto dal CONI, dal CIP (Comitato Italiano Paralimpico), dalla CEV e dalla FIVB ed è preposto alla organizzazione ed alla regolamentazione di queste discipline in Italia, nonché a rappresentare l'attività pallavolistica italiana in campo internazionale.

II. ELEMENTI DI FATTO E DI DIRITTO

1. I fatti

2. La presente procedura riguarda la regolazione del vincolo sportivo da parte di FIPAV. Il tema del vincolo sportivo nella disciplina della pallavolo è stato oggetto di segnalazioni e trattato dall'Autorità a seguito di una denuncia del 2017, concernente il vincolo di permanenza nelle società o associazioni sportive affiliate alla FIPAV imposto agli atleti tesserati che, secondo lo Statuto della Federazione allora vigente, ove di età superiore ai 14 anni e fino all'età di 24 anni, proprio in considerazione della vigenza del vincolo sportivo decennale, non potevano trasferirsi presso una diversa associazione sportiva. Successivamente, ossia dal 24esimo anno di età e fino ai 34 anni il vincolo era invece quinquennale.

3. In tale occasione, a seguito dell'interlocuzione con l'Autorità, FIPAV aveva comunicato l'intendimento di ridelineare l'intero sistema del vincolo, adottando una nuova regolamentazione che prevedesse vincoli di durata inferiore, in particolare un vincolo annuale fino ai 12 anni, un vincolo di 6 anni dai 12 ai 24 anni e di 5 anni tra i 24 e i 34 anni. La Federazione aveva sottolineato che tale modifica avrebbe consentito, da un lato, di ridurre la durata massima del vincolo, da 10 a 6 anni e, dall'altro, di rendere possibile all'atleta di poter sottoscrivere in proprio all'età di 18 anni il vincolo sportivo per la durata dei successivi 6 anni.

4. Poiché tale modifica richiedeva un intervento sullo Statuto, con una ridefinizione delle categorie di appartenenza degli atleti e delle fasce di età per la partecipazione ai campionati, in adesione ai diversi scaglioni di durata del vincolo, la FIPAV aveva previsto di adottare tale modifica a conclusione del quadriennio olimpico allora in corso (2017-2020). Inoltre FIPAV, con lettera a firma del Presidente, datata 25 giugno 2019, si era impegnata a non prevedere alcuna fase transitoria per l'adozione delle modifiche statutarie una volta che il testo dello Statuto fosse stato approvato dal CONI¹.

5. Sulla base delle modifiche regolamentari prospettate e di tale ultima precisazione circa l'immediata entrata in vigore delle nuove regole, una volta ottenuta l'approvazione del CONI, l'Autorità nel luglio 2019 aveva ritenuto di non dare ulteriore corso alle indagini pre-istruttorie, considerando l'assetto regolamentare prospettato dalla FIPAV idoneo a risolvere le possibili criticità concorrenziali, con beneficio delle dinamiche concorrenziali nel settore della pallavolo. Nell'adunanza del 10 luglio 2019, l'Autorità aveva, pertanto, deliberato l'archiviazione del caso, chiedendo alla Federazione di comunicare, non appena fosse stato predisposto, il testo dello Statuto contenente le nuove condizioni di durata del vincolo a seguito dell'approvazione in sede assembleare, indicando altresì le modalità con le quali la Federazione intendesse implementare le previsioni ivi espresse.

¹ [In tale lettera, a firma del Presidente della Federazione, si affermava che "la rimodulazione della durata del vincolo sportivo, da realizzarsi mediante modifica statutaria dell'art. 10 ter del testo attuale, non prevederebbe alcuna fase transitoria, cosicché, con l'entrata in vigore del nuovo testo, una volta ottenuta l'approvazione del CONI, la modifica sarebbe immediatamente efficace ed applicabile anche ai vincoli in corso, i quali, se di durata superiore, si troverebbero automaticamente ridotti entro i limiti delle nuove previsioni".]

6. In mancanza di alcun riscontro, in prossimità della fine del quadriennio olimpico (2017-2020), è stata inviata una lettera, datata 30 ottobre 2020, alla Federazione, invitando la stessa a comunicare il testo del nuovo Statuto contenente le modifiche prospettate all'Autorità nel luglio 2019. Con lettera datata 6 novembre 2020 la FIPAV comunicava che *"nel rispetto dei termini stabiliti dal proprio statuto e dall'ordinamento sportivo, nella propria Assemblea Nazionale Elettiva, che si sarebbe tenuta il 27 febbraio 2021, era prevista anche la celebrazione di una parte straordinaria con la modifica statutaria riguardante, tra le altre cose, il tema della durata del vincolo sportivo degli atleti"*.

Tuttavia, a ridosso della data in cui era prevista l'Assemblea elettiva, con lettera del 25 febbraio 2021, FIPAV comunicava che, a seguito del proseguimento della situazione pandemica, la Federazione era impossibilitata a celebrare la parte straordinaria dell'Assemblea durante la quale era prevista la modifica dello Statuto e che, al fine di dar corso alle modifiche concordate con l'Autorità, avrebbe provveduto a presentare istanza al CONI per la nomina di un Commissario *ad Acta*, ai sensi dell'articolo 22, comma 6, dello Statuto del CONI.

7. In data 4 agosto 2021 la Federazione comunicava che, con delibera della Giunta nazionale n. 73 del 9 aprile 2021, il CONI aveva nominato il Commissario *ad Acta* per l'adozione delle modifiche predisposte dalla FIPAV in vista dell'Assemblea Straordinaria.

8. Da ultimo, in data 29 ottobre 2021 la FIPAV ha trasmesso il testo del nuovo Statuto federale, approvato dalla Giunta nazionale del CONI, con deliberazione n. 320, in data 22 ottobre 2021, che riporta le modifiche agli artt. 10 *ter* e 69 apportate dal Commissario *ad Acta*, riguardanti, rispettivamente, la sezione relativa alla durata del vincolo sportivo degli atleti e le norme transitorie.

Le modifiche apportate allo Statuto dal Commissario ad Acta

9. Il testo dello Statuto, così come modificato dal Commissario *ad Acta* nominato dal CONI, prevede la riduzione della durata del vincolo da 10 a 6 anni, così come proposto da FIPAV a luglio 2019. In particolare, l'articolo 10 *ter*, comma 2, avente ad oggetto *"Durata del vincolo e modalità di scioglimento"*, prevede attualmente:

- un vincolo annuale fino a 12 anni;
- un vincolo sessennale per gli atleti dai 12 ai 18 anni e per gli atleti dai 18 ai 24 anni;
- un vincolo quinquennale per gli atleti dai 24 ai 34 anni².

Ai fini della determinazione della durata del vincolo, per gli atleti di età inferiore a 12 anni si fa riferimento all'anno solare di nascita mentre per tutti gli altri atleti si fa riferimento all'anno sportivo che inizia al primo luglio di ogni anno e termina al 30 giugno dell'anno successivo (comma 1, dell'articolo 10 *ter*).

10. È inoltre stabilito, al comma 5 dell'articolo 10 *ter*, che il vincolo possa essere sciolto, secondo quanto previsto nei Regolamenti Federali³ nei seguenti casi:

- a) per estinzione o cessazione dell'attività dell'associato;
- b) per mancata adesione dell'atleta all'assorbimento o alla fusione dell'associato vincolante;
- c) per consenso dell'associato vincolante;
- d) per mancato rinnovo del tesseramento dell'atleta da parte dell'associato entro il termine annuale;
- e) per mancata partecipazione dell'associato vincolante all'attività federale di settore e per fascia d'età tale da permettere all'atleta di prendervi parte;
- f) per giusta causa;
- g) per cessione del diritto sportivo o per rinuncia all'iscrizione ad un campionato da parte dell'associato vincolante;
- h) per ritiro dell'associato vincolante da un campionato effettuato entro il termine del girone di andata.

11. Va, tuttavia, considerato che, diversamente da quanto a suo tempo prospettato all'Autorità nella citata lettera del 25 giugno 2019 a firma del Presidente della FIPAV, il testo del nuovo Statuto prevede un periodo transitorio con una entrata in vigore scaglionata a seconda dell'età.

In particolare nell'articolo 69, avente ad oggetto la disciplina delle *"Norme transitorie"*, al primo comma è stato inserito un rimando all'articolo 10 *ter*, comma 2, relativo alla nuova durata del vincolo, che prevede l'entrata in vigore come segue:

- dall'anno 2021/22 per gli atleti di primo tesseramento assoluto;
- dall'anno 2022/23 per gli atleti nati nel 1° semestre 1999 e 2° semestre 1998;
- dall'anno 2023/24 per gli atleti nati nel 1° semestre 2000 e 2° semestre 1999;
- dall'anno 2024/25 per gli atleti nati nel 1° semestre 2001 e 2° semestre 2000;

² [Art. 10 *ter*: "Fatti salvi i casi di scioglimento previsti al successivo comma 7, la durata del vincolo sportivo è stabilita come segue: - 6 anni dalla data del tesseramento, a partire dal dodicesimo anno di età, e, comunque, fino al termine dell'anno sportivo in cui l'atleta compie il 18° anno di età; 6 anni dalla data del tesseramento a partire dal diciottesimo anno di età, fino al termine dell'anno sportivo in cui l'atleta compie il 24° anno di età; - 5 anni dalla data del tesseramento a partire dal ventiquattresimo anno di età; - 1 anno per gli atleti di età inferiore ad anni dodici e per gli atleti di età superiore ad anni trentaquattro, nonch  per gli atleti del settore amatoriale (comma 2)."]

Al termine dell'anno sportivo in cui viene a scadenza ogni periodo di durata del vincolo, l'atleta   libero di rinnovare il tesseramento con l'associato di appartenenza o di chiedere il tesseramento con altro associato; in questa seconda ipotesi si fa luogo ad un indennizzo, nella misura fissata dai Regolamenti Federali (comma 3).]

³ [Art. 5, comma 4: "I Regolamenti Federali possono stabilire che il vincolo abbia limiti e durata inferiori a quelli previsti nei commi precedenti per gli atleti tesserati con societ  e associazioni sportive partecipanti ai Campionati Nazionali di Serie A e per gli atleti che praticano esclusivamente la specialit  del beach volley, e sitting volley.]

- dall'anno 2025/26 per gli atleti nati nel 1° semestre 2002 e 2° semestre 2001;
- dall'anno 2026/27 per gli atleti nati nel 1° semestre 2003 e 2° semestre 2002;
- dall'anno 2027/28 per gli atleti nati nel 1° semestre 2004 e 2° semestre 2003.

12. Pertanto, in virtù della previsione transitoria contenuta nell'articolo 69, solo per i nuovi iscritti si applicherà immediatamente la nuova tempistica del vincolo sportivo, mentre per tutti gli altri entrerà in vigore al termine dell'anno sportivo in cui l'atleta compie 24 anni di età. In particolare, per coloro che al momento dell'entrata in vigore del nuovo Statuto avevano 17 anni, la nuova normativa entrerà in vigore solo nell'anno sportivo 2027/2028, cioè tra 5 anni.

13. Successivamente alla trasmissione del nuovo Statuto federale, in data 15 dicembre 2021 si è svolta una audizione con i rappresentanti della FIPAV e del CONI, nel corso della quale sono state chieste spiegazioni in merito al nuovo testo dello Statuto, in particolare con riguardo alla fase transitoria ivi introdotta, in contrasto con le dichiarazioni di intento rese all'Autorità dalla Federazione nel luglio 2019 e che avevano portato all'archiviazione delle precedenti denunce.

14. A gennaio 2022 è pervenuta una comunicazione, nella quale FIPAV dava conto della propria disponibilità a programmare un'Assemblea Straordinaria, da tenersi nell'autunno 2022, che deliberasse anche in merito alla fase transitoria.

15. Infine, il 16 settembre 2022 FIPAV ha comunicato di non avere più intenzione di intervenire sulla regolazione del vincolo sportivo prima che fosse definito a livello legislativo il termine di entrata in vigore della norma sull'abolizione del vincolo sportivo, dal quale, nella lettura di FIPAV, decorrerebbe la fase transitoria. In realtà, come si vedrà, la norma, anche nella sua eventuale ultima versione, prevede un termine decorso il quale il vincolo sportivo deve essere abolito *tout court*.

16. Il tema dei c.d. "vincoli sportivi" è stato anche oggetto di una segnalazione relativa ad un atleta tesserato minorenni, il cui trasferimento ad altra società sarebbe stato reso più difficoltoso proprio in ragione della presenza del vincolo con la società di appartenenza che avrebbe determinato, tra l'altro, la richiesta di una somma considerevole alla famiglia dell'atleta (a titolo di "trasferimento temporaneo") e successivamente un lungo contenzioso civile e penale.

2. Il quadro normativo di riferimento

17. La regolamentazione del settore sportivo in Italia si fonda su un sistema piramidale che è formato, a livello internazionale e apicale, dal Comitato Internazionale Olimpico (CIO) e dalla Fédération Internationale de Volleyball (FIVB), a livello nazionale dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) con i suoi compiti di raccordo con gli organismi internazionali e di indirizzo e controllo nazionali e, quindi, dalla Federazione Italiana Pallavolo (FIPAV), che regola lo sport della pallavolo, del beach volley e del sitting volley in Italia.

18. Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) è stato istituito nel 1914 dai delegati delle diverse Federazioni Sportive Nazionali, al fine di organizzare la partecipazione degli atleti italiani alle Olimpiadi, in raccordo con il Comitato Olimpico Internazionale (CIO).

Con la legge 16 febbraio 1942, n. 426, il CONI è qualificato ente di diritto pubblico non economico sottoposto alla vigilanza ministeriale. Il riordino del CONI è avvenuto con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. legge Melandri) e, successivamente, con la Legge 8 agosto 2019, n. 86, rubricata "*deleghe al Governo e alle altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*".

Il CONI, definito "*confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali (FSN) e delle Discipline Sportive Associate (DSA)*", ha potestà statutaria che, come previsto dall'articolo 2, ha ad oggetto la disciplina dell'organizzazione centrale e periferica del CONI, nonché il funzionamento dello stesso.

Lo statuto vigente è stato da ultimo modificato dal Consiglio Nazionale il 9 marzo 2022 con deliberazione n. 1707 e approvato con DPCM del 19 luglio 2022.

19. Le Federazioni Sportive Nazionali "*svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI*" (articolo 15, D. Lgs. n. 242/1999). Hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono fini di lucro (comma 2) e i loro bilanci sono approvati dal CONI (commi 2 e 3). Ai sensi dell'articolo 16 del D.Lgs. n. 242/1999 le Federazioni hanno potestà statutaria e regolamentare conformemente ai principi fondamentali stabiliti dal CONI, tuttavia i loro Statuti per essere adottati devono ottenere l'approvazione con delibera della Giunta Nazionale del CONI.

20. Lo Statuto del CONI prevede che alle Federazioni "*è riconosciuta autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI*" (articolo 20, commi 3 e 4), riconoscendo una sola Federazione per ciascuno sport. Inoltre, lo Statuto, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, D.Lgs. n. 242/1999, individua le attività a "*valenza pubblicistica*" delle Federazioni, "*relative all'ammissione e all'affiliazione di società, associazioni sportive e di singoli tesserati, alla revoca (...) dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; (...), nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici*" (articolo 23 Statuto); "*la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse*" (articolo 23, comma 1bis dello Statuto del CONI).

21. Attualmente sono riconosciute dal CONI 45 Federazioni Sportive Nazionali e 18 Discipline Sportive Associate. In tale quadro, FIPAV, Federazione Italiana Pallavolo, è la federazione riconosciuta dal CONI i cui scopi sono " *la promozione , il potenziamento l'organizzazione e la disciplina dello sport della pallavolo, del beach volley e del sitting volley*" nonché lo " *sviluppo dell'attività agonistica, la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi necessari per la partecipazione ai Giochi Olimpici e alle competizioni internazionali, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, della FIVB, del CONI e del CIP*" (articolo 2, comma 1, Statuto FIPAV).

22. Lo Statuto vigente di FIPAV è quello deliberato dall'Assemblea Straordinaria della Federazione l'8 dicembre 2014, approvato dalla Giunta Nazionale CONI con Delibera n. 242 del 2 luglio 2015, così come successivamente modificato (artt. 10 *ter* e 69) dal Commissario *ad Acta* nominato dal CONI e approvato con Delibera della Giunta Nazionale del CONI n. 320 del 22.10.21.

23. FIPAV ha natura giuridica di associazione con personalità di diritto privato ed è disciplinata dal D.Lgs. 23 luglio 1999 n. 242 come modificato dal D.Lgs. 8 gennaio 2004 n. 15 nonché, per quanto in esso non espressamente previsto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo (articolo 1, comma 2).

24. FIPAV non persegue scopi di lucro ed è retta oltre che dalle norme statutarie " *da quelle regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale nonché con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, della FIVB, del CONI e del CIP*" (articolo 1, comma 3). Inoltre, in quanto aderente alla FIVB: " *Lo Statuto, i regolamenti, le norme e le decisioni della FIVB sono considerati parte integrante dello Statuto Federale, se non in contrasto con le normative del CIO e del CONI, e devono essere obbligatoriamente rispettati dalla Federazione, dai suoi tesserati ed affiliati, nonché da chiunque fosse interessato allo sport della pallavolo, salvo diversa autorizzazione della FIVB*" (articolo 1, comma 4). Infine, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, FIPAV gode di " *piena autonomia tecnica, organizzativa e gestionale, sotto la vigilanza del CONI e del CIP per quanto riguarda l'attività di sitting volley*" (articolo 1, comma 5).

3. Il vincolo sportivo

25. La vicenda in esame riguarda il vincolo sportivo che lega l'atleta non professionista⁴ ad una Federazione e si attua attraverso il tesseramento del primo presso una società sportiva o associazione sportiva affiliata alla Federazione. Tale vincolo è previsto in alcuni casi dalle Federazioni sportive nazionali (di seguito FSN) per gli atleti che intendono svolgere attività sportiva, sia amatoriale che agonistica, nel campo di un determinato sport federale (mentre non è più previsto per i professionisti). Nel concreto, le condizioni variano a seconda della disciplina.

26. Il rapporto di tesseramento comporta, per l'atleta, un obbligo positivo di prestare la propria attività sportiva a favore della associazione o società affiliata presso cui è tesserato. Ad esso corrisponde l'obbligo negativo a non svolgere la medesima attività sportiva a favore o per conto di associazioni o società affiliate diverse da quella presso cui è tesserato. In altri termini, il vincolo sportivo è un rapporto con il quale l'atleta si obbliga, per un determinato periodo di tempo, a prestare la propria attività sportiva solo ed esclusivamente in favore della società presso cui si è volontariamente tesserato, senza possibilità di cambiare società prima del termine del periodo stabilito dal vincolo.

27. Di recente, il legislatore è intervenuto in materia di vincolo sportivo con il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, in attuazione dell'articolo 5 della Legge di delega n. 86 dell'8 agosto 2019, facente parte dei c.d. Decreti legislativi di riordino e di riforma dell'ordinamento sportivo in attuazione. Il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 all'articolo 31 " *Abolizione del vincolo sportivo e premio di formazione tecnica*" prevede, da un lato, l'abolizione del vincolo sportivo e, dall'altro, il riconoscimento di un premio a favore delle società dilettantistiche che hanno formato l'atleta nel momento in cui il medesimo passi da una società ad un'altra. Successivamente, il termine per l'abolizione del vincolo, previsto inizialmente al 1° luglio 2022⁵, è stato prorogato al 31 dicembre 2023⁶ dal Decreto legge n. 41 del 22 marzo 2021, in sede di conversione (L. n. 69 del 22 maggio 2021).

⁴ *[Prima dell'entrata in vigore della legge n. 91 del 1981, tutti gli atleti, compresi i professionisti, erano vincolati per un tempo indeterminato alla società di appartenenza. Successivamente, con la Legge n. 91 del 1981 è stato stabilito che il vincolo sportivo non potesse più applicarsi agli atleti professionisti, in quanto il legame alla società di appartenenza è stato definitivamente considerato rapporto di lavoro, mentre è rimasto in vigore per i dilettanti, ancorché a tempo determinato e di durata variabile, a seconda della federazione d'appartenenza. Dunque, la Legge n. 91 del 1981, avendo qualificato come lavoristica la prestazione dello sportivo professionista ha anche stabilito che il vincolo tra questi e la società possa essere solo a tempo determinato, e non possa comunque eccedere i cinque anni. Il legislatore, attraverso la L.91/81, ha definito anche chi è lo sportivo professionista e quali sono le tutele derivanti dal riconoscimento di detto status ma non ha definito il concetto di dilettantismo.*

Quanto alla prestazione dello sportivo professionista, essa è caratterizzata dai seguenti elementi:

a) l'onerosità, nel senso che la prestazione deve essere remunerata con un corrispettivo proporzionato alla quantità e qualità della prestazione stessa, la cui misura viene poi liberamente determinata dalle parti contraenti, salvo il rispetto di minimi collettivi;

b) la continuità nell'esercizio dell'attività sportiva: le Federazioni, agli elementi oggettivi stabiliti dalla legge, hanno aggiunto in taluni casi quello della prevalenza dell'esercizio dell'attività sportiva rispetto ad altre possibili occupazioni.

]

⁵ *[Il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, art. 31, comma 1, stabilisce che "le limitazioni alla libertà contrattuale dell'atleta, individuate come vincolo sportivo, sono eliminate entro il 1° luglio 2022".]*

⁶ *[Sul punto si rappresenta che, nello schema di decreto legislativo, recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, di cui alla comunicazione di FIPAV di settembre 2022 e che allo stato è in attesa della deliberazione del Consiglio dei Ministri, è previsto che la decorrenza dell'abolizione del vincolo sportivo sia anticipata al 31 luglio 2023, termine a partire dal quale il vincolo sportivo si intende abolito tout court, senza possibilità alcuna di una successiva fase transitoria.]*

28. In questo senso, pur riconoscendo in via di principio l'esistenza di un possibile investimento, il legislatore, all'atto della menzionata riforma dello sport, non ha per questa ragione rinunciato all'abolizione del vincolo. Anzi il legislatore ha previsto l'eliminazione di tale vincolo, per qualsiasi sport, riconoscendo che il vincolo sportivo costituisce una limitazione alla libertà degli atleti di scegliere la società con la quale allenarsi.

29. L'esistenza del vincolo sportivo sarebbe giustificata dai costi sopportati dalla società sportiva per la formazione tecnica dell'atleta e dal fatto che senza il vincolo tali investimenti andrebbero persi e verrebbe così meno ogni incentivo alla formazione degli atleti. Se, da un lato, si può riconoscere un fondamento astratto a tale approccio, dall'altro si osserva che l'applicazione di un vincolo sportivo, eventualmente anche particolarmente lungo, ad una amplissima platea di sportivi, che spesso comprende anche atleti giovanissimi (ovvero bambini) e che spesso paga delle rette mensili o annuali per lo svolgimento dell'attività sportiva, appare del tutto sproporzionato rispetto allo scopo prefigurato. Del resto, non a caso il legislatore, nell'abolire il vincolo sportivo, ha oramai previsto che nelle situazioni nelle quali la Società con la quale l'atleta è tesserato ha realizzato un investimento sull'atleta meritevole di tutela, al momento del passaggio dell'atleta alla società professionistica, sia questa a farsene carico e che l'obbligo non sia in capo all'atleta che passa da una società ad un'altra, l'onere di compensare la società che l'ha formato.

III. VALUTAZIONI

a) Il mercato rilevante

30. Ai fini del presente procedimento rileva l'attività svolta dalle società ed associazioni sportive aventi sede in Italia che praticano, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge, lo sport della pallavolo, del beach volley e del sitting volley. Pertanto il settore interessato dal presente procedimento riguarda l'attività di promozione, organizzazione, preparazione degli atleti non professionisti, organizzazione di competizioni a cui partecipano gli atleti tesserati, in generale tutte quelle attività svolte dalle società ed associazioni sportive che operano nel settore della pallavolo, del beach volley e del sitting volley e che sono elencate nell'articolo 2, comma 1, lett. a), b) e c) dello Statuto FIPAV in quanto consentono ai propri "tesserati" di poter apprendere e sviluppare lo sport della pallavolo.

b) La natura di FIPAV e delle sue decisioni

31. Preliminarmente, si osserva che, come già rilevato dall'Autorità anche sulla base della giurisprudenza nazionale ed eurounitaria in materia⁷, la regolamentazione da parte di una Federazione Sportiva delle attività economiche che gravitano nel mondo dello sport è pienamente soggetta allo scrutinio *antitrust*. Secondo quanto affermato dalla Corte di Giustizia europea, "la circostanza che un'attività economica sia attinente allo sport non osta all'applicazione delle regole del Trattato, tra cui quelle che disciplinano il diritto della concorrenza"⁸.

Le restrizioni eventualmente derivanti dalla regolamentazione sportiva devono quindi essere valutate in base al contesto nel quale sono state introdotte e agli obiettivi perseguiti e, in ogni caso, non possono eccedere quanto strettamente necessario e proporzionato a garantirne il coordinamento con le attività sportive cui sono connesse, al solo fine di preservare il buon andamento di queste ultime⁹.

32. Nell'ambito del quadro giuridico illustrato, che si fonda sul sistema piramidale del circuito CIO/FIVB-CEV - CONI - FIPAV, il ruolo (anche) pubblicistico delle federazioni sportive e la connessa esistenza di una sola federazione per sport non escludono, quindi, la sindacabilità, sotto il profilo *antitrust*, delle modalità con le quali le federazioni svolgono attività economica nel settore della formazione degli atleti non professionisti e dell'organizzazione degli eventi sportivi in cui operano.

33. In linea con i precedenti italiani e eurounitari¹⁰, dunque, le federazioni sportive, anche in quanto rappresentanti di associati che svolgono attività economica, sono soggetti che svolgono attività economica, qualificabili come associazioni di imprese, e le loro decisioni e condotte, pertanto, soggiacciono alle regole di concorrenza. Ciò, ovviamente, con l'esclusione dell'attività pubblicistica di regolamentazione dello sport svolta dalle stesse.

34. In particolare, FIPAV, nell'ordinamento sportivo, svolge attività rappresentativa, regolatoria e/o organizzativa di imprese attive nel settore della pallavolo, del beach volley e del sitting volley; inoltre, rappresenta le associazioni, gli enti e le società anche di capitali, aderenti alla stessa, che a loro volta, svolgono attività economica nel mondo della

⁷ [Si deve ricordare che, ai sensi della giurisprudenza consolidata (para 22 sentenza della Corte di Giustizia del 18. 7. 2006, *causa C-519/04 P*, nel caso *Meca-Medina*), "considerati gli obiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto sia configurabile come attività economica ai sensi dell'art. 2 CE (v. sentenze 12 dicembre 1974, *causa 36/74, Walrave e Koch*, Racc. pag. 1405, punto 4; 14 luglio 1976, *causa 13/76, Donà*, Racc. pag. 1333, punto 12; 15 dicembre 1995, *causa C-415/93, Bosman e a.*, Racc. pag. I-4921, punto 73; 11 aprile 2000, *cause riunite C-51/96 e C-191/97, Deliège*, Racc. pag. I-2549, punto 41, e 13 aprile 2000, *causa C-176/96, Lehtonen e Castors Braine*, Racc. pag. I-2681, punto 32)."]

⁸ [Cfr. la sentenza *MOTOE/Stato Ellenico*, *causa C-49/07*.]

⁹ [Corte di giustizia dell'Unione europea *Meca Medina e Majcen sulle regole "puramente sportive"* Sentenza 18 luglio 2006, *causa C-519/04 P*, da ultimo ripresa dalla decisione della Commissione dell'8 dicembre 2017, *caso IV.40208 - International Skating Union's Eligibility Rules*.]

¹⁰ [I Cfr. AGCM, Provvedimento n. 27249 del 2018, 1812 - FIGC Regolamentazione dell'attività di direttore sportivo, del collaboratore della gestione sportiva, dell'osservatore calcistico e del Match Analyst; Consiglio di Stato n. 5546 del 26 luglio 2021; AGCM Provvedimento n. 27947 del 2019, A378E - Federitalia/Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), confermato dal TAR Lazio, Sez. I, sentenza n. 8326 del 13.07.2021; Indagine conoscitiva IC/27 del 2007 nel settore del calcio professionistico.]

pallavolo, del beach volley e del sitting volley. Infine, FIPAV, in qualità di organizzatore di manifestazioni e gestore del tesseramento degli atleti, svolge direttamente attività economica.

35. Come noto, la nozione di impresa, rilevante per il diritto della concorrenza, ricomprende qualsiasi soggetto che eserciti attività di natura economica, indipendentemente dalla sua forma giuridica e dalle modalità di finanziamento. Pertanto, le decisioni di FIPAV, che rappresenta e riunisce i soggetti attivi nel settore della pallavolo, sono qualificabili, alla luce del diritto della concorrenza, come delibere di associazioni di imprese, ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Infatti, secondo l'orientamento giurisprudenziale consolidato, la nozione di associazione di impresa è ampia e prescinde dalla natura commerciale o meno dell'attività perseguita, nonché dalla qualifica giuridica detenuta da un soggetto nell'ambito di un ordinamento nazionale¹¹.

36. FIPAV, inoltre, in forza del suo ruolo istituzionale di unica federazione per il settore della pallavolo, esercita poteri di regolamentazione e coordinamento dell'attività della pallavolo su tutto il territorio nazionale, e assume, a tal fine, decisioni alle quali si conforma la totalità delle associazioni e società sportive attive nel settore.

c) La qualificazione anticoncorrenziale del vincolo sportivo e dei comportamenti di FIPAV

37. Un vincolo sportivo, a maggior ragione se di lunga durata e non giustificabile sulla base degli investimenti sostenuti dalle società sportive, posto che spesso gli atleti già versano quote associative per poter svolgere l'attività senza ricevere alcuna remunerazione (fissa o occasionale), impone agli atleti oneri impropri e limita la concorrenza tra società in quanto è idoneo ad ostacolare il passaggio dei giovani atleti da un'associazione o società sportiva ad un'altra, cristallizzando così il mercato.

38. In particolare, l'eccessiva e ingiustificata durata del vincolo sportivo, applicata tra l'altro anche ad atleti minorenni, conduce, oltre che ad un diretto peggioramento della situazione degli atleti (e delle loro famiglie), anche ad una generale riduzione dell'incentivo a competere per le società sportive, con ulteriori effetti negativi sugli atleti.

39. Infatti, l'eccessiva estensione del vincolo sportivo produce l'effetto di ripartire il mercato, cristallizzando per ogni società sportiva che opera sul mercato la propria "clientela" (cosiddetto effetto *lock-in*). In questo modo viene fortemente disincentivata la concorrenza fra le società sportive che si può esprimere, ad esempio, attraverso costi di iscrizione e rette inferiori o attraverso la prestazione di servizi migliori, quali ad esempio gli impianti sportivi messi a disposizione per gli allenamenti e le partite, il personale tecnico sportivo impiegato (allenatori) dalle diverse società. Vi è dunque uno specifico interesse antitrust a che i vincoli sportivi siano aboliti o, comunque, che non abbiano durata eccessiva al fine di permettere l'esplicitarsi di una corretta concorrenza tra le varie società sportive o associazioni presso le quali vengono formati e crescono i giovani atleti. Questo anche in ragione della circostanza che la prassi più diffusa sembra prevedere, oramai, che i servizi svolti dalle società o associazioni sportive a favore dei propri tesserati vengano venduti prevalentemente a prezzi di mercato.

40. Sulla scorta dei precedenti interventi dell'Autorità¹², la ripartizione della clientela da parte delle imprese costituisce un'ipotesi tipica e censurabile ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Attraverso la ripartizione della clientela, infatti, le parti dell'intesa mirano a salvaguardare le rispettive posizioni, cristallizzando il mercato a discapito della qualità dei servizi offerti alla clientela e dei relativi prezzi.

41. Che un vincolo sportivo eccessivamente esteso, come quello previsto dal precedente Statuto che è stato in vigore fino ad ottobre 2021 sollevasse criticità era stato riconosciuto dalla stessa FIPAV, che aveva perciò manifestato già nel 2019 la volontà di modificare le disposizioni statutarie, riducendo la durata del vincolo da 10 a 6 anni per gli atleti tra i 12 e i 24 anni, a far data dalla conclusione del quadriennio olimpico, allora in corso (2017-2020). Inoltre, con lettera a firma del Presidente, datata 25 giugno 2019, FIPAV si era espressamente impegnata a non prevedere alcuna fase transitoria per l'adozione di tali modifiche statutarie. Quindi, una volta che il testo dello Statuto fosse stato approvato dal CONI sarebbe dovuto entrare immediatamente in vigore per tutti gli atleti, anche quelli già tesserati.

42. Inoltre, vi è evidenza che il vincolo sportivo può costituire un ostacolo effettivo e significativo al trasferimento di un atleta, fin dalla più giovane età, e non definisce solo teoricamente l'appartenenza del medesimo ad un sodalizio sportivo. Esso, infatti, viene fatto rispettare dalle società e dalla stessa Federazione, come si evince dalla vicenda del ragazzo sedicenne per il quale la famiglia ha dovuto pagare una grossa somma in seguito alla concessione della deroga al vincolo.

43. Il vincolo, invero, non è giustificato nemmeno dal punto di vista normativo. Infatti, la sua adozione da parte delle diverse Federazioni, ancorché con tempistiche diverse, non è prevista da alcuna norma di legge. Anzi il legislatore è dapprima intervenuto con la legge n. 91 del 1981, che ha espressamente stabilito che tale vincolo non potesse più

¹¹ [Cfr., ad esempio, le sentenze della Corte di Giustizia nella causa 123/83, *BNIC c. Clair*, § 17, e nella causa sugli *Spedizionieri doganali*, C-35/96, *Commissione/Italia*, § 40, nonché la decisione della Commissione, relativa a un procedimento a norma dell'articolo 101 TFUE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE (decisione della Commissione dell'8 dicembre 2017, caso IV.40208 - *International Skating Union's Eligibility Rules*)

secondo cui le norme in materia di ammissibilità dell'*International Skating Union* avevano lo scopo di restringere la concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE in quanto limitavano le possibilità, per i pattinatori di velocità professionisti, di partecipare liberamente a prove internazionali organizzate da terzi e privavano, pertanto, i potenziali organizzatori di prove concorrenti dei servizi degli atleti che erano necessari per organizzare dette competizioni, decisione confermata dal Tribunale il 16 dicembre 2020.]

¹² [Cfr. AGCM - Provvedimento n. 16835 del 2007, I649 - *Produttori di pannelli truciolari in legno*; AGCM Provvedimento n. 25401 del 2015, I772 - *Mercato del calcetrucuzzo Friuli Venezia Giulia*; AGCM Provvedimento n. 25801 del 2015, I780 - *Mercato del calcetrucuzzo in Veneto*.]

applicarsi agli atleti professionisti e che non potesse più essere previsto a tempo indeterminato anche per gli atleti non professionisti; inoltre, più di recente, nell'ambito della riforma dell'ordinamento sportivo¹³, il legislatore ha stabilito l'abolizione *tout court* del vincolo sportivo, dando un congruo tempo alle Federazioni al fine di adeguarsi.

44. La circostanza che la normativa innovativa non sia al momento ancora entrata in vigore non esclude comunque la facoltà da parte delle Federazioni di rimuovere il vincolo tanto più laddove, come nel caso in esame, la decisione di modificare lo Statuto, riducendo la durata del vincolo, era già stata prospettata e programmata dalla stessa FIPAV fin dal 2019, fissando fin da allora il momento nel quale sarebbe entrata in vigore, cioè alla conclusione del quadriennio olimpico, in corso (2017-2020). Pertanto FIPAV ha potuto godere di un tempo largamente congruo al fine di adeguare la ridefinizione delle categorie di appartenenza degli atleti e delle fasce di età per la partecipazione ai campionati in modo aderente ai diversi "scaglioni" di età di durata del vincolo.

45. In questo contesto e in contrasto con quanto precedentemente prospettato nella citata lettera di giugno 2019, FIPAV ha invece recentemente adottato un nuovo Statuto che, prevedendo una fase transitoria, delineata all'articolo 69, estende ingiustificatamente la durata del vincolo sportivo per tutti gli atleti che già erano tesserati con società sportive al momento dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, ossia nell'anno sportivo 2021/22.

46. In particolare, in virtù di tale previsione transitoria, solo per i nuovi iscritti si applicherà immediatamente la nuova tempistica che riduce la durata del vincolo sportivo, mentre per tutti gli atleti già tesserati entrerà in vigore solo al termine dell'anno sportivo in cui l'atleta compirà i 24 anni di età. Ciò significa che per gli atleti che non avevano ancora compiuto 18 anni e che erano già tesserati al momento dell'entrata in vigore del nuovo Statuto, ossia nell'ottobre 2021, l'applicazione delle nuove previsioni è rimandata al 2027.

47. Le giustificazioni addotte dalla Federazione nelle numerose interlocuzioni intercorse con gli Uffici e, in particolare, nel corso dell'audizione di dicembre 2021, e ribadite nelle comunicazioni scritte pervenute all'Autorità a gennaio e, da ultimo, a settembre 2022, non appaiono pertanto accoglibili. In particolare, l'impossibilità di svolgere l'assemblea federale non appare affatto provata, anche perché varie altre Federazioni hanno svolto regolarmente le proprie assemblee. Inoltre le giustificazioni riguardanti gli investimenti sostenuti dalle società sportive appaiono tesi a rimettere in discussione quanto già discusso e concordato con l'Autorità. Appare, inoltre, particolarmente grave che una Federazione prospetti all'Autorità un determinato percorso al fine di ottenere l'archiviazione di una denuncia nei suoi confronti e poi si sottragga all'impegno assunto. Infine, la necessità di attendere l'eventuale adozione delle disposizioni integrative e correttive, comunicata a settembre 2022, appare fondata su una erronea e fuorviante lettura da parte di FIPAV del dettato normativo la cui ultima versione, diversamente da quanto la Federazione assume, prevede un'anticipazione del termine dal quale il vincolo sarà vietato *tout court*, senza possibilità alcuna di una successiva fase transitoria.

48. In ogni caso, si rappresenta che le giustificazioni addotte da FIPAV appaiono sproporzionate rispetto alla lesione e al diritto della concorrenza dalle stesse derivanti.

49. La possibilità di attivare i poteri dell'Autorità in una vicenda del genere deriva dalla prassi consolidata dell'Autorità in base alla quale le Federazioni sportive sono considerate caratterizzate da una doppia natura: da un lato, esercitano le funzioni pubblicistiche finalizzate al perseguimento di interessi pubblici in relazione allo sport, sotto il controllo del CONI; dall'altro, agiscono alla stregua delle associazioni di categoria rappresentando gli interessi delle società sportive ad esse associate, che a fini antitrust sono pacificamente riconosciute come imprese. Ne consegue che i regolamenti e Statuto federali (e gli altri atti aventi effetti analoghi) che impongano restrizioni concorrenziali ingiustificate possono essere trattati alla stregua di deliberazioni di associazioni di imprese e quindi essere oggetto di accertamenti ai sensi dell'articolo 2 della legge 287/90 oppure dell'articolo 101 del TFUE.

50. In conclusione, sulla base dei fatti sopra descritti, si ritiene che lo Statuto FIPAV, così come modificato, sollevi criticità concorrenziali nella misura in cui può comportare una ripartizione del mercato e una conseguenziale cristallizzazione della clientela da parte delle società sportive, disincentivando la concorrenza fra le stesse.

51. I comportamenti descritti, potendo produrre effetti sull'intero mercato nazionale appaiono idonei a pregiudicare il commercio tra Stati membri, in ragione dell'importanza di FIPAV nei mercati interessati dal presente procedimento. Le sue condotte, potendo ostacolare significativamente il gioco della concorrenza tra operatori attuali e potenziali, anche esteri, sul mercato nazionale, appaiono quindi suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l'opportunità di valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione della normativa comunitaria, ovvero dell'articolo 101 TFUE.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da FIPAV nei mercati rilevanti come sopra individuati, per le ragioni sopra esposte, appaiono configurare una violazione dell'articolo 101 del TFUE;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della FIPAV per accertare l'esistenza di una o più violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 101 del TFUE;

¹³ [Cfr. il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, facente parte dei c.d. Decreti legislativi di riordino e di riforma dell'ordinamento sportivo.]

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito, Poste e Turismo della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Fausta Giasolli;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione, presso la Direzione Credito, Poste e Turismo della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità, dai legali rappresentanti della FIPAV o da persone da essi delegate;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 ottobre 2023.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli