

Il Consiglio di Stato conferma l'esclusività dei poteri tecnici e regolatori della Federazione Italiana Sport Equestri e pone le basi per un nuovo equilibrio nei rapporti tra il CONI, le Federazioni e gli altri Enti sportivi

di *Annalisa Di Ruzza***

Il Consiglio di Stato, con la recente sentenza del 5 giugno 2024, n. 5054, ha concluso una lunga e complessa vicenda che ha avuto inizio nel 2007, quando l'Autorità Garante del Mercato e della Concorrenza ("AGCM" oppure "Autorità") ha avviato un'istruttoria nei confronti della Federazione Italiana Sport Equestri ("FISE" o "Federazione") per accertare presunte infrazioni ai sensi degli artt. 101¹ e 102² del T.F.U.E., con riferimento a "manifestazioni e gare con equidi (c.d. Eventi), aventi natura agonistica, amatoriale o ludica".

*Cons. Stato, Sez. VI, 5 giugno 2024, n. 5054.

**Avvocato.

¹ Articolo 101, T.F.U.E.: «Sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli **accordi tra imprese**, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel:

a), fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;
b), limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
c), ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
d), applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
e), subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

² Articolo 102, T.F.U.E.: «È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di **una posizione dominante** sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

L'evoluzione della summenzionata *querelle* è avvenuta attraverso pronunce del Giudice amministrativo e dell'Autorità. Al fine di cogliere appieno l'impatto straordinario della sentenza del Consiglio di Stato n. 5054/2024 sull'ambito delle manifestazioni e gare con equidi - di qualsiasi natura -, è utile, in via preliminare, "*recuperare*" e ripercorrere le pronunce che l'hanno preceduta e che, quindi, hanno contribuito a definirne l'attuale *valore*.

1. La Delibera AGCM del 15 maggio 2008, n. 18285

Il primo procedimento volto all'accertamento delle presunte violazioni di cui in premessa, è stato avviato nel 2007 con la Delibera del 19 luglio 2007, n. 17070, a seguito di alcune segnalazioni provenienti da enti e associazioni operanti in vari ambiti, quali attività sportive nonché servizi socioeducativi e formativi, tra cui anche quelle equestri. In particolare, il procedimento verteva su:

- i)* il contenuto e i presunti effetti anticoncorrenziali delle norme di cui allo Statuto di FISE *pro tempore* vigente;
- ii)* una serie di condotte adottate – direttamente o indirettamente – dalla Federazione nei confronti di altri enti e associazioni operanti anche e non solo nel settore equestre, che sembravano limitarne l'attività.

Di qui, ai sensi dell'art. 14 *ter* della legge n. 287/1990³, la Federazione aveva predisposto e presentato un documento ufficiale contenente gli impegni preposti alla correzione ed eliminazione dei presunti profili anticoncorrenziali, oggetto dell'istruttoria. In particolare, le modifiche ufficialmente proposte da FISE con riferimento allo statuto hanno riguardato:

³ Art. 14 *ter* della legge n. 287/1990 e ss. mm. ii.: «*Entro tre mesi dalla notifica dell'apertura di un'istruttoria per l'accertamento della violazione degli articoli 2 o 3 della presente legge o degli articoli 81 o 82 del Trattato CE, le imprese possono presentare impegni tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. L'Autorità, valutata l'idoneità di tali impegni e previa consultazione degli operatori del mercato, può, nei limiti previsti dall'ordinamento comunitario, renderli obbligatori per le imprese. Tale decisione può essere adottata per un periodo di tempo determinato e chiude il procedimento senza accertare l'infrazione*».

- l'esclusiva **competenza della Federazione** nell'ambito della regolamentazione ed organizzazione di eventi riguardanti **attività agonistiche**⁴, al contempo riconoscendo in capo ad altri enti ed associazioni la possibilità di disciplinare e organizzare sotto la propria egida eventi afferenti **attività ludiche e ricreative, anche con modalità competitive**;
- la **legittimazione dei tesserati FISE** a partecipare alle manifestazioni ludiche e ricreative indette da altri enti e/o associazioni anche con modalità competitive, con l'espresso divieto ai tesserati di partecipare a **manifestazioni agonistiche** indette da altri Enti e/o associazioni senza **preventiva autorizzazione da parte di FISE**;
- **l'utilizzo di impianti degli affiliati FISE** da parte di altri enti od associazioni tramite la stesura di una "convenzione quadro" che ne regoli i requisiti minimi sportivi e di sicurezza necessari a consentire lo svolgimento dell'evento presso gli stessi.

A seguito della presentazione dei suddetti impegni da parte di FISE, l'Autorità, con la delibera del 15 maggio 2008, n. 18285 (di seguito, "Delibera"), aveva valutato gli stessi idonei a far venir meno i presunti profili anticoncorrenziali oggetto del procedimento istruttorio e li aveva accettati dichiarandoli obbligatori, senza procedere con l'accertamento delle infrazioni.

2. La sentenza del TAR Lazio – Roma, 22 ottobre 2008, n. 10428

Attraverso l'adozione della Delibera, l'Autorità non si era, però, limitata alla mera accettazione degli impegni proposti, bensì ne aveva esteso il suo contenuto, sostanzialmente modificandolo, come ha poi stabilito in sede giurisdizionale il giudice di primo grado con la sentenza n. 10428/2008, successivamente confermata dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7307/2009.

⁴ Art. 17, co. 2, delle norme attuative dello Statuto: *“È fatto espresso divieto ai tesserati di partecipare a manifestazioni agonistiche, così come definite ed individuate nello Statuto e nei regolamenti federali, indette da altri enti e/o associazioni senza preventiva autorizzazione da parte della FISE. È fatta salva comunque la possibilità per i tesserati di partecipare alle manifestazioni ludiche e ricreative indette da altri Enti e/o associazioni. Tali manifestazioni, caratterizzate da scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale, potranno svolgersi anche con modalità competitive con l'assegnazione di premi e/o trofei di natura esclusivamente simbolica ma non potranno comportare la previsione di classifiche o l'assegnazione di titoli».*

La Federazione – ritenendo che l’Autorità tramite la Delibera estendesse, senza averne il potere, il perimetro degli impegni proposti da FISE⁵– ha adito il TAR Lazio impugnando la Delibera per chiederne l’annullamento, nella parte in cui l’Autorità aveva integrato gli impegni, mutandone in modo sostanziale il contenuto precettivo.

Con sentenza del 22 ottobre 2008, n. 10428, il Collegio ha ritenuto illegittima la Delibera e l’ha annullata in *parte qua*, ribadendo che l’Autorità, ai sensi dell’art. 14 *ter* della legge n. 287/1990, “*ha il potere di valutare gli impegni proposti soddisfattivi o meno ai fini della tutela della concorrenza e del mercato cui è istituzionalmente preposta, ma, se valuta gli impegni soddisfattivi, arresta il procedimento e rende obbligatori gli stessi*”.

In particolare, il TAR Lazio ha rilevato l’illegittimità della Delibera, nella parte in cui l’Autorità:

i) aveva consentito la libera partecipazione dei tesserati FISE, **anche a titolo agonistico** e con l’assegnazione di titoli e classifiche, a qualsiasi manifestazione od evento da parte di organizzazioni terze rispetto a FISE;

ii) aveva postulato la possibilità che altri enti ed associazioni potessero prevedere manifestazioni con classifiche ed assegnazione di titoli **non di valenza federale**, con conseguente superamento dell’esclusiva a FISE delle competizioni agonistiche a cui la stessa non aveva mai abdicato, ma, anzi, ha costantemente ribadito;

In conclusione, il Collegio ha stabilito che, “*a seguito dell’annullamento in parte qua della delibera impugnata, l’Autorità procedente dovrà **nuovamente valutare** se gli impegni proposti siano soddisfattivi al fine di eliminare i profili anticoncorrenziali in relazione ai quali è stato avviato il procedimento, nel qual caso la delibera del 15 maggio 2008 come emendata dalle parti illegittime resterà vincolante per la ricorrente ed il procedimento rimarrà chiuso senza l’accertamento di alcuna infrazione, o, viceversa, non siano soddisfattivi ai fini in questione, nel qual caso, essendosi modificata la situazione di fatto rispetto ad un elemento su cui si è fondata*

⁵ L’Autorità è titolare del solo potere di accettare o di rifiutare gli impegni proposti dall’impresa, ai sensi dell’art. 14 *ter* della legge n. 287/1990.

la decisione, l'Autorità potrà riaprire d'ufficio il procedimento ai sensi dell'art. 14 ter, co. 3, l. 287/1990".

La sentenza suesposta è stata appellata ed il Consiglio di Stato, Sez. VI, con pronuncia del 19 novembre 2009, n. 7307, ha respinto il ricorso in appello ed ha ritenuto la questione di competenza dell'Autorità, stabilendo che: *"(...) a fronte di una tale statuizione ogni questione inerente il merito della problematica non può essere introdotta in questa sede, ma potrà essere fatta valere davanti all'Autorità, la quale dovrà comunque (ri)valutare con provvedimento espresso l'idoneità degli impegni in assenza delle modifiche da lei apportate con il provvedimento annullato (...)".*

3. La Delibera AGCM dell'8 giugno 2011, n. 22503

In ottemperanza alle suddette pronunce giurisdizionali l'Autorità, con delibera del 22 aprile 2010, aveva disposto la **riapertura d'ufficio del procedimento**, ai sensi degli articoli 101 e 102 del T.F.U.E., nei confronti di FISE, **contestualmente disponendo il rigetto** degli impegni a suo tempo proposti dalla medesima Federazione, ritenendo che essi non apparissero più soddisfattivi.

In proposito, l'Autorità aveva, infatti, ritenuto che la delibera di accoglimento degli impegni, così come parzialmente emendata dalle richiamate pronunce giurisdizionali, potesse avvalorare l'assunto che a FISE fosse attribuibile, anche al di fuori del contesto CONI-CIO, **un'ingiustificata esclusiva sulla disciplina dell'intera attività equestre.**

In data 21 luglio 2010, FISE formalmente presentava i nuovi impegni con l'intento di rimuovere le presunte problematiche di natura concorrenziale riscontrate dall'Autorità, ai sensi dell'art. 14 ter della legge n. 287/1990.

In via preliminare, la Federazione aveva ribadito che l'attività "agonistica", contrapposta a quella "amatoriale", **non è definita dalla presenza di premi o classifiche, ma piuttosto dal suo contenuto tecnico**, la cui organizzazione è attribuita alla stessa in quanto unica Federazione

nazionale affiliata alla FEI che, a sua volta, è l'unica Federazione internazionale per lo sport equestre facente parte del CIO⁶.

Inoltre, FISE si era pure impegnata a:

- adottare un **regolamento sportivo** approvato dal Consiglio Federale che, in attuazione delle direttive imposte dalla normativa di settore e dal CONI, individuasse per **ogni singola disciplina CIO/FEI** – cioè **Salto a ostacoli, Concorso completo, Dressage e Paraolimpica, Attacchi, Endurance, Reining, Volteggio** – la **linea di demarcazione** tra attività sportiva agonistica e attività sportiva non agonistica (“amatoriale”) in osservanza ai parametri CIO/FEI;
- regolamentare **in via esclusiva le sole discipline CIO/FEI svolte in forma agonistica**, adeguando in tal senso i propri regolamenti ed eliminando qualsiasi riferimento a esclusive che esulassero da tale contesto;
- riconoscere come **legittimo lo svolgimento in forma non agonistica** delle discipline CIO/FEI anche da parte di enti diversi dalla stessa, anche con tesserati FISE e con l’attribuzione di classifiche e premi;
- riconoscere come legittimo lo svolgimento di **tutte le altre discipline non CIO/FEI anche da parte di enti** diversi dalla stessa;
- riconoscere come legittima l’iscrizione dei **propri tesserati a enti diversi** dalla stessa, **non svolgenti attività agonistica nelle discipline CIO/FEI**;
- consentire ai **circoli affiliati a FISE di stipulare accordi con altri enti o associazioni** per l’organizzazione di manifestazioni e gare equestri, anche nell’ambito delle discipline CIO/FEI, **laddove svolte in forma non agonistica**, sulla base di una **convenzione quadro** tra FISE e tali enti o associazioni, terze rispetto all’ordinamento sportivo, con riferimento agli aspetti della sicurezza e della vigilanza.

L’Autorità, con provvedimento dell’8 giugno 2011, n. 22503, aveva ritenuto gli impegni assunti da FISE idonei a rimuovere i presunti profili anticoncorrenziali evidenziati.

⁶ Ai sensi dell'articolo 116 delle “*FEI General Regulations*”, la FISE è, infatti, tenuta istituzionalmente a vigilare sulla “qualificazione agonistica” dei praticanti l’attività sportiva equestre, al fine di preservarne la salute e garantirne la preparazione tecnica, tenuto conto che essa è responsabile della “idoneità fisica e tecnica dei cavalli e degli atleti che partecipano alle competizioni alle quali questi sono ammessi”.

In attuazione dei detti impegni, FISE aveva:

- modificato il proprio Statuto, in particolare gli artt. 1, 5, 11, nel senso dei su richiamati impegni;
- adottato il “Regolamento Tecnico dell’attività sportiva agonistica equestre” con Delibera del Consiglio Federale del 24 gennaio 2012 (“Regolamento tecnico del 2012”).

4. La Delibera AGCM dell’8 ottobre 2019, n. 27947

4.1. Riapertura del procedimento

Tuttavia, la questione non si può ritenere conclusa. Tant’è che in data 29 maggio 2018, l’Autorità, con Delibera n. 27186, ha riaperto l’istruttoria, a seguito di nuove ed ulteriori segnalazioni e testimonianze pervenute da enti operanti nell’ambito dell’attività ed organizzazione di eventi equestri.

Le segnalazioni hanno avuto ad oggetto, in via principale, le modifiche effettuate da FISE con riferimento ai suoi precedenti regolamenti e l’adozione di nuovi, che, contrariamente agli impegni assunti, avrebbero compreso l’ambito di attività delle organizzazioni concorrenti nello svolgimento di gare amatoriali.

L’Autorità, con il provvedimento sanzionatorio dell’8 ottobre 2019, n. 67267, ritenendo che la Federazione avesse violato gli impegni in precedenza assunti e che, con la propria condotta, avesse integrato un abuso di posizione dominante, ha condannato FISE:

- al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria di €451.090,82;
- alla cessazione immediata dell’infrazione accertata;
- alla presentazione di una relazione circa le misure adottate al fine di eliminare l’infrazione accertata.

FISE, avverso a detto provvedimento, ha tempestivamente promosso ricorso avanti al TAR Lazio al fine di ottenerne l’annullamento.

Il TAR Lazio ha respinto il ricorso proposto da FISE che, quindi, ha appellato il rigetto avanti al Consiglio di Stato.

5. La sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 5054/2024

L'intervento del Consiglio di Stato, Sez. VI, è stato risolutivo e dirimpente. Con la sentenza n. 5054/2024 ha finalmente posto fine a questa annosa vicenda, principalmente chiarendo in via definitiva:

- (i) **l'esclusiva competenza tecnica di FISE** con riferimento all'organizzazione e regolamentazione delle manifestazioni e gare con equidi di natura agonistica;
- (ii) **gli esclusivi poteri in capo a FISE** di: a) **fissare la soglia di agonismo** su determinate discipline; b) **garantire che i propri affiliati e tesserati non partecipino a eventi agonistici fuori dal circuito federale**; c) **impedire che i circoli affiliati non organizzino eventi agonistici di terzi** (che sono, però, liberi di operare fuori dal circuito federale);
- (iii) non ultimo, ha confermato che la Dirigenza FISE da sempre, e non solo da ora, opera correttamente.

Più in dettaglio, **il Consiglio di Stato ha statuito che i poteri esclusivi di FISE sono sicuramente suscettibili di incidere sul mercato rilevante degli eventi**, erodendo lo spazio residuo nel quale possono operare gli altri enti che organizzano competizioni amatoriali, **ma detti poteri non possono costituire di per sé la prova della dominanza di tale mercato, che, per come definito dall'AGCM, include, ad esempio, anche le attività meramente ludiche**, essendo a tal fine necessario verificare come il mercato di riferimento sia effettivamente ripartito tra i soggetti che vi operano, nonché l'incidenza concreta di detti poteri sullo stesso.

Dall'esame della sentenza *de qua*, emerge come i Giudici di Palazzo Spada abbiano ben evidenziato: da un lato, che AGCM ha espresso il proprio giudizio principalmente considerando i poteri esclusivi riconosciuti a FISE e trascurando di assumere e valutare altri elementi essenziali ai fini dell'individuazione di un'eventuale posizione dominante di FISE rispetto al mercato rilevante; dall'altro, l'erronea identificazione del mercato rilevante, definito dall'Autorità medesima come presupposto per l'irrogazione della sanzione ai danni di FISE. Il Collegio, rilevato che il mercato definito dall'AGCM e quello nel quale opera FISE non sono perfettamente sovrapponibili, ha dimostrato come fossero infondati i presupposti su cui si basavano i provvedimenti impugnati, affermando che i poteri esclusivi di cui quest'ultima è

titolare “*non includono quello di conformare direttamente il mercato degli eventi così come definito dall’Autorità, che include, senza distinzione, eventi agonistici, amatoriali e ludici*”.

In altri termini, seppur tali poteri possono influenzare indirettamente il mercato degli eventi in generale, nello specifico non comportano ricadute significative “*su tutte le diverse attività che vi sono incluse, quale, ad esempio, quella degli eventi che paiono avere una connotazione semplicemente ludica*”.

In relazione a tale aspetto, pertanto, il Collegio ha fatto propri i rilievi della Federazione, stabilendo che il mercato rilevante individuato dall’Autorità non coincide con l’ambito di competenza regolamentare e organizzativa riconosciuta in capo a FISE. Infatti, come evidenziato dalla sentenza n. 5054/2024, “*nel caso di specie [...], oggetto di istruttoria di AGCM sono le gare organizzate da altri enti (come i segnalanti ASI e GIA) sotto la propria egida e con propri calendari, rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere di approvazione, né di regolamentazione*”. Il Consiglio di Stato ha, dunque, affermato che l’Autorità non ha dimostrato la posizione dominante di FISE sul mercato così definito, specie sotto il profilo economico, “*non potendosi affatto affermare con certezza che, nonostante FISE detenga un potere regolamentare relativo alle discipline sportive che altri enti non hanno, questa detenga una posizione dominante, residuando per l’appunto ambiti rispetto ai quali FISE non detiene alcun potere*”.

A completamento di quanto suindicato, si noti che il Collegio, dopo aver ribadito che il concetto di posizione dominante “*consiste nella **situazione di potenza economica** grazie alla quale l’impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori*”, ha rammentato che “*per provarne l’esistenza vengono solitamente presi in considerazione i seguenti indici indiretti: **la quota di mercato dell’impresa; le possibilità di espansione dei concorrenti già presenti sul mercato ovvero di ingresso di imprese esterne ad esso; l’eventuale contro-potere degli acquirenti***”. In ragione di ciò, la posizione dominante di FISE nel mercato dell’organizzazione delle gare avrebbe dovuto essere valutata anche sulla base di elementi quantitativi atti a rappresentare la situazione del mercato, come, ad esempio, il fatturato, il numero di tesserati presso i vari enti ed associazioni operanti anche nel settore degli

eventi equestri, nonché il numero di eventi dagli stessi organizzati. Ebbene, detti elementi sono del tutto mancati nell'istruttoria e nella valutazione di AGCM che, in tal modo, aveva emesso provvedimenti che, oggi, il Consiglio di Stato, con la sentenza *de qua*, ha annullato, escludendo, peraltro, definitivamente la sussistenza dell'illecito anticoncorrenziale ai sensi dell'art. 102 T.F.U.E. in capo a FISE.

È evidente che il riconoscimento in capo a FISE della competenza tecnica necessaria a svolgere correttamente i poteri alla stessa conferiti in via esclusiva concorre a definire nuovi equilibri e sinergie di quest'ultima con il CONI e, soprattutto, con gli altri organismi sportivi che dalla chiarezza della presente sentenza possono solo trarre vantaggio. Si potrebbe qui sostenere che quanto statuito per FISE nella sentenza *de qua* darà un rinnovato impulso allo spirito di reciproca collaborazione e massima lealtà, a beneficio dell'intero mondo dello Sport.

*** ** ***