

## Newsalert

*PA Antitrust & EU Law e Public Law, Regulatory and Authorities*

La sentenza della Corte di Giustizia sul caso Superlega: quale futuro per le competizioni sportive?

Con la sentenza resa in data 21 dicembre 2023, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) si è pronunciata sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Juzgado de lo Mercantil no. 17 de Madrid (Spagna) nel giudizio che vede contrapposte, da una parte, la European Superleague Company, S.L., e, dall'altra, l'Union of European Football Associations (UEFA) e la Fédération Internationale de Football Association (FIFA).

Nel rinvio pregiudiziale, il giudice *a quo* ha posto la questione della compatibilità di talune norme contenute negli Statuti di FIFA e UEFA con il diritto della concorrenza (artt. 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - TFUE) e con le libertà fondamentali sancite dai Trattati (artt. 45, 49, 56, 63 TFUE).

La sentenza offre numerosi spunti ricostruttivi dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento generale, specificamente quello unionale e la relativa disciplina della concorrenza, ed è destinata a diventare uno dei *leading cases* del diritto sportivo europeo.

In particolare, con tale decisione, pronunciata lo stesso giorno di altre due sentenze relative all'applicazione del diritto *antitrust* a norme adottate da federazioni sportive internazionali o nazionali<sup>1</sup>, la CGUE ha chiarito a quali condizioni le norme contenute negli Statuti di FIFA e UEFA riguardanti, da un lato, la necessità per i soggetti terzi di ottenere di una previa autorizzazione di queste ultime per organizzare competizioni

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento alle sentenze rese dalla CGUE nei casi International Skating Union (ISU) c. Commissione (causa C-124/21) e Royal Antwerp Football Club (causa C-680/21), controversie che presentano significative affinità tematiche con il caso Superlega.

sportive, pena l'irrogazione di sanzioni, e, dall'altro, lo sfruttamento commerciale dei diritti audiovisivi delle competizioni sportive professionistiche, configurano un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE e/o pratiche restrittive della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE.

La CGUE ha esaminato anche la compatibilità delle precitate norme in materia di autorizzazione preventiva obbligatoria e del relativo apparato sanzionatorio con le libertà economiche fondamentali previste dai Trattati, in particolare la libertà di prestazione dei servizi garantita dall'art. 56 TFUE.

## 1. Il contesto fattuale di riferimento e il giudizio *a quo*

In data 18 aprile 2021, dodici tra i club professionistici europei annunciavano con un comunicato stampa la nascita della European Super League ("Superlega"), prima competizione paneuropea non organizzata sotto l'egida di FIFA e UEFA.

Il progetto prevedeva una competizione semi-aperta, alla quale avrebbero avuto accesso di diritto i quindici membri fondatori più altre cinque formazioni individuate di anno in anno sulla base dei risultati sportivi conseguiti nella stagione precedente. Per l'attuazione di tale iniziativa, i club fondatori della Superlega costituivano una società denominata European Super League Company S.L. ("ESL Company").

Il 21 gennaio 2021 la FIFA e la UEFA hanno pubblicato una dichiarazione congiunta per manifestare il loro rifiuto di riconoscere la Superlega con l'avvertimento che qualsiasi giocatore o club partecipante alla Superlega sarebbe stato escluso da tutte le competizioni organizzate dalla FIFA e dalle sue confederazioni regionali. Con un successivo comunicato, il 18 aprile 2021, la precitata dichiarazione è stata confermata dalla UEFA e da altre federazioni nazionali, con un nuovo avvertimento circa l'adozione di misure disciplinari nei confronti di quei club e calciatori che avessero partecipato alla creazione della Superlega.

La ESL Company, avente sede legale a Madrid, si rivolgeva immediatamente al Tribunale civile competente (Juzgado de lo Mercantil no. 17 de Madrid) che, il 20 aprile 2021, ha adottato misure cautelari *inaudita altera parte* tese ad evitare che UEFA e FIFA, nelle more del giudizio, adottassero comportamenti tesi ad impedire o ostacolare la Superlega; il successivo 11 maggio il Tribunale ha rimesso alla CGUE una serie di questioni circa l'interpretazione del diritto UE rilevanti per dirimere la controversia.

Secondo il giudice del rinvio, FIFA e UEFA *"sfruttano in monopolio il mercato relativo all'organizzazione di competizioni calcistiche da decenni, approvando tutte le norme applicabili a dette competizioni e attribuendosi il potere sanzionatorio o disciplinare nei confronti dei club e dei giocatori partecipanti a tali competizioni calcistiche, non essendoci allo stato attuale alcun concorrente nel mercato rilevante per l'organizzazione e lo sfruttamento delle competizioni calcistiche"*, in possibile violazione dell'art. 102 TFUE.

Ad avviso del giudice a quo, inoltre, tale assetto sarebbe riconducibile all'esistenza di un accordo tra FIFA e UEFA che consente il coordinamento dei comportamenti diretti a condizionare l'organizzazione di competizioni calcistiche internazionali e la commercializzazione dei diritti economici derivanti dalle stesse, in possibile violazione dell'art. 101 TFUE.

Inoltre, secondo il giudice del rinvio, le disposizioni degli Statuti di FIFA e UEFA che attribuiscono a queste ultime il potere di previa autorizzazione di competizioni calcistiche alternative a quelle dalle stesse organizzate e la responsabilità esclusiva dello sfruttamento commerciale di tali competizioni violerebbero le disposizioni relative alle varie libertà fondamentali garantite dal TFUE.

## 2. Le conclusioni dell'Avvocato Generale

Il 15 dicembre 2022, l'Avvocato Generale (AG) ha depositato le proprie conclusioni, sviluppando argomenti che propendono per la legittimità dell'assetto previsto dagli Statuti di FIFA e UEFA. Prima di analizzare le diverse questioni l'AG ha formulato alcune considerazioni sul rapporto tra lo sport ed il diritto UE a partire dall'art. 165 TFUE, a mente del quale l'UE *"contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità"* e la sua azione deve essere diretta, tra l'altro, *"a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi"*.

Ad avviso dell'AG, l'art. 165 TFUE sarebbe espressione del *"riconoscimento costituzionale"* del *"modello sportivo europeo"*, caratterizzato per la struttura piramidale, l'apertura delle competizioni ed il regime di solidarietà finanziaria; tale previsione quindi *"costituisce una disposizione specifica rispetto alle disposizioni generali degli articoli 101 e 102 TFUE, che trovano applicazione a qualsiasi attività economica"*.

In sintesi, l'AG ritiene che le specificità dello sport non possano essere invocate per giustificare l'esclusione dall'ambito di applicazione dei Trattati; esse, tuttavia, possono essere rilevanti ai fini dell'analisi dell'eventuale giustificazione oggettiva delle restrizioni della concorrenza o delle libertà fondamentali. Nel caso di specie, l'eventuale restrizione, quindi, sarebbe necessaria e proporzionata non solo per ragioni puramente sportive, *i.e.* perché *"essenziale"* al fine di garantire l'applicazione uniforme delle regole dello sport e il rispetto di standard comuni tra le diverse competizioni, ma anche alla luce delle caratteristiche specifiche della Superlega. Questa, infatti, è caratterizzata dalla deroga al criterio del merito sportivo nell'accesso alla competizione, dalla dubbia partecipazione al sistema solidaristico proprio del modello sportivo europeo e dalla prospettata *"doppia appartenenza"* (*dual membership*), dei club fondatori che vorrebbero creare una competizione concorrente, anziché una lega indipendente e chiusa, pur continuando a far parte della UEFA.

Allo stesso modo, anche l'attribuzione in via esclusiva a FIFA e UEFA della competenza in ordine allo sfruttamento commerciale dei diritti audiovisivi delle competizioni dalle stesse organizzate, pur realizzando una restrizione della concorrenza, sarebbe suscettibile di giustificazione nella misura in cui è diretta al perseguimento di obiettivi legittimi.

Del pari, non sarebbe ravvisabile neppure una violazione delle quattro libertà economiche fondamentali previste dai Trattati, in quanto il sistema di previa autorizzazione e il relativo apparato sanzionatorio appaiono proporzionati a garantire gli obiettivi legittimi perseguiti da FIFA e UEFA, così realizzando un corretto bilanciamento tra le libertà economiche fondamentali e i principi e gli obiettivi enucleati dall'art. 165 TFUE.

### 3. La sentenza della CGUE

La sentenza resa dalla CGUE si discosta dalle conclusioni dell'AG affermando che l'adozione e attuazione da parte di FIFA e UEFA (direttamente o attraverso le federazioni nazionali) di regole che subordinano alla loro previa autorizzazione l'organizzazione di nuove competizioni calcistiche nel territorio dell'UE, senza prevedere specifici criteri e regole procedurali che disciplinino l'esercizio di tale potere, costituiscono un abuso di posizione dominante vietato dall'art. 102 TFUE, e pratiche restrittive della concorrenza vietate dall'art. 101 TFUE.

Per quanto attiene alla commercializzazione centralizzata in capo a FIFA e UEFA dei diritti audiovisivi, la CGUE chiarisce che un tale meccanismo è compatibile con il diritto UE laddove sia dimostrato che lo stesso è funzionale in concreto a migliorare la produzione o la distribuzione del prodotto calcio; valutazione rimessa in concreto al giudice del rinvio.

Da ultimo la CGUE ha ritenuto che, in assenza di specifici criteri e regole procedurali, le norme statutarie relative alla preventiva autorizzazione di FIFA e UEFA per l'organizzazione di nuove competizioni calcistiche e il relativo meccanismo sanzionatorio, restringono la libera prestazione dei servizi di cui all'art. 56 TFUE.

Il ragionamento dei giudici di Lussemburgo prende le mosse dal rilevare che, in termini generali, l'attività sportiva, nella misura in cui costituisce una attività economica, è soggetta alle previsioni del diritto UE applicabili a tale attività, conformemente alla precedente giurisprudenza. Ne consegue che tali previsioni costituiscono il parametro di legittimità delle disposizioni di cui agli Statuti di FIFA e UEFA che, come quelle oggetto del rinvio pregiudiziale, governano aspetti prettamente economici della pratica dello sport del calcio.

Un'altra delle premesse sviluppate dalla CGUE riguarda la portata precettiva dell'art. 165 TFUE che viene ridimensionata rispetto a quanto pareva potersi inferire dalle conclusioni dell'AG. La CGUE, in particolare, osserva che tale disposizione – diretta



ad individuare gli obiettivi dell'azione dell'UE nel settore dello sport - non vale ad escludere tale settore dall'ambito di applicazione di altre norme di diritto primario dell'UE ad esso astrattamente applicabili. Allo stesso modo, nella ricostruzione della CGUE, l'art. 165 TFUE non può determinare una applicazione differenziata del diritto UE al settore dello sport, ovvero una sua interpretazione fortemente orientata al perseguimento degli obiettivi dell'azione dell'UE nel campo dello sport. La CGUE riconosce, tuttavia, le peculiarità del settore calcio, precisando però che, quando si tratta di applicare a tale settore le norme del TFUE, tali peculiarità possano essere valorizzate solo nei limiti e con le modalità previsti da tali norme.

Queste premesse instradano fortemente l'esame delle singole questioni pregiudiziali.

In primo luogo, la CGUE ha affermato che la circostanza che FIFA e UEFA detengano il potere autorizzatorio per l'organizzazione di competizioni sportive da parte di terzi non è di per sé in contrasto con le disposizioni del TFUE invocate dal giudice del rinvio.

In particolare, per esaminare i profili di eventuale contrasto di tale potere con il divieto di abuso di posizione dominante di cui all'art. 102 TFUE, la CGUE sintetizza le caratteristiche peculiari del calcio professionistico, tra cui il suo notevole rilievo culturale e sociale e l'interesse mediatico che è in grado di generare, unitamente alla circostanza che è basato sull'apertura delle competizioni e sul merito sportivo. Tali peculiarità, ad avviso della CGUE, rendono in astratto legittimo assoggettare l'organizzazione e lo svolgimento delle competizioni internazionali di calcio professionistico a regole comuni volte a garantire l'omogeneità e il coordinamento di tali competizioni all'interno di un calendario generale di partite, nonché a promuovere lo svolgimento di competizioni sportive basate sui canoni delle pari opportunità e del merito sportivo.

Conseguentemente, non è ravvisabile un "abuso di posizione dominante" ai sensi dell'art. 102 TFUE nella mera previsione da parte di FIFA e UEFA di norme e sanzioni che prevedono la preventiva autorizzazione delle competizioni e disciplinano la partecipazione alle stesse di club e atleti, in quanto dirette ad assicurare il rispetto delle anzidette regole comuni.

Tuttavia, la CGUE precisa che condizione imprescindibile per la legittimità dell'adozione e l'attuazione di norme sportive attributive dei poteri autorizzativi e sanzionatori di cui trattasi è che le stesse norme assoggettino l'esercizio di tali poteri al rispetto di criteri trasparenti, oggettivi, precisi e non discriminatori nonché a specifiche regole procedurali.

Affinché tali criteri possano essere considerati non discriminatori, essi non devono subordinare l'organizzazione e la commercializzazione di competizioni da parte di terzi e la partecipazione di club e giocatori a tali competizioni a requisiti diversi da quelli applicabili alle competizioni organizzate e commercializzate da FIFA e UEFA. Allo stesso modo tali requisiti non possono essere identici o simili a quelli applicabili alle competizioni organizzate da FIFA e UEFA laddove essi siano in concreto

eccessivamente difficili da soddisfare per un operatore che non dispone delle prerogative e dei poteri di cui sono invece titolari FIFA e UEFA in ragione del loro particolare *status* giuridico.

La predeterminazione dei criteri è necessaria al fine di scongiurare il rischio di decisioni arbitrarie e irragionevoli che si traducano in pratiche concretamente lesive della concorrenza in quanto di fatto ostative all'organizzazione di competizioni alternative (la CGUE si è espressa in termini analoghi anche nel caso C-124/21 P-*International Skating Union c. Commissione*, parimenti deciso in data 21 dicembre 2023).

La CGUE sottolinea altresì l'esigenza che le norme che regolano l'esercizio del potere sanzionatorio nei confronti di club e atleti assicurino il rispetto del principio di proporzionalità tra la gravità della violazione e la sanzione irrogata.

Da tutto quanto precede consegue che un meccanismo di autorizzazione preventiva come quello in essere, in mancanza di un *framework* normativo che preveda criteri sostanziali e norme procedurali specifiche idonei a garantirne la trasparenza, l'obiettività, la precisione, la non discriminazione e la proporzionalità, costituisce un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 TFUE.

In secondo luogo, la CGUE esamina la legittimità delle norme di FIFA e UEFA oggetto di censura anche alla stregua dell'art. 101 TFUE in materia di intese restrittive della concorrenza. Al riguardo, secondo la CGUE, le regole di FIFA e UEFA in materia di autorizzazione preventiva possono considerarsi dirette anche al perseguimento di obiettivi legittimi, quale garantire il rispetto dei principi e dei valori del calcio professionistico; nondimeno esse conferiscono in concreto alla FIFA e alla UEFA il potere di autorizzare, controllare e stabilire le condizioni di accesso al mercato interessato per qualsiasi impresa potenzialmente concorrente, e quindi di determinare sia il grado di concorrenza che può esistere su tale mercato sia le condizioni in cui tale concorrenza potenziale può essere esercitata.

Pertanto, in assenza di criteri e procedure trasparenti, oggettivi, precisi e non discriminatori che disciplinino l'esercizio del potere autorizzativo e del connesso potere sanzionatorio, le norme attributive di tali poteri determinano una restrizione della concorrenza "per oggetto" e rientrano nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'art. 101, paragrafo 1, del TFUE, senza che sia necessario esaminare i loro effetti reali o potenziali.

Per quanto attiene invece alle norme di FIFA e UEFA relative allo sfruttamento commerciale dei diritti derivanti dalle competizioni calcistiche dalle stesse organizzate, la CGUE osserva che tali norme sono idonee non solo a impedire qualsiasi concorrenza tra le società calcistiche nella commercializzazione dei diritti degli eventi sportivi cui prendono parte, ma anche a limitare la concorrenza a valle tra gli operatori del settore media, con effetti pregiudizievoli per i consumatori e dei

telespettatori, specie sotto forma di limitazione della gamma di prodotti audiovisivi cui possono avere accesso.

Ne consegue che tali norme sono restrittive in violazione dell'art 101, paragrafo 1, TFUE, e costituiscono un "abuso" di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE. Tuttavia, l'assetto esistente potrebbe essere considerato compatibile con il diritto UE laddove sia dimostrato in concreto che lo stesso è funzionale a migliorare la produzione o la distribuzione del prodotto calcio.

Più precisamente, secondo la CGUE, alla restrizione della concorrenza causata dall'adozione di tale modello deve fare riscontro in concreto un beneficio tangibile in termini di efficienza nella conduzione delle negoziazioni con i *broadcaster* e, al contempo, deve essere funzionale ad implementare meccanismi solidaristici di redistribuzione dei proventi all'interno del settore calcio. Anche tale valutazione è in concreto è rimessa al giudice spagnolo.

Da ultimo, la CGUE afferma altresì che le norme in materia di autorizzazione preventiva costituiscono un ostacolo alla libera prestazione dei servizi sancita dall'art. 56 TFUE. Invero, consentendo a FIFA e UEFA di esercitare un controllo discrezionale sull'accesso di soggetti terzi al mercato dell'organizzazione e della commercializzazione di competizioni calcistiche nel territorio dell'UE, come anche sulla possibilità per i club calcistico professionistici di prendervi parte, tali norme tendono non solo a ostacolare o a rendere meno attraenti le varie attività economiche interessate, ma a impedirle del tutto, limitando l'accesso al mercato del settore calcio.

Secondo la CGUE, una simile limitazione della libera circolazione, in assenza della predeterminazione dei criteri di esercizio del potere, non è giustificabile neppure se diretta al perseguimento di obiettivi legittimi di interesse pubblico.

\*\*\* \*\*

La sentenza merita senz'altro una analisi approfondita, tenuto conto sia di alcuni rilevanti profili sistematici, specie di diritto *antitrust*, sia delle implicazioni che la pronuncia potrebbe avere per la futura organizzazione e gestione delle principali competizioni calcistiche (e non solo) su scala internazionale e nazionale.

Per il momento si rileva che la sentenza se, da un lato, afferma l'incompatibilità di principio delle disposizioni di FIFA e UEFA esaminate rispetto alle norme in materia di intese e di abuso di posizione dominante, dall'altro:

- riconosce che gli obiettivi perseguiti da dette disposizioni possono ritenersi legittimi alla stregua delle norme medesime;
- sottolinea, tuttavia, che la compatibilità di tali disposizioni resta subordinata ad una precisazione *ex ante* di criteri, sostanziali e procedurali, trasparenti, obiettivi e non discriminatori.

La sentenza, quindi, più che risolvere definitivamente la questione apre un nuovo terreno di confronto – che appare complesso e verosimilmente fonte di ulteriori risvolti contenziosi – in merito alla definizione del futuro regime di organizzazione e partecipazione relativo ai tornei internazionali e nazionali.

---

## Contatti

### **Prof. Avv. Giulio Napolitano**

Partner – Chiomenti  
Public Law  
T. +39 06 46622 806  
[giulio.napolitano@chiomenti.net](mailto:giulio.napolitano@chiomenti.net)

### **Prof. Avv. Gian Michele Roberti**

Partner – Chiomenti  
EU Law  
T. +39 06 46622 308  
[gianmichele.roberti@chiomenti.net](mailto:gianmichele.roberti@chiomenti.net)

---