

Sport equestri. Abuso di posizione dominante e mancato rispetto di impegni. L'AGCM sanziona la FISE

📅 29/10/2019

📌 INTRATTENIMENTO, SPORT, SPONSORIZZAZIONI E TURISMO, DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, SOCIETÀ

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In data 8 ottobre 2019, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha accertato¹ una violazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) nell'ambito dell'organizzazione delle competizioni amatoriali da parte della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)².

A seguito del procedimento avviato il 19 luglio 2007 al fine di verificare se la FISE,

abusando dei propri poteri regolatori, avesse impedito o limitato senza giustificazioni di carattere sportivo lo svolgimento di manifestazioni equestri attraverso condotte escludenti nei confronti di associazioni concorrenti, l'AGCM aveva deciso di rendere obbligatori gli impegni proposti da quest'ultima³. In particolare, la FISE si era impegnata a: i) modificare l'articolo

¹ Il testo del provvedimento è disponibile al seguente [LINK](#).

² La FISE è la federazione sportiva per lo sport equestre, riconosciuta dal CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), come associazione senza fini di lucro e con personalità giuridica di diritto privato, in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, secondo gli indirizzi del C.I.O. (Comitato Internazionale Olimpico), della F.E.I. (Federazione Equestre Internazionale) e dello stesso CONI.

³ Il testo del provvedimento è disponibile al seguente [LINK](#).

1.2 dello Statuto Federale⁴ in modo da mantenere in via esclusiva la sola competenza sull'attività strettamente agonistica; ii) modificare l'articolo 17, comma 2, delle Norme di Attuazione dello Statuto⁵, in modo da proibire ai tesserati di partecipare a manifestazioni agonistiche indette da altri Enti e/o associazioni senza preventiva autorizzazione da parte della FISE, fatte salve le manifestazioni ludiche e ricreative; e iii) prevedere la possibilità per i suoi affiliati di concludere accordi con Enti o associazioni non affiliati tramite una "convenzione quadro" tra la FISE e questi ultimi.

Poiché il provvedimento dell'AGCM era stato parzialmente annullato in sede giurisdizionale, l'Autorità aveva successivamente riaperto il

procedimento. Quest'ultimo si era concluso con un provvedimento del giugno 2011⁶ con cui erano stati resi obbligatori gli impegni rimodulati assunti dalla FISE. Nello specifico, la FISE si era impegnata i) a limitare il proprio ambito di riserva alle sole discipline equestri organizzate dal Comitato Internazionale Olimpico (CIO)⁷ e dalla Federazione Equestre Internazionale (FEI)⁸, e svolte esclusivamente in forma agonistica; ii) a consentire lo svolgimento delle medesime discipline a livello amatoriale, eventualmente anche con tesserati FISE; iii) a permettere lo svolgimento delle restanti discipline e/o attività equestri senza vincoli o limitazioni; e iv) a consentire l'uso degli impianti dei circoli e club affiliati alla FISE ad altri enti od associazioni in base ad apposita convenzione.

⁴ L'articolo 1 dello Statuto FISE al paragrafo 2 così dispone: "... La F.I.S.E. è riconosciuta dal C.O.N.I. ai fini sportivi, gode di autonomia tecnica, organizzativa e di gestione sotto la vigilanza dello stesso. Per tutte le sotto elencate discipline, la F.I.S.E. è competente a disciplinare l'attività equestre in Italia in tutte le sue espressioni formative, ludiche ed addestrative, con competenza esclusiva per le seguenti attività svolte in forma agonistica:

Salto Ostacoli Concorso Completo

Dressage Endurance

Attacchi; Volteggio

Reining

Paralimpica.

Per tutte le sotto elencate discipline, la F.I.S.E è competente a disciplinarne l'attività in via non esclusiva:

Cross country

Monta da lavoro - Gimkane

Equitazione di Campagna

Turismo Equestre - Point To Point – Trekking e Orienteering Equitazione

Americana; Polo

Horse Ball

Attività Pony

Riabilitazione Equestre

Attività Equestri di Tradizione e Rassegne

E tutte le altre discipline sportive praticate con il cavallo, che in sede internazionale siano riconducibili, per competenza, nell'ambito della F.I.S.E.

Per il coordinamento di tutte le discipline è prevista l'istituzione di appositi Dipartimenti Tecnici, con lo scopo di attuare i programmi predisposti ed approvati dal Consiglio federale..."

⁵ L'articolo 17 delle Norme di attuazione dello Statuto, denominato "Procedure per il tesseramento", al paragrafo 2 così dispone: "... Gli atleti che vogliono svolgere attività agonistica dovranno essere in possesso del "certificato di idoneità alla pratica sportivo-agonistica" ai sensi dell'art. 5 del D.M. 18 febbraio 1982. Detto certificato dovrà essere conservato presso la società sportiva di appartenenza e la documentazione inerente agli accertamenti effettuati nel corso delle visite deve essere conservata a cura del medico visitatore per almeno cinque anni. Ai fini dello svolgimento di attività sportiva non agonistica, sarà necessario essere in possesso del "certificato di buona salute" come disposto all'art. 1 del D.M. 28 febbraio 1983..."

⁶ Il testo del provvedimento è disponibile al seguente [LINK](#).

⁷ Il CIO è il massimo organismo sportivo mondiale, fondato nel 1894, con il compito di supervisionare l'organizzazione dei Giochi Olimpici.

⁸ La FEI, riconosciuta dal CIO, è l'organismo di governo internazionale delle discipline equestri.

Nell'ambito della nuova istruttoria avviata in data 29 maggio 2018 su segnalazione del Gruppo Italiano Attacchi (GIA)⁹ e delle Associazioni Sportive e Sociali Italiane (ASI)¹⁰, l'AGCM ha rilevato la violazione di tali impegni e la messa in atto di altre condotte anticoncorrenziali¹¹.

In primis, per quanto riguarda la disciplina degli attacchi¹², la FISE ha ripetutamente modificato la regolamentazione dell'attività amatoriale, restringendone la portata ed osteggiando l'organizzazione di manifestazioni e gare amatoriali da parte del GIA. Nello specifico, nel 2018 la FISE ha adottato due nuovi Regolamenti Tecnici Attacchi che, diversamente da quanto in precedenza stabilito con il Regolamento Tecnico del 2012¹³, precludono, in quanto considerata agonistica, qualsiasi prova eseguita con gli attacchi multipli e, per gli attacchi singoli, qualsiasi prova a tempo, qualsiasi prova di *dressage* che preveda passi indietro, andature riunite o al galoppo e qualsiasi percorso, lasciando nella disponibilità dei soggetti

terzi sono le attività ludiche, di tradizione e di eleganza. Inoltre, le nuove normative impongono che il responsabile della manifestazione sia sempre un tesserato FISE, e che il programma di ogni manifestazione debba essere approvato preventivamente da quest'ultima. Similmente, anche per quanto riguarda il salto ad ostacoli l'ambito amatoriale risulta drasticamente limitato. Nel 2017, infatti, la FISE ha modificato il Regolamento Nazionale Salto a Ostacoli, eliminando le categorie amatoriali e prevedendo, oltre all'attività agonistica, esclusivamente quella ludico-addestrativa.

In secondo luogo, la FISE è direttamente intervenuta in più occasioni nei confronti del GIA, di ASI e di altri Enti di Promozione Sportiva (EPS) concorrenti al fine di impedire od osteggiare manifestazioni o gare da questi organizzate, fino ad intraprendere procedimenti disciplinari a carico dei responsabili dei circoli che ospitavano

⁹ L'associazione GIA è un'associazione sportiva dilettantistica senza scopo di lucro, attiva nella specialità equestre attacchi, che utilizza le carrozze tradizionali trainate da equidi e guidate dai *driver*.

¹⁰ L'ASI è un Ente di Promozione Sportiva (EPS) riconosciuto dal 1994 dal CONI, attivo in molteplici attività sportive, tra cui quella equestre, nel cui ambito organizza anche concorsi amatoriali nella disciplina del salto ad ostacoli per altezze massime di 115 cm.

¹¹ Il testo del provvedimento è disponibile al seguente [LINK](#).

¹² La disciplina degli attacchi consiste nell'uso del cavallo attaccato alla carrozza. Si possono avere tipologie di attacchi a seconda di quanti cavalli vengono attaccati alla carrozza: il singolo (un solo cavallo), la pariglia (due cavalli), ed il tiro a quattro (quattro cavalli: due davanti chiamati di volata e due dietro detti carrozzieri).

¹³ L'articolo 8 del Regolamento così dispone: "...È qualificata attività sportiva agonistica equestre l'attività svolta nelle sottoelencate discipline secondo i seguenti parametri tecnici:

Salto ostacoli: percorso di un minimo di 8 ostacoli con un tempo di esecuzione e con salti di altezza superiore ai 70 cm per i cavalli e di 60 cm per i pony;

Completo: per il cross, tracciato di campagna con salti di altezza superiore ai 40 cm., per il dressage, elementari richieste tecniche alle tre andature (piano, trotto, galoppo) in un grafico già predisposto in un rettangolo 20x40, per il salto ostacoli, percorso con un tempo di esecuzione di un minimo di 8 ostacoli e con salti di altezza superiore ai 60 cm.;

Dressage: prove in piano che si svolgono su rettangoli di misura minima 20x40 con grafici di livello minimo E (elementari) serie 200;

Attacchi: singoli o pariglie con prove di dressage in uno spazio di mt. 100x40 e prove con coni senza ostacoli multipli e relative combinate;

Endurance: tracciato senza ostacoli in piano con un percorso superiore ai 20 km. con cavallo e ai 5 km. con i pony con cancelli veterinari durante il percorso e classifica determinata in base al tempo impiegato ed allo stato di salute dei cavalli/pony;

Volteggio: categoria D a squadre con un numero variabile da 4 a 6 atleti con un programma libero ed un programma obbligatorio;

Reining: tutte le gare con giudice di campo sono da considerarsi agonistiche;

Paralimpica: indipendentemente dal grado di classificazione tutte le gare sono da considerarsi agonistiche...".

manifestazioni ritenute non conformi alle proprie disposizioni regolamentari¹⁴.

Infine, nonostante ciò fosse previsto dagli impegni del 2007 e del 2011, la FISE non ha stipulato fino al 2018 alcuna convenzione volta a consentire e regolamentare l'uso degli impianti dei circoli e club affiliati ad altri enti e associazioni, impendendo a questi di svolgere attività amatoriale di tipo competitivo presso tali strutture. Per quanto riguarda il periodo successivo, invece, le convenzioni, pur sottoscritte, circoscrivono l'attività degli EPS a quella ludico-addestrativa non agonistica, per la cui individuazione viene fatto rinvio al Regolamento Tecnico della Attività Sportiva Agonistica Equestre del 2012.

Con la propria condotta, la FISE ha pertanto negato agli EPS la possibilità di svolgere attività agonistica, ricomprendendo nella categoria anche quella amatoriale. Inoltre, tramite le sue più recenti normative, la FISE ha completamente eliminato la categoria amatoriale, riconoscendo soltanto la distinzione tra l'attività agonistica, ad essa riservata, e quella ludico-addestrativa, le cui gare e manifestazioni sono lasciate nella disponibilità degli organizzatori terzi e degli EPS.

Nel corso dell'istruttoria, la FISE ha sollevato diverse eccezioni. Innanzitutto, essa ha sostenuto che, essendo ormai decorso il termine di prescrizione quinquennale dalla chiusura con impegni del precedente procedimento, l'AGCM si troverebbe fuori dal termine utile per la riapertura della procedura. In secondo luogo, la FISE ha contestato l'individuazione del mercato rilevante da parte dell'AGCM, in quanto l'organizzazione di manifestazioni equestri non costituirebbe un mercato unico, dovendo distinguersi tra le diverse specialità della disciplina equestre nel suo complesso. La FISE, infine, ha affermato di non trovarsi in posizione dominante nel mercato di riferimento in

quanto essa non solo organizza meno eventi rispetto ad altri EPS, ma annovera un numero di affiliati e tesserati loro paragonabile, se non addirittura inferiore.

Più in generale, la FISE ha negato tanto il mancato rispetto degli impegni imposti con il provvedimento del 2011, quanto l'attuazione di comportamenti abusivi. La FISE, infatti, sarebbe titolare di una riserva sull'attività agonistica di alcune discipline con equidi, tra le quali quella degli attacchi in cui opera il GIA. Poiché, inoltre, la definizione di attività agonistica è espressamente rimessa alle diverse Federazioni Sportive Nazionali (FSN), la FISE sarebbe pienamente legittimata a stabilire i criteri per distinguere l'attività agonistica da quella amatoriale. In merito agli interventi contestati, la FISE ha sostenuto che essi sono stati legittimamente posti in essere nell'ambito dei rapporti tra la Federazione e i suoi affiliati e tesserati, non essendo volti ad impedire la partecipazione alle competizioni agonistiche da parte di questi ultimi. Del pari, le recenti modifiche regolamentari, concernendo solamente le competizioni svolte all'interno della FISE o sotto la sua egida, non impatterebbero sul Regolamento del 2012, e quindi non sarebbero applicabili nei confronti di soggetti terzi come gli EPS. Infine, la FISE ha ribadito di aver stipulato numerose convenzioni con enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI che, tra le altre cose, disciplinano l'utilizzo dei suoi impianti, la partecipazione ad attività formative, la possibilità di doppio tesseramento degli atleti e le modalità di partecipazione alle diverse manifestazioni organizzate.

In merito alla supposta decadenza dai propri poteri istituzionali, l'AGCM ha accertato che la FISE aveva assunto i propri impegni a tempo indeterminato, rimanendo pertanto essi in vigore fino ad eventuale revoca o revisione da parte dell'Autorità stessa. Inoltre, i comportamenti oggetto di contestazione si erano verificati a partire dalla seconda

¹⁴ Si vedano i punti 73-79 del provvedimento.

metà del 2017, per cui l'avvio del procedimento nel maggio del 2018 era avvenuto non solo entro i termini di prescrizione dell'illecito, ma anche in quello dei 90 giorni per la contestazione dell'inottemperanza di cui alla Legge 689/81¹⁵. Per quanto riguarda il mercato rilevante, l'AGCM ha ricordato come la natura agonistica dell'evento prescinda da quella del soggetto che lo organizza, dalla difficoltà tecnica della competizione e dallo stesso carattere competitivo della gara, il quale è insito anche nell'attività amatoriale. Al contrario, la natura agonistica o meno della gara si lega allo svolgimento della stessa nell'ambito del circuito istituzionale che coinvolge il CIO/FEI, il CONI e la FISE, ed alla tipologia dei titoli conseguibili con la stessa. Inoltre, non ogni specialità equestre costituisce un mercato rilevante distinto, in quanto i comportamenti delle diverse FSN devono essere valutati con riferimento a tutte le specialità ad esse riferite. Per quanto riguarda la posizione dominante, infine, l'AGCM ha rilevato che essendo la FISE l'unica federazione riconosciuta dal CONI in ambito equestre, essa gode di diritti speciali che le consentono di determinare le condizioni alle quali le altre organizzazioni possono accedere al mercato e svolgervi le loro attività¹⁶. Pertanto, essa si trova in posizione dominante nel mercato di riferimento, essendo irrilevanti tanto il numero di eventi da essa organizzati quanto il numero dei suoi affiliati.

In merito gli impegni assunti nel 2011, l'AGCM ha rilevato che con i due nuovi Regolamenti Tecnici del 2018 la FISE non si era limitata a distinguere l'attività agonistica da quella amatoriale, ma aveva altresì stabilito le regole di svolgimento di quest'ultima,

subordinandone la realizzazione alla propria discrezionale approvazione. Inoltre, sebbene si fosse parimenti impegnata in tal senso per il periodo precedente, solo dopo il gennaio 2018 la FISE ha sottoscritto convenzioni con gli EPS, limitandosi, tra l'altro, a cinque di essi su quindici, a riprova della volontà di comprimere l'ambito amatoriale. Secondo l'AGCM, dunque, la FISE si sarebbe servita dei propri poteri quasi-regolatori per restringere indebitamente l'ambito di operatività degli EPS e delle associazioni sportive e riservarsi la quasi totalità dell'attività sportiva equestre, ed anzi estendendo il proprio ambito di riserva dell'agonismo e restringendo quello dell'attività amatoriale.

Tali comportamenti, oltre a non aver ottemperato agli impegni del 2011, costituiscono una autonoma fattispecie di abuso escludente nella misura in cui ostacolano o limitano l'accesso al mercato dell'organizzazione delle manifestazioni equestri a soggetti terzi rispetto alla federazione quali gli EPS¹⁷. Pertanto, alla luce della gravità dell'infrazione e degli articoli 14-ter,

¹⁵ Legge 24 novembre 1981, n. 689, Modifiche al sistema penale. L'articolo 14 della Legge, denominato "Contestazione e notificazione", al paragrafo 2 così dispone: "... Se non è avvenuta la contestazione immediata per tutte o per alcune delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di novanta giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento...".

¹⁶ CGUE 01.07.2008, Causa C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) contro Elliniko Dimosio*, punto 38.

¹⁷ Commissione Europea 08.12.2017, Caso AT. 40208, *International Skating Union's Eligibility rules*.

commi 2 e 3¹⁸, e 15¹⁹ della legge 287/90, nonché dell'articolo 8 della Legge 689/81²⁰, l'AGCM ha sanzionato la FISE per un importo complessivo di circa 450 mila euro. La palla passa ora a quest'ultima, che ha già annunciato di voler impugnare il provvedimento ritenendo che esso pregiudichi la professionalità degli istruttori e dei tecnici

federali e che non tuteli nella dovuta misura gli enti affiliati alla Federazione²¹.

¹⁸ Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato. L'articolo 14-ter della Legge, denominato "Impegni", ai commi 2 e 3 così dispone: "... L'Autorità in caso di mancato rispetto degli impegni resi obbligatori ai sensi del comma 1 può irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato. 3. L'Autorità può d'ufficio riaprire il procedimento se: a) si modifica la situazione di fatto rispetto ad un elemento su cui si fonda la decisione; b) le imprese interessate contravvengono agli impegni assunti; c) la decisione si fonda su informazioni trasmesse dalle parti che sono incomplete inesatte o fuorvianti...".

¹⁹ L'articolo 15 della legge 287/90, denominato "Diffide e sanzioni" così dispone: "... Se a seguito dell'istruttoria di cui all'articolo 14 l'Autorità ravvisa infrazioni agli articoli 2 o 3, fissa alle imprese e agli enti interessati il termine per l'eliminazione delle infrazioni stesse. Nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, determinando i termini entro i quali l'impresa deve procedere al pagamento della sanzione.

In caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato come individuato al comma 1, determinando altresì il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni.

L'Autorità, in conformità all'ordinamento comunitario, definisce con proprio provvedimento generale i casi in cui, in virtù della qualificata collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento di infrazioni alle regole di concorrenza, la sanzione amministrativa pecuniaria può essere non applicata ovvero ridotta nelle fattispecie previste dal diritto comunitario...".

²⁰ L'articolo 8 della legge 689/81, denominato "Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative", così dispone: "... Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.

Alla stessa sanzione prevista dal precedente comma soggiace anche chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie.

La disposizione di cui al precedente comma si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 2 dicembre 1985, n. 688, per le quali non sia già intervenuta sentenza passata in giudicato...".

²¹ Per maggiori informazioni, si consulti il seguente [LINK](#).



Roberto A. Jacchia

PARTNER

 r.jacchia@dejalex.com

 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com