

L'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE) si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità proprie del diritto dell'Unione europea, anche con riferimento sia alla formazione accademica e professionale, sia alla valutazione della ricerca e alla selezione dei docenti e dei ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

QUADERNI AISDUE

ES

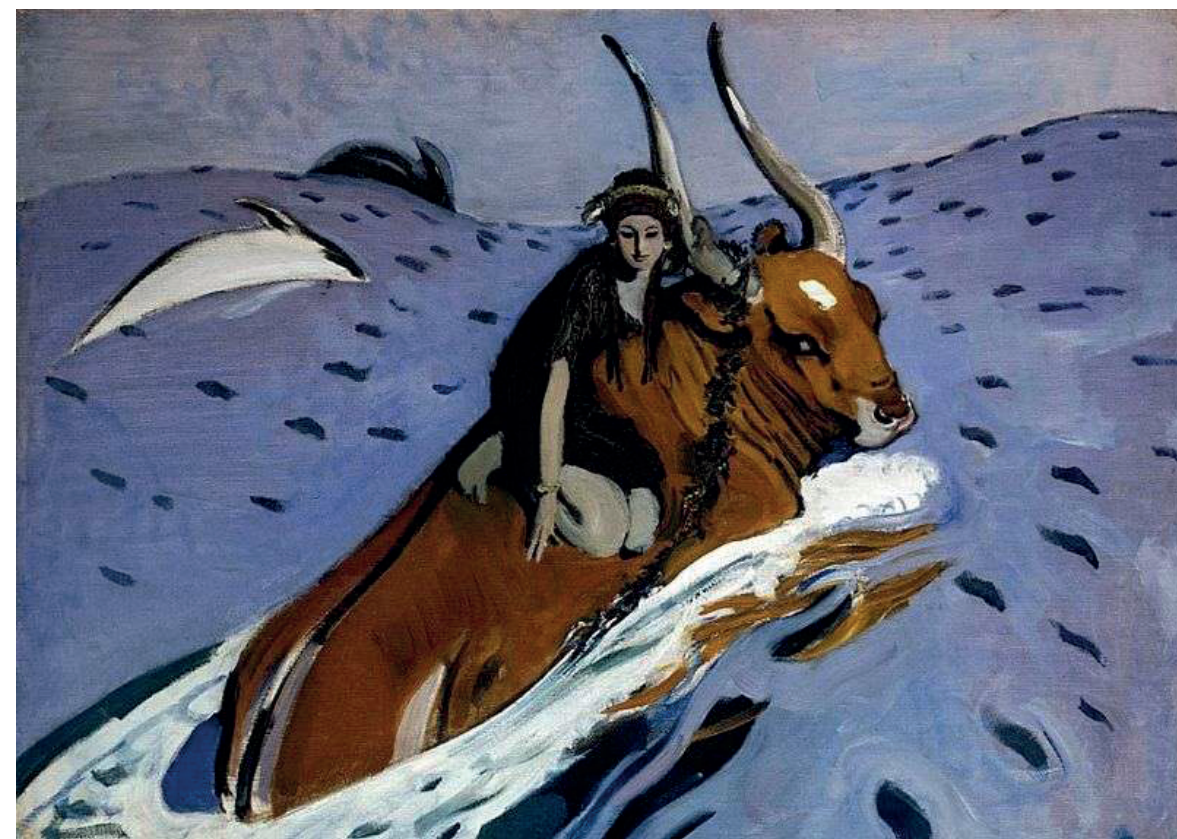
I
2023



QUADERNI AISDUE

I/2023

Editoriale Scientifica



ISBN 979-12-5976-664-9



9 791259 766649

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

Presidente: Antonio Tizzano

Segretario generale: Patrizia De Pasquale

Consiglio direttivo:

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Collegio dei garanti:

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

Quaderni AISDUE

Comitato scientifico:

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Comitato editoriale Quaderni AISDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

Comitato editoriale BlogDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Mario Barbano, Samuele Barbieri, Nicola Bergamaschi, Federico Ceci,
Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,
Giuseppe Emanuele Corsaro, Giulia D'Agnone, Alessandra Favi,
Federico Ferri, Marco Gerbaudo, Elena Gualco, Anna Kompatscher,
Miriana Lanotte, Sarah Lattanzi, Irene Marchioro, Claudia Massa,
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Gabriella Perotto,
Martina Previatello, Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani,
Enrico Tinti, Alessia Voinich

QUADERNI AISDUE

2023/1

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-664-9

ISSN 2723-9969

INDICE

Presentazione di Antonio Tizzano 9

Articoli

MANFREDI M., La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni, 9 maggio 2023 13

MENGOZZI P., L'assistenza finanziaria comunitaria e le diverse accezioni del principio di condizionalità: dal MESF al Recovery Fund-Next GenerationEU, 6 maggio 2023 29

Note e commenti

ORLANDI M., In assenza di specifici accordi tra enti di previdenza sociale, i contributi già versati non possono essere trasferiti dall'INPS alla BCE, 2 marzo 2023 47

PALLOTTA O., La Corte di giustizia rinviene una fattispecie che si assumeva perduta: l'abuso di struttura, 26 aprile 2023 61

PARISI N., Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto *Qatargate*, 13 gennaio 2023 75

PREVIATELLO M., L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione, 30 aprile 2023 93

BlogDUE

TIZZANO A., Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE, 11 gennaio 2023 109

BARBIERI S., Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l'art. 267 TFUE, 21 aprile 2023 115

BELLENGHI G., The ball is in the EU's Court (again): the Opinion of AG Szpunar in <i>Royal Antwerp Football Club</i> , 30 marzo 2023	125
BIANCO A., Cyberattacks: ipotesi di reazioni, 24 febbraio 2023	135
CAGOSSI F., Il Green Deal Industrial Plan: verso l'adozione dell'ennesimo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato?, 7 marzo 2023	145
CECI F., Dalle dichiarazioni di carattere non finanziario alla rendicontazione societaria di sostenibilità: una prima lettura della direttiva (UE) 2022/2464, 2 marzo 2023	151
COLOMBO E., Il "codice di condotta delle ONG" italiano alla prova del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, 12 febbraio 2023	165
CORSARO G., Energy and environmental State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of "incentive effect" in the case <i>Veejaam and Espo</i> , C-470/20, of 15 December 2022, 28 marzo 2023	177
DE FALCO E., La tutela del passeggero per il ritardo del volo in coincidenza: nuovi spunti dalla sentenza <i>Flightright</i> , 12 gennaio 2023	185
DE PASQUALE P., "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza <i>Ministre de la Transition écologique</i> , 7 novembre 2022	195
DIVERIO D., Nulla di nuovo... sotto il sole? Qualche considerazione a prima lettura sulla sentenza della Corte di giustizia nella causa <i>AGCM c. Comune di Ginosa</i> , 28 aprile 2023	205
FAUDONE J., The Windsor Framework: a step Forward more stable EU-UK relations?, 4 maggio 2023	219
FAVI A., "Autonomia rimediabile" degli Stati membri vs. effettività della protezione giurisdizionale: considerazioni a margine della sentenza <i>IG</i> nella causa C-289/21, 3 febbraio 2023	227
FERRI F., Intercettazioni telefoniche autorizzate in assenza di motivazione specifica e tutela dei diritti fondamentali: alcune considerazioni critiche sulla sentenza <i>HYA e al.</i> , 9 maggio 2023	239

INDICE	7
GERBAUDO M., Temporary Protection: Which Future in The EU Migration Policy?, 3 maggio 2023	249
GRECO G., Le conclusioni dell'Avvocato generale Rantos nella delicata questione della Superlega, 13 gennaio 2023	263
KOMPATSCHER A., A right to stay for medical reasons? Case note to case C-69/21 of the CJEU about the limit to returning a seriously ill and irregularly staying third-country national, 2 febbraio 2023	269
LANOTTE M., Il ridimensionamento dell'approccio del legislatore europeo (e nazionale) alla "piena trasparenza": il caso <i>Luxembourg Business Registers</i> , 9 marzo 2023	277
MARCHIORO I., La decisione (UE) 2022/2512 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia: una scelta poco attenta alla salvaguardia delle persone?, 6 marzo 2023	287
MARCIA A., The Equality Package: has the Hard Law Momentum arrived for LGBTIQ+ Rights in the EU?, 19 aprile 2023	299
MONTALDO S., Le potenzialità delle petizioni al Parlamento europeo: riflessioni e proposte sul ruolo dell'Università, alla luce di un'iniziativa recentemente avviata presso l'Università di Torino, 31 marzo 2023	309
NENCINI L., Da <i>Lexitor</i> a <i>UniCredit</i> passando per la sent. n. 263/2022: un corto circuito giurisprudenziale?, 19 aprile 2023	321
PARISI N., Come l'Unione potrebbe proteggere se stessa dalle condotte di corruzione. Qualche punto fermo a proposito del <i>Qatargate</i> , 7 gennaio 2023	329
PEROTTO G., La sentenza della Corte di giustizia nel caso <i>Fiat</i> : il divieto di aiuti di Stato e il limite dell'autonomia fiscale nazionale, 17 gennaio 2023	337
RAMAT M., The Commission Recommendation on procedural rights of persons held in pre-trial detention and on material detention conditions. A true step forward?, 7 febbraio 2023	347
ROSANÒ A., La riforma della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta in materia di attività condotte nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea, 12 gennaio 2023	359

RUGANI G., Gli ultimi sviluppi della saga sui trasferimenti di dati personali UE-USA: l' <i>Executive Order</i> firmato dal Presidente USA Biden il 7 ottobre 2022 e la proposta di decisione di adeguatezza presentata dalla Commissione UE il 13 dicembre 2022, 19 gennaio 2023	373
SCOTT B., Horizon Europe: The Next Multiannual Framework Programme, 6 febbraio 2023	383

LE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE RANTOS NELLA DELICATA QUESTIONE DELLA SUPERLEGA

Ginevra Greco*

SOMMARIO: 1. Le questioni pregiudiziali e “il modello sportivo europeo”. – 2. Il sistema di approvazione preventiva alla luce della dottrina delle “restrizioni accessorie”. – 3. L’approvazione preventiva non contrasta con gli artt. 101 e 102 TFUE. – 4. In particolare, a proposito dei diritti connessi allo sfruttamento delle competizioni sportive. – 5. Approvazione preventiva e libertà fondamentali.

1. *Le questioni pregiudiziali e “il modello sportivo europeo”*

Nella partita che si gioca a Lussemburgo e che contrappone la European Superleague Company SL (ESLC), da una parte, e la Fédération internationale de football association (FIFA) insieme alla Union de Federaciones Europeas de Futbol (UEFA), dall'altra, l'Avvocato generale Rantos assegna un bel quattro a zero a favore di queste ultime. Infatti, a parte taluni aspetti che potrebbero apparire secondari, le quattro conclusioni rassegnate dall'Avvocato generale sono totalmente a favore dell'accoppiata FIFA-UEFA, mentre le tesi accusatorie della ESLC – che hanno trovato ampia condivisione nel giudice remittente (il Tribunale commerciale di Madrid) – risultano ampiamente disattese, con accenti tali da far dubitare che il progetto di creare una nuova competizione calcistica europea (la c.d. Superlega) possa trovare una qualche protezione nelle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La “materia del contendere” è ben sintetizzata nel punto 25 delle conclusioni: “*By its questions submitted for a preliminary ruling, the referring court asks the Court to give a ruling, in essence, on the compatibility with the rules of competition and, secondarily, with the fundamental economic freedoms guaranteed by the FEU Treaty of a series of rules which have been adopted by FIFA and UEFA, in their capacity as federations governing all aspects of football at the world and European levels, and concern the organisation and the marketing of football competitions in Europe*”.

* Ricercatrice di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Palermo – 13 gennaio 2023.

Come sottolineano le conclusioni Rantos, si tratta di questioni che attingono all' "esistenza stessa" della struttura organizzativa dello sport in Europa (cfr. G. GRECO, *Il calcio europeo di nuovo al vaglio della Corte di giustizia*, in questo *Blog*, 22 luglio 2022 e S. BASTIANON, *La Superleague davanti alla Corte di giustizia. Brevi osservazioni a margine dell'udienza del 12 luglio 2022*, in *rivista.eurojus.it*). E ben si può dire che "l'importanza del presente caso è evidente", come evidenziava l'Avvocato generale Lenz nella altrettanto fondamentale vicenda del c.d. caso Bosman del 1995. Solo che in questo caso le conclusioni dell'Avvocato generale sono di segno opposto, come si vedrà poco oltre.

L'Avvocato generale ha ritenuto, invero, necessario individuare in primo luogo la cornice in cui si inquadrano i quesiti e, così, precisare quale sia, ai sensi dell'art. 165 TFUE "il modello sportivo europeo". Esso si caratterizza: a) per una struttura piramidale, con alla base lo sport amatoriale e al vertice lo sport professionistico; b) per gli obiettivi costituiti dalla promozione di competizioni aperte, accessibili a tutti sulla base del "merito sportivo"; c) per un regime di solidarietà finanziaria, attraverso la redistribuzione degli introiti dal vertice alla base (punto 30 delle conclusioni).

Secondo l'Avvocato generale l'art. 165 TFUE tende a garantire "il modello sportivo europeo" ed è una "disposizione specifica" (si direbbe, speciale), che va coordinata con la disciplina generale del diritto della concorrenza (artt. 101 e 102 TFUE), pur applicabile al settore dello sport, per la sua innegabile dimensione (anche) economica. Da qui tutta una serie di implicazioni, che finiscono per legittimare il ruolo, i compiti e il loro concreto esercizio nella vicenda concreta di FIFA e UEFA, nonostante che detti organismi:

- godano di una situazione di monopolio per quanto riguarda l'autorizzazione delle competizioni di calcio professionistico (punto 13);
- siano sicuramente "imprese", ai sensi dell'art. 101 TFUE (punto 58);
- cumulino un potere normativo con l'esercizio di attività economica (punto 71 ss.).

2. *Il sistema di approvazione preventiva alla luce della dottrina delle "restrizioni accessorie"*

Le conclusioni si fanno carico dei precedenti della Corte (sentenza *MOTOE* del 1° luglio 2008 e sentenza *OTOE* del 28 febbraio 2013), che non sono certo favorevoli alle tesi di FIFA e UEFA. Ma l'Avvocato genera-

le reputa di poterli superare in base alla “dottrina” delle “restrizioni accessorie”, originariamente applicata nel contesto degli accordi puramente commerciali, ma poi estesa alle restrizioni ritenute necessarie per motivi di interesse pubblico (anche nel campo dello sport: sentenza *Meca-Medina* del 18 luglio 2006): si tratta delle restrizioni connesse e necessarie per l’attuazione di compiti di per sé non anticoncorrenziali.

Al riguardo l’Avvocato generale rileva che “*most of the objectives invoked by UEFA and FIFA stem from the ‘European Sports Model’ and are therefore expressly covered by primary EU law and, in particular, Article 165 TFEU, with the result that their legitimacy cannot be contested*” (punto 93). Si tratta, dunque, di obiettivi legittimi.

In tale quadro le misure restrittive appaiono anche necessarie e proporzionate. Non solo perché l’istituto dell’approvazione preventiva risulterebbe “essenziale” al fine di garantire regole uniformi e standard comuni per il calcio europeo (punto 99 e ss.), ma anche perché esso sarebbe necessario e proporzionato al fine di impedire la realizzazione di un progetto di competizione, come quello della superlega (punto 102 e ss.), considerato senza mezzi termini di tipo “opportunistico” (punto 108).

In realtà, le conclusioni dell’Avvocato generale si basano in larga misura su una valutazione molto severa dell’iniziativa dell’ESLC, a causa della prospettata “doppia appartenenza” (i club fondatori intendono creare una competizione concorrente con quella dell’UEFA -e nel segmento di mercato più lucrativo-, pur continuando a far parte dell’“ecosistema” della medesima UEFA), a causa della deroga al criterio del “merito sportivo” (i club fondatori sarebbero partecipanti d’ufficio alla competizione europea) e della dubbia partecipazione al sistema solidaristico proprio del modello europeo dello sport e così via. Con la conseguenza che la risposta ai quesiti, che riguardano la compatibilità di compiti e poteri di FIFA e UEFA rispetto a principi cardine del Trattato sul funzionamento dell’Unione, scaturisce in larga misura, appunto, da un’indagine e una valutazione operata nei confronti dell’iniziativa della superlega (che, di per sé, non costituisce oggetto dei quesiti).

3. *L’approvazione preventiva non contrasta con gli artt. 101 e 102 TFUE*

Fatto sta che, sulla base dell’iter logico appena sommariamente riferito, le conclusioni sono nel senso che il regime della previa autorizzazione non contrasta con l’art. 101 TFUE. E ciò anche nel caso in cui i criteri sta-

biliti dall'UEFA non dovessero soddisfare i requisiti di trasparenza e non discriminazione, analiticamente indicati nei punti 113-116 delle Conclusioni. Infatti, applicando una logica che pare più adatta ai vizi di forma sostanziale in un procedimento su ricorso diretto, "*this would not mean that a third-party competition running counter to legitimate sporting objectives should be authorised and that UEFA's refusal to authorise such a competition could not be justified*" (punto 118).

Conclusioni analoghe valgono anche con riferimento all'art. 102 TFUE. Infatti, nonostante la posizione dominante sul mercato e nonostante che "*the 'special responsibility' borne by FIFA and UEFA, for the purpose of Article 102 TFEU, lies specifically in their obligation to ensure, when examining requests for authorisation of a new competition, that third parties are not unduly denied access to the market*" (punto 130), non sussiste contrasto con l'art. 102, per le stesse ragioni (attinenti alle "restrizioni accessorie") per le quali è stata esclusa la violazione dell'art. 101 TFUE.

Anche con riferimento ai poteri di FIFA e UEFA di imporre sanzioni ai propri tesserati, la compatibilità con gli artt. 101 e 102 TFUE scaturisce dalle conclusioni sopra esposte. Tutto ciò, peraltro, limitatamente alle società affiliate, poiché l'Avvocato generale, viceversa, esclude che vi sia proporzionalità nella sanzione di espulsione dei giocatori "*who have no involvement in the project in question*" (punto 146).

Non risulta peraltro chiarito – né affrontata la questione – se nell'ipotesi di creazione di una competizione indipendente (che, ad avviso dell'Avvocato generale, non necessiterebbe di approvazione preventiva (punto 74, punto 140, ecc.), le sanzioni possano colpire anche i giocatori tesserati, che desiderino trasferirsi in tale competizione indipendente ed eventualmente poi tornare nel c.d. ecosistema UEFA. Eppure, si tratta di un problema rilevante al fine di stabilire se vi siano "*real and concrete possibilities' for a competitor to set up an independent competition*" (punto 80).

Infatti, seppur teoricamente nulla impedirebbe di istituire società calcistiche (e relativa federazione) al di fuori dell'ecosistema UEFA (e FIFA), il "materiale umano" non potrebbe (in concreto) che essere attinto proprio dai tesserati delle federazioni che fanno capo all'UEFA e alla FIFA. Sicché sanzionare detto trasferimento (come implicitamente sembrerebbe consentito: punto 84 e 177) significherebbe impedire in radice la creazione di competizioni indipendenti.

4. *In particolare, a proposito dei diritti connessi allo sfruttamento delle competizioni sportive*

Più articolata è la risposta al quesito relativo ai diritti connessi allo sfruttamento delle competizioni sportive internazionali. Al riguardo l'Avvocato generale distingue due ipotesi, a seconda che la tematica riguardi detti diritti nei confronti delle eventuali competizioni calcistiche indipendenti, ovvero detti diritti nei confronti dei club affiliati.

Nella prima ipotesi l'Avvocato generale pare escludere ogni criticità. Infatti, pur avendo premesso che “*the Court does not have jurisdiction to interpret provisions of the FIFA and UEFA Statutes*” (punto 153) e pur avendo riconosciuto che dette disposizioni “*do contain ambiguous wording capable of being interpreted as also covering football competitions organised by third parties in Europe*” (punto 157), finisce per operare una sorta di “interpretazione conforme” delle pertinenti norme di detti Statuti. Così concludendo: “*To my mind, those provisions can concern only the commercial rights arising from the competitions organised under the aegis of UEFA, and therefore any independent competition set up outside the UEFA ecosystem could not be subject to those rules*” (punto 157).

Nella seconda ipotesi l'Avvocato generale riconosce che gli accordi che prevedono la cessione esclusiva di tali diritti ad un unico soggetto possono limitare la concorrenza (punto 159). Tuttavia, conclude ancora una volta nel senso che “*the restrictions concerning the exclusive marketing of the rights relating to the competitions organised by FIFA and UEFA appear inherent in the pursuit of the legitimate objectives related to the specific nature of sport and proportionate to them*” (punto 169).

5. *Approvazione preventiva e libertà fondamentali*

Quanto, infine, al quesito sulla compatibilità del regime di approvazione (o autorizzazione) preventiva con le libertà economiche fondamentali, il parere riconosce anzitutto che detto regime non può beneficiare della c.d. “*eccezione sportiva*”. Intendendo per tale le questioni che riguardano aspetti di interesse esclusivamente sportivo, che non hanno implicazioni economiche (sul tema cfr. R. C. R. SIEKMANN, *Introduction to International and European Sports Law*, Rotterdam 2012, p. 68 e R. PARRISH, S. MIETTINEN, *The sporting exemption in European Union Law*, The Hague, 2008).

Data, viceversa, la “dimensione economica” del quesito proposto, le norme statutarie in materia di autorizzazione preventiva – che consentono di controllare discrezionalmente l’accesso al mercato – “*be regarded as being liable to restrict, first, Articles 49 and 56 TFEU on the freedom of establishment and the freedom to provide services of undertakings wishing to enter the market for the organisation of sporting competitions*” (punto 175).

La risposta al quesito fa insorgere una qualche perplessità. Infatti, da un lato il parere riconosce che “*it is for the referring court to examine the question of the possible justification of the prior approval and participation rules at issue here and, if necessary, whether they are appropriate, coherent and proportionate*” (punto 179). D’altro lato, le conclusioni manifestano di ritenere esistenti tali cause di giustificazione (coerentemente a quanto argomentato a proposito delle “restrizioni accessorie”) e di reputarle necessarie e proporzionate (punti 181-185): tant’è che l’Avvocato generale conclude (nel dispositivo) nel senso che le norme sulle libertà fondamentali non ostano alla disciplina statutaria più volte richiamata.

Resta da stabilire se quest’ultima conclusione è sostitutiva (o comunque preclusiva) del pur conclamato rinvio al giudice *a quo*. E la questione non è affatto di poco conto, data l’impostazione che si desume dall’ordinanza di rinvio, che potrebbe essere tale da ribaltare le valutazioni dell’Avvocato generale a quest’ultimo proposito.

Anche per quest’ultima considerazione, oltre che ovviamente per l’autonomia di valutazione della Corte, la partita di Lussemburgo non pare ancora a risultato scontato. Certo è che, se la Corte vorrà seguire integralmente il parere dell’Avvocato generale, si perverrà verosimilmente (almeno) al seguente duplice risultato: *a*) da un lato – e sotto il profilo organizzativo – risulterà acquisito che l’UEFA, ente svizzero di diritto privato (così come la FIFA, conclusioni, punti 11 e 12), abbia assunto il ruolo di custode unico ed esclusivo del richiamato “*modello sportivo europeo*”, con ampi poteri normativi, autorizzatori e sanzionatori; *b*) d’altro lato – e sotto il profilo funzionale – occorrerà dare atto che difficilmente sussisteranno “*possibilità reali e concrete*” per la creazione di una competizione indipendente, che possa porsi in concorrenza col sistema FIFA-UEFA.

Tutto ciò può essere un bene o un male, a seconda dei punti di vista. Spetta alla Corte stabilire, viceversa, ciò che è conforme, o non, al diritto dell’Unione.