

**OSSERVAZIONI CRITICHE A MARGINE DELLA RIFORMA
DELL'AGENTE SPORTIVO. UNA LEZIONE DAGLI U.S.A.***Sara Rigazio*

SOMMARIO: 1. Evoluzione normativa della figura dell'agente sportivo: principi antitrust e professioni a confronto – 2. Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi – 3. 'Direttiva Servizi' e 'Direttiva Qualifiche': principi generali – 4. La disciplina dell'agente sportivo nella Legge di Stabilità 2018: osservazioni critiche – 5. *Sports agent* statunitense: un esempio per l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo.

1. – Con la Legge di Stabilità 2018 il legislatore nazionale ha regolamentato *ex novo* la figura dell'agente sportivo – sino ad allora esclusivamente disciplinata dall'ordinamento sportivo – incidendo significativamente sul vigente assetto normativo¹. Benché la novella legislativa presenti profili del

¹ L. n. 205 del 27/12/2017, in G.U., Serie generale n. 302 del 29/12/2017, Supp. Ord. n. 62. L'art. 1, co. 373, prevede che "È istituito presso il CONI, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, il Registro nazionale degli agenti sportivi, al quale deve essere iscritto, dietro pagamento di un'imposta di bollo annuale di 250 euro, il soggetto che, in forza di un incarico redatto in forma scritta, mette in relazione due o più soggetti operanti nell'ambito di una disciplina sportiva riconosciuta dal CONI ai fini della conclusione di un contratto di prestazione sportiva di natura professionistica, del trasferimento di tale prestazione o del tesseramento presso una federazione sportiva professionistica. Può iscriversi al suddetto registro il cittadino italiano o di altro Stato membro dell'Unione europea, nel pieno godimento dei diritti civili, che non abbia riportato condanne per delitti non colposi nell'ultimo quinquennio, in possesso del diploma di istruzione secondaria di secondo grado o equipollente, che abbia superato una prova abilitativa diretta ad accertarne l'idoneità. E' fatta salva la validità dei pregressi titoli abilitativi rilasciati prima del 31 marzo 2015. Agli sportivi professionisti e alle società affiliate a una federazione sportiva professionistica è vietato avvalersi di soggetti non iscritti al Registro pena la nullità dei contratti, fatte salve le competenze professionali riconosciute per legge. Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il CONI, sono definiti le modalità di svolgimento delle prove abilitative, la composizione e le funzioni delle commissioni giudicatrici, le modalità di tenuta e gli obblighi di aggiornamento del Registro, nonché i parametri per la determinazione dei compensi. Il CONI, con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata



tutto peculiari che avremo modo di approfondire, essa costituisce l'ultimo – in ordine temporale – degli interventi che a partire dall'anno 2007, ad intervalli relativamente brevi, hanno interessato la disciplina dell'agente.

Prima di analizzare nel dettaglio l'evoluzione normativa di questa figura, occorre svolgere una premessa a proposito della motivazione di assumere l'agente di calciatori – ovvero di colui che svolge la funzione di procuratore nell'ambito della F.I.G.C. – quale modello esemplificativo di agente sportivo². Invero, la disciplina del gioco calcio in generale, e i regolamenti agenti F.I.G.C. e F.I.F.A., nello specifico, sono stati ripetutamente oggetto di attenzione da parte delle istituzioni comunitarie sotto vari profili, ed offrono quindi all'interprete lo spunto per alcune considerazioni in merito al generale inquadramento dell'attività di agente anche nel contesto sovranazionale.

Anteriormente alla riforma del legislatore statale del 2018 la normativa F.I.G.C. è stata significativamente modificata nel 2007, nel 2010, nel 2011 e, infine, nel 2015 con il recepimento da parte della F.I.G.C. delle importanti variazioni attuate dalla F.I.F.A. in materia di intermediazione.

I cambiamenti operati dalla F.I.G.C. a partire dall'anno 2007 sono stati motivati dalla necessità di dare seguito alle indicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, in un'indagine conoscitiva sul calcio professionistico svolta nell'anno precedente, aveva evidenziato una serie di criticità con riguardo alla regolamentazione al tempo vigente in materia di agenti sportivi, ritenuta contraria alle norme poste a tutela della concorrenza. Si trattava di una serie di osservazioni concernenti, nello specifico, la presunta posizione dominante sul mercato di alcune imprese di intermediazione, le c.d. barriere all'entrata per l'accesso al mercato in oggetto, la standardizzazione dei

in vigore della presente legge, disciplina i casi di incompatibilità, fissando il consequenziale regime sanzionatorio sportivo". Sulle implicazioni della scelta operata a favore della fonte normativa statale, v. *infra*, paragrafi 3-4-5.

² Sebbene la normativa FIGC in materia di agenti di calciatori abbia rappresentato il modello al quale si sono ispirate le normative delle altre federazioni sportive, tuttavia si sono sempre riscontrate differenze, anche significative, tra le federazioni sportive, almeno sino all'approvazione della Legge di Stabilità 2018 nella quale, come si avrà modo di approfondire, il legislatore statale ha operato una radicale riforma istituendo un registro nazionale degli agenti sportivi da tenersi presso il CONI. Per una disamina dettagliata della disciplina dell'agente differenziata nelle varie federazioni, si veda, *ex multis*, L. Santoro, *L'agente o procuratore sportivo*, in *Lezioni di diritto sportivo*, a cura di G. Liotta-L. Santoro, Milano, 2016³, 104 s.

rapporti contrattuali e la presenza di clausole leganti ³.

L'Autorità criticava, infatti, la presenza di un albo al pari delle professioni regolamentate nell'ordinamento statale, l'obbligo di utilizzare moduli contrattuali già predisposti dalla Commissione agenti F.I.G.C. e, infine, la presenza di alcune clausole relative, da un lato, al compenso dell'agente, che era dovuto anche nel caso in cui l'ingaggio del calciatore non fosse dipeso dalla sua attività e, dall'altro, all'obbligo di conferimento dell'incarico da parte degli assistiti esclusivamente ad un solo agente, con l'evidente conseguenza di limitare la libera concorrenza tra di essi e la libera scelta degli atleti.

La F.I.G.C., tuttavia, allineandosi con l'allora analoga posizione della F.I.F.A., tenne in considerazione soltanto alcune delle criticità sollevate dall'Autorità Garante tra le quali la sostituzione, evidentemente soltanto sul piano formale, dell'albo agenti con un elenco nominativi, fermo restando l'obbligo di superare una prova al fine di conseguire l'abilitazione per lo svolgimento dell'attività di agente. La previsione di un albo, da sempre considerata questione controversa nel più generale dibattito sull'applicazione delle regole in materia di concorrenza ai servizi professionali, era stata altresì oggetto di decisione dei giudici comunitari nella sentenza *Piau* ⁴ proprio in materia di licenze agli agenti sportivi. Nel caso in oggetto, tuttavia, i giudici hanno affermato che “[... la concorrenza non è eliminata dal sistema delle licenze”, poiché l'obiettivo è quello di

³ Nel testo dell'indagine condotta dall'Autorità si legge che “Obiettivo prioritario dell'indagine è quello di verificare la rispondenza a criteri di proporzionalità delle regole che disciplinano il settore. L'Autorità riconosce che le peculiarità proprie del mondo dello sport richiedono, talora, l'adozione di regole funzionali a garantire un equilibrato svolgimento delle competizioni sportive e la parità di condizioni nello sviluppo dell'attività sportiva. Tuttavia, qualora tali regole incidano sull'attività economica degli operatori coinvolti, l'eventuale restrizione della concorrenza che ne deriva deve risultare strettamente necessaria al perseguimento dei predetti obiettivi, evitando che si determinino ingiustificati effetti restrittivi”. Il parere dell'Autorità richiamava, anche se non in modo esplicito, l'ambigua posizione della società di intermediazione GEA World che, all'epoca dell'indagine la società deteneva una quota di mercato pari al 18,9%, con un evidente squilibrio rispetto al resto dei concorrenti. Si trattava, infatti, di un'associazione di imprese, con la conseguente restrizione del mercato di riferimento data la presenza di un esiguo numero di attori sul mercato. Inoltre, la GEA era presieduta dal figlio dell'allora direttore generale della Juventus, a sua volta al centro delle vicende giudiziarie note all'opinione pubblica come “Calciopoli”. In proposito, si veda AGCM, *Indagine conoscitiva sul settore del calcio professionistico*, consultabile sul sito www.agcm.it. Sul punto, inoltre, L. Santoro, *L'agente o procuratore sportivo*, cit., 105-109.

⁴ Tribunale di Primo Grado, causa T-193/02, *Laurent Piau/Commissione delle Comunità Europee*.

operare “una selezione in senso qualitativo piuttosto che una restrizione quantitativa all'accesso”⁵, lasciando così, evidentemente ancora aperto, il dibattito.

Con la riforma del 2011 la F.I.G.C. si è sostanzialmente allineata alla decisione del TAR Lazio n. 33428 del 2010 che giudicava il divieto di organizzazione in forma imprenditoriale degli agenti, contenuto nell'art. 4, II co., lett. e) del Regolamento allora vigente, una limitazione della disciplina in materia di lavoro, senza alcun riscontro né nella normativa europea né, tantomeno, in quella della F.I.F.A. Stessa sorte è toccata alla previsione di cui all'art. 24 del Regolamento che sanciva l'obbligo di deferire ogni controversia tra agente e cliente al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo sport.

Quest'ultima previsione, invero, conferma la tesi della dottrina maggioritaria⁶ secondo la quale l'agente non è un soggetto dell'ordinamento sportivo, così come peraltro affermato dalla stessa giurisprudenza comunitaria, secondo la quale l'attività riconducibile all'agente è “periferica all'attività sportiva, e non peculiare al mondo dello sport”⁷. Al contempo, vanno rilevate una serie di incongruità a partire dalla diversa disciplina tra la F.I.G.C. e le altre federazioni

⁵ Cfr. punto 103 della sentenza. Il caso concerne il ricorso presentato da un cittadino francese contro la decisione della Commissione europea di non procedere nei confronti della F.I.F.A. per incompatibilità concorrenziale del regolamento agenti calciatori allora vigente, ex artt. 81 e 82 del Trattato (ora artt. 101 e 102 TFUE). Nello specifico, il 23 marzo 1988 il sig. Piau presentava una denuncia alla Commissione lamentando che il regolamento sull'attività degli agenti dei calciatori, all'epoca vigente, fosse contrario all'art. 49 del Trattato sulla libera prestazione di servizi a causa delle restrizioni riguardanti le modalità di accesso alla professione. Cfr. punto 102 della sentenza. Dal canto suo la F.I.F.A. pur contestando l'accusa che essa ricadesse nella definizione di associazione di imprese, il 10 dicembre del 2000 adottava un nuovo regolamento per l'attività degli agenti. Conseguentemente venivano chiusi i fascicoli relativi alla questione e il 30 agosto del 2001 la Commissione comunicava al sig. Piau che, considerata l'adozione del nuovo regolamento e l'eliminazione delle misure maggiormente restrittive, non sussisteva più un interesse della Comunità a dare seguito al procedimento. In seguito ad un secondo rigetto da parte della Commissione a continuare nel procedimento, il sig. Piau presentava ricorso al Tribunale di primo grado, adducendo la violazione delle regole di concorrenza da parte del regolamento F.I.F.A.. Il Tribunale, com'è noto, rigettava anche tale motivo di ricorso.

⁶ Così Santoro, op. cit., 110. Si veda, inoltre, A. Zoppini, *I Procuratori Sportivi nell'evoluzione del diritto dello sport*, in *Riv. Dir. Sportivo*, 1999, 73. L'Autore si sofferma sulla “soggettività riflessa” del procuratore sportivo, evidenziando come questi sia costretto ad assoggettarsi alle regole dell'ordinamento sportivo pur non essendone parte; condizione testimoniata, secondo l'Autore, dal fatto che “egli non è iscritto alla Federazione”.

⁷ Corte di giustizia, Ceg, 23 febbraio 2006. Anche TAR Lazio, n. 33428/2010 richiama espressamente la decisione dei giudici comunitari.

sportive, alcune delle quali assegnano formalmente lo *status* di tesserato all'agente sportivo, con i correlati diritti e doveri che da tale *status* discendono⁸, a differenza della F.I.G.C. che, pur non contemplando l'agente tra i tesserati, assoggetta comunque tale figura ai doveri che tipicamente discendono dallo *status* di soggetto dell'ordinamento sportivo⁹.

L'ultima riforma – prima dell'intervento legislativo del 2018 – è stata attuata nel 2015 e ha dato formale attuazione alla modifica, operata dalla F.I.F.A. nel 2014, concernente le collaborazioni con gli agenti, detti intermediari. L'intento dichiarato dalla F.I.F.A. era quello di ottenere maggiore trasparenza con riguardo ai rapporti tra gli intermediari e gli assistiti; di fatto, il nuovo regolamento si è risolto in una sostanziale liberalizzazione dell'attività in oggetto, confermata *in primis* dall'abolizione della prova d'esame per il conseguimento dell'abilitazione sino ad allora prevista¹⁰.

Le modifiche attuate dalla F.I.G.C. hanno tuttavia sollevato numerose critiche sia da parte degli addetti ai lavori, sia da parte di alcune forze politiche con riguardo, in specie, all'abolizione di tutte le licenze legittimamente rilasciate. Nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 1737, rubricato "Regolamentazione della figura e dell'attività dell'agente sportivo" il cui impianto è confluito nella disciplina contenuta nella Legge di Stabilità, infatti,

⁸ In proposito, cfr. le osservazioni di Santoro, op. cit., 110-112, con riguardo alle scelte operate dalla F.C.I., dalla F.I.T., dalla F.I.P., dalla F.I.D.A.L. e dalla F.I.P.A.V.

⁹ Sul punto, v. *infra*, par. 3.

¹⁰ Si veda, in proposito, quanto previsto dal Regolamento F.I.F.A. all'art. 1 della *Regulations on working with intermediaries*, ove si afferma che «*The aim of the review was to propose a new, more transparent system that would be easier to administer and implement, resulting in improved enforcement at national level*» e, inoltre, all'art. 3, «*The new system does not regulate access to the activity but provide a framework for tighter control and supervision of the transactions relating to transfer of football players in order to enhance transparency. The regulatory approach taken to achieve this is the introduction of minimum standards and requirements, as well as a registration system for intermediaries who represent players and/or clubs in concluding employment contracts and transfer agreements. They aim to provide players and/or clubs with the opportunity to choose any party they wish to engage as an intermediary, as long as this party meets specific criteria, fulfills best practice standards and respects certain key principals*». Va, peraltro, ricordato che, il superamento di un'apposita prova di esame era ancora il requisito previsto per l'iscrizione nel Registro dei procuratori di atleti di pallacanestro (art. 4 del Regolamento Procuratori) e dei procuratori dei corridori (ciclisti) (art. 5 del Regolamento per l'esercizio dell'attività di procuratore sportivo F.C.I.). Il recepimento da parte della F.I.G.C. della modifica F.I.F.A. è stato, anche, tra gli altri, l'ampliamento dei soggetti legittimati a svolgere l'attività di agente, tra i quali erano ricompresi gli avvocati, i parenti dell'atleta, in primo grado in linea retta o in linea collaterale, e il coniuge.

si denunciava la mancata previsione di “[...] un regime transitorio e/o meccanismi per l’attenuazione dei pregiudizi a danno degli agenti titolari di licenze”, che si traduceva “in una palese violazione dei principi fondamentali di certezza del diritto, di tutela dell’affidamento e di salvaguardia dei diritti acquisiti”¹¹.

Orbene, dall’esame delle modifiche concernenti la regolamentazione dell’attività dell’agente che si sono susseguite nel tempo, può svolgersi la seguente considerazione.

Pur mai formalmente ed espressamente riconosciuta quale ‘professione’, l’attività di agente è stata, sino al 2014, disciplinata e altresì considerata, nei fatti, come tale. Basti pensare, come si è accennato, alla previsione dell’albo che, com’è noto, costituisce uno degli elementi caratterizzanti le c.d. professioni ordinistiche ovvero collegiali. Non si tratta di un particolare trascurabile giacché la ricomprensione di un’attività nella nozione di professione regolamentata pone la questione – seppure controversa – della compatibilità delle norme che regolano detta attività professionale con quelle previste in materia di concorrenza.

L’approvazione nel 2014 delle *Regulations on Working with Intermediaries* da parte della F.I.F.A. sembrava andare, invero, proprio nella direzione dell’apertura al mercato della libera concorrenza dell’attività dell’agente, in considerazione dell’eliminazione sia dell’albo, sia dell’esame di abilitazione.

Nondimeno, perdurante la previsione dell’albo seppure ridenominato Registro, in una precedente occasione¹² avevamo avuto modo di evidenziare l’opportunità – in una prospettiva *de iure condendo* – di una regolamentazione unitaria per la figura dell’agente – quale professionista – ad opera del legislatore statale. In tal modo, a nostro avviso, si sarebbe raggiunto il duplice traguardo di disciplinare in modo omogeneo una figura altrimenti frammentaria e non coordinata tra le diverse discipline federali, e di riportare alla fonte che ritenevamo propria – ovvero quella statale – un soggetto che, di fatto, pur regolato dall’ordinamento sportivo, ad esso non appartiene. E proprio la regolazione di matrice statale avrebbe comportato l’affermazione dell’appli-

¹¹ Si veda, in proposito, quanto osservato da Santoro, *La professione di agente sportivo nell’ordinamento italiano a confronto con la normativa federale e il diritto antitrust*, in *Eur. Dir. Priv.*, n. 3, 2018, p. 16, sulla proposta presentata dal senatore Falanga e altri.

¹² Ci permettiamo di rinviare al nostro lavoro, *Il procuratore sportivo negli U.S.A.: spunti di riflessione per il sistema sportivo nazionale*, in *Journal of Sport Sciences and Law*, 2012, vol. V, fasc. I, p. 69 ss.

cazione delle regole *antitrust* alla professione di agente.

La disciplina dell'agente contenuta nella Legge di Stabilità 2018 sembrerebbe porsi in linea con quanto abbiamo a suo tempo suggerito, posto che il legislatore statale ha in effetti previsto una regolamentazione unitaria per tale figura. Ad un più attento esame, tuttavia, ci si accorge, sul solco di quanto affermato da autorevole dottrina¹³, che la nuova disciplina consegna all'interprete un quadro alquanto differente. Ed invero, si tratta di un concreto ritorno al passato giacché il legislatore ha normato la figura dell'agente esattamente al pari di una professione regolamentata (senza tuttavia riferirsi ad essa espressamente come tale) – si pensi soltanto all'istituzione del Registro, al ripristino dell'esame di abilitazione nonché agli obblighi di formazione – evitando, tuttavia, colpevolmente o, forse, distrattamente, di affrontare la questione – nodale – della compatibilità di detta regolamentazione con la normativa *antitrust*.

Sul punto, come richiamato dalla dottrina¹⁴, ai sensi di quanto previsto dalla disciplina di riforma degli ordinamenti professionali di cui all'art. 1 del d.p.r. 137/2012, la professione di agente va fatta rientrare tra le professioni regolamentate e, come tale, ad essa va applicata la normativa in tema di liberalizzazione delle professioni. Secondo quanto previsto dal d.p.r. richiamato, infatti, “professione regolamentata è l'attività, o l'insieme delle attività, riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, il cui esercizio è consentito solo a seguito d'iscrizione in ordini o collegi subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all'accertamento delle specifiche professionalità”. In proposito, il Consiglio di Stato ha avuto modo di chiarire che nel riferimento al concetto di professione regolamentata, il dato normativo primario vada altresì esteso “all'attribuzione in capo ai rispettivi organi di poteri ulteriori riconducibili a funzioni amministrative”.

Queste ultime, come la dottrina ha chiarito¹⁵, sono a tutti gli effetti previste dall'art. 1, comma 373 della Legge di Stabilità che richiama espressa-

¹³ Si veda il contributo di Santoro, *La professione di agente sportivo nell'ordinamento italiano a confronto con la normativa federale e il diritto antitrust*, cit., 20. A proposito degli elementi propri della nuova disciplina dell'agente sportivo riconducibili alla regolamentazione delle professioni ordinarie, l'Autrice, op. cit., 21, criticamente rileva altresì la previsione della determinazione dei compensi “che evoca il sistema delle tariffe ormai definitivamente abrogato”.

¹⁴ Santoro, op. cit., 20.

¹⁵ Santoro, op. cit., 20.

mente, tra gli altri, il compito del C.O.N.I. di curare lo “svolgimento delle prove abilitative, la composizione (...) delle commissioni giudicatrici, le modalità di tenuta e gli obblighi di aggiornamento del Registro”, nonché di definire i casi di incompatibilità e le sanzioni conseguenti mediante rinvio ad apposito regolamento che è stato adottato nel luglio 2018. Non soltanto, dunque, la disciplina dell'agente contiene molti degli elementi tipici delle professioni regolamentate ma, altresì, va osservato che essa rientra nelle professioni organizzate per collegi, ovvero in quelle professioni per le quali occorre il possesso del diploma di scuola media superiore ai fini dell'iscrizione all'albo e, alle quali, al pari delle professioni ordinistiche – come espressamente specificato nella Relazione ministeriale illustrativa del d.p.r. 137/2012 – si applica pacificamente la normativa sulla liberalizzazione delle professioni¹⁶.

Il tema dell'applicazione delle regole della concorrenza all'ambito dei servizi professionali ha acquistato una progressiva importanza a partire dagli anni novanta, allorché è divenuto oggetto di indagine da parte della Commissione Europea e di alcune importanti pronunce della Corte di Giustizia¹⁷. Tra i fattori che hanno contribuito a rendere questa tematica tanto attuale quanto complessa vi sono, da un lato, il processo di modernizzazione e di decentralizzazione dell'*enforcement* concorrenziale comunitario¹⁸ e, dall'altro, la così detta “Agenda di Lisbona”, ovvero l'insieme dei propositi e degli impegni assunti in campo concorrenziale dai Paesi dell'Unione Europea a partire dall'anno 2000 a Lisbona, in occasione della convocazione del Consiglio europeo straordinario.

¹⁶ Cfr., in proposito, la Relazione illustrativa sul Decreto del Presidente della Repubblica recante “Riforma degli ordinamenti professionali in attuazione dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”, paragrafo 4, *Tecnica dell'intervento normativo e struttura del testo*, all'indirizzo <https://www.consigionazionaleforense.it>, nella quale espressamente si afferma che il decreto in oggetto “è destinato a riformare, nei limiti dei principi indicati dalla legge, tutte le professioni regolamentate siano quindi esse esercitate da professionisti iscritti in ordini che da quelli organizzati in collegi”.

¹⁷ Si veda, in proposito, l'indagine svolta nel 2004 svolta per conto della Commissione Europea, volta ad approfondire l'effettivo livello di applicazione delle regole di concorrenza al settore delle professioni regolamentate nei Paesi dell'Unione. Tale indagine si è concretizzata nella stesura finale della c.d. Relazione Kok, dal nome del funzionario che l'ha presieduta, dal titolo “*Facing the challenge. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*”. Essa ha sottolineato l'importanza di liberalizzare i mercati e sopprimere la regolamentazione non necessaria al fine di promuovere una maggiore concorrenza.

¹⁸ A tal proposito, si veda European Competition law annual 2001, *Effective Private Enforcement of EC Antitrust Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2003, *passim*.

Con riguardo al processo di modernizzazione è da rammentare che a partire dall'entrata in vigore del Regolamento CE n. 1/2003¹⁹ in materia di applicazione delle regole di concorrenza (nello specifico gli artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea - TFUE), le Autorità Nazionali per la Concorrenza sono state investite di maggiori poteri, prevalentemente in tema di vigilanza ed esecuzione dei principi concorrenziali. Ciò ha provocato un generale allargamento del raggio d'azione delle stesse Autorità in ambiti, come quello dei servizi professionali, che, pur occupando un ruolo chiave per l'economia di tutto il territorio comunitario, sono caratterizzati allo stesso tempo da un alto tasso di regolamentazione di provenienza del legislatore nazionale e degli ordini di appartenenza.

In questa direzione si pone altresì la direttiva n. 1/2019 approvata l'11 dicembre 2018 dal Parlamento e dal Consiglio europei che, nell'ottica di un ulteriore accrescimento dei poteri delle Autorità Nazionali Garanti rispetto a quanto previsto dal Regolamento del 2003, mira ad assicurare alle stesse maggiore indipendenza, risorse e poteri di indagine ritenuti necessari per una più efficace applicazione degli artt. 101 e 102 TFUE. L'obiettivo ultimo della direttiva è l'armonizzazione delle procedure tra le Autorità Garanti degli Stati membri, in particolare con riguardo al profilo sanzionatorio²⁰.

Sotto un profilo più generale, poi, il Consiglio europeo di Lisbona, indicando tra gli obiettivi da raggiungere quello della massima competitività del sistema economico europeo, mediante l'affermazione del principio di libera concorrenza sul mercato e la promozione dello sviluppo tecnologico, ha impresso una forte accelerazione sul terreno del confronto tra il mondo professionale e l'assetto istituzionale comunitario, in tema di regolazione delle attività economiche. Tuttavia, pur nella consapevolezza della rilevanza strategica dell'applicazione del prin-

¹⁹ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (ora artt. 101-102 TFUE).

²⁰ Nella direzione di una modifica del Regolamento del 2003, si veda la Comunicazione del 9 luglio 2014 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, dal titolo "Dieci anni di applicazione delle norme *antitrust* ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003: risultati e prospettive future", [COM(2014), 453 definitivo]. Il testo della direttiva del 2019 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Europea l'11 gennaio 2019 e dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 2021. In riferimento ai maggiori poteri delle Autorità Nazionali per la Concorrenza con riguardo alla possibilità delle sanzioni da irrogare, si veda, in particolare, quanto disposto dagli artt. 6 e 7 della direttiva.

cipio di concorrenza quale primo e fondamentale passo per la costruzione di un'Europa unita – anche sul piano politico – le normative dei singoli Stati membri appaiono ancora restie all'applicazione delle regole di concorrenza all'ambito delle professioni, creando, di fatto, una frattura e, talvolta, una vera e propria contrapposizione tra quanto previsto ed auspicato a livello comunitario e, quanto, invece, oggetto di regolamentazione a livello nazionale ²¹.

La difficoltà di conciliare questi due piani trova parziale conferma anche nell'evoluzione della giurisprudenza comunitaria che, pur esprimendosi nel senso della generale applicabilità delle norme in materia di concorrenza anche ai servizi professionali, sul presupposto che la nozione di impresa identifi chi “qualsiasi entità che esercita un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento” ²², ha tuttavia espresso un orientamento altalenante su alcuni profili, quali, ad esempio, quelli relativi all'accesso alla professione e alla previsione delle tariffe professionali, lasciando così spazio ad interpretazioni non univoche, come la decisione *Piau* che abbiamo richiamato, ha in effetti dimostrato.

Nel caso dell'agente sportivo, come è stato rilevato dalla dottrina ²³, la

²¹ Secondo la Comunicazione della Commissione europea, *I servizi professionali – Proseguire la riforma*, [COMM (2005), 405 definitivo], del 5/9/2005, “Vi è una tensione potenziale tra, da un lato, la necessità di un certo livello di regolamentazione di queste professioni e, dall'altro, le regole della concorrenza del Trattato”.

²² Così, secondo i giudici, nella nota causa *Hofner ed Elser c. Macroton*, CE, 23 aprile 1991, causa C-41/90, in *Racc.*, 1991, 1979. La ricostruzione della nozione di impresa rimane una questione controversa in dottrina nel confronto con la normativa comunitaria. La bibliografia esistente sul tema è vastissima, tra gli altri, v. R. Franceschelli, *Imprese e imprenditore*³, Milano, 1972; T. Ascarelli, *Corso di diritto commerciale. Introduzione e teoria dell'impresa*³, Milano 1962; G. Auletta, voce *Attività*, in *Enciclopedia di diritto commerciale*, vol. III, Milano, 1958, 981; V. Panuccio, voce *Impresa*, in *Enciclopedia di diritto commerciale*, vol. XX, Milano, 1970, 562; F. Galgano, *L'impresa*, in *Trattato di diritto commerciale*, Galgano, vol. II, Padova, 1977; G. Cottimo, *Diritto Commerciale*, vol. I,² Padova, 1986; G. Ferrara- F. Corsi, *Gli imprenditori e le società*⁷, Milano, 1987. Sulla rilevanza della nozione di impresa nell'ambito dell'ordinamento comunitario, v. R. Franceschelli, *L'impresa comunitaria*, in *Impresa e società*, Studi in onore di A. Graziani, vol. V, Napoli, 1968, 2159 s.; M. Scalabrino, *La nozione di impresa nei trattati istitutivi delle Comunità economiche europee*, in *Riv. di dir. int.*, 1967, 185 e s.; R. Rosolini, *La nozione di impresa secondo gli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma e i suoi più recenti sviluppi*, in *Rivista di diritto industriale*, 1974, I, 187; G. Schiano Di Pepe, *Impresa*, in *Diritto Comunitario*, vol. IV, 1983, 5 s.; A. Grisoli, *Impresa comunitaria*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, Roma, 1986; S. Spadafora, *La nozione di impresa nel diritto comunitario*, in *Giur. civile*, 1990, II, 283; P. Verrucoli, *La nozione di impresa nell'ordinamento comunitario*, Milano, 1977.

²³ Si veda quanto affermato da Santoro, cit., 21-22. In particolare, si richiama la nota 20, nel-

questione della compatibilità dell'attività svolta con il principio di libera concorrenza rappresenta un profilo imprescindibile. La naturale 'vocazione internazionale' dell'agente, infatti, trova un immediato riscontro non soltanto nei dati relativi ai ricavi ottenuti dal calcio mercato, in larga parte con riferimento alle leghe europee, ma anche con riferimento alla composizione delle squadre stesse nelle quali è preponderante la percentuale di atleti di diversa nazionalità, i quali, a loro volta, sono spesso rappresentati da agenti provenienti dal proprio Paese.

In quest'ottica, dunque, occorre verificare la nuova disciplina dell'agente alla luce dei principi *antitrust* e, nello specifico, come suggerito dalla dottrina²⁴, della libertà di stabilimento, da un lato, e della libera prestazione dei servizi, dall'altro.

2. – L'applicazione del principio di libera concorrenza con particolare riguardo all'ambito delle professioni concerne la questione delle c.d. 'barriere all'entrata' del mercato di riferimento che, a sua volta, come poc'anzi accennato, implica l'analisi della normativa sotto i profili della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi²⁵. Entrambe, com'è noto, disciplinate dal legislatore comunitario in maniera dettagliata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (artt. 49-55 e 56-62 TFUE), costituiscono uno dei pilastri del mercato comune e altresì l'oggetto delle direttive 2006/123/CE, c.d. "Direttiva Servizi *Bolkestein*" e 2005/36/CE, c.d. "Direttiva Qualifiche"²⁶.

Sul presupposto della realizzazione del mercato interno, l'obiettivo prin-

la quale l'A. riporta i dati pubblicati nel rapporto *Deloitte Annual Review of Football Finance 2018*, con riferimento alla stagione 2016-2017, relativi alle leghe europee e alla quota di mercato ad esse relative. Nella medesima direzione, peraltro, vanno anche i dati pubblicati nel rapporto *Deloitte 2019*, relativo alla stagione 2017-2018 e consultabile sul sito <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/sports-business-group/deloitte-uk-annual-review-of-football-finance-2019.pdf>.

²⁴ Santoro, op. cit., 22 s.

²⁵ Sulla libertà di stabilimento e le sue peculiarità, si veda A. Arena, *La libertà di stabilimento*, in A. Arena, F. Bestagno, G. Rossolillo, *Mercato unico e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Torino, 2016, 266 s. Sul rapporto della libertà di stabilimento con le altre libertà garantite dal Trattato, v. C. Barnard, *The Substantive Law of the EU: the Four Freedoms*, Oxford, 2016, *passim*.

²⁶ Sulla direttiva "Bolkestein" si veda G. Berardis, *La direttiva generale in materia di servizi*, in F. Bestagno, L.G. Radicati di Brozolo (a cura di), *Il mercato unico dei servizi*, Milano 2007, 27 s.

principale sul quale si fonda la libertà di stabilimento è riconoscere ai professionisti il diritto di esercitare la propria attività in un altro Stato membro, su base stabile e continuativa e alle medesime condizioni “che la legislazione dello Stato membro di stabilimento definisce per i propri cittadini”²⁷. In altre parole, tale libertà implica l’accesso e il conseguente stabilimento nel mercato di uno Stato membro da parte di imprese (fatta eccezione per le disposizioni relative ai capitali di cui all’art. 49, par. 2, TFUE) senza alcuna discriminazione rispetto alle condizioni stabilite per i cittadini di quello Stato²⁸.

Secondo l’interpretazione della Corte di giustizia la nozione di stabilimento include l’esercizio effettivo di un’attività economica per una durata di tempo indeterminata, attraverso l’insediamento stabile in un altro Stato membro e assicura la possibilità di “partecipare, in maniera stabile e continuativa, alla vita economica di uno Stato membro diverso dal proprio Stato di origine e di trarne vantaggio, favorendo così l’inter-penetrazione economica e sociale nell’ambito della Comunità nel settore delle attività indipendenti”²⁹.

Al contempo, va osservato che la normativa comunitaria garantisce il diritto di stabilimento sia a titolo principale, ovvero con l’avvio o il trasferimento di un’attività in un altro Stato membro, sia a titolo secondario, ovvero nell’ipotesi in cui l’attività si svolga mantenendo una sede nello Stato di origine. Con riguardo alle persone fisiche, il diritto di stabilimento comporta la facoltà di accedere alle “attività indipendenti e di esercitarle alle condizioni definite dalla legislazione del Paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini”, con la “graduale abolizione delle restrizioni della libertà di stabili-

²⁷ In proposito, si consulti il sito del Parlamento europeo e le relative note tematiche con riferimento agli artt. 49-55, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/40/liberta-di-stabilimento-e-libera-prestazione-dei-servizi>.

²⁸ La libertà di stabilimento riguarda, inoltre, sia i lavoratori autonomi (giacché la libertà di circolazione dei lavoratori subordinati è garantita dall’art. 45 TFUE), sia le imprese, intendendo per lavoro autonomo l’attività che una persona esercita senza alcun vincolo di subordinazione - per quanto riguarda la scelta dell’attività e le condizioni di lavoro e retributive - “sotto la propria responsabilità e a fronte di una retribuzione che le sia pagata integralmente e direttamente”. Così si sono espressi i giudici della Corte di Giustizia nella causa C-268/99, Jany, in *Racc.* 2001, I-8615, punti 70-71.

²⁹ Così si sono espressi i giudici comunitari nella decisione *Gebhard*, causa C-55/94, 30-11-1995, in *Racc.* 1995, I-4165, punto 25.

mento estese anche alle agenzie o succursali”³⁰.

Ove, invece, si tratti di prestazione svolta in uno degli Stati membri con modalità temporanea ovvero occasionale, troveranno applicazione le disposizioni che costituiscono il contenuto del Capo III del Titolo IV del Trattato (TFUE) concernenti la libertà di prestazione dei servizi. Anche in questo caso il prestatore può esercitare a titolo temporaneo la sua attività in qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni previste da tale Stato per i propri cittadini (art. 57, par. 3, TFUE). V'è da osservare che il divieto di restrizioni alla libera prestazione dei servizi opera sia per le persone fisiche, sia per quelle giuridiche giacché, per espresso rinvio dell'art. 62 TFUE alle disposizioni dell'art. 54, le norme in materia di libera prestazione dei servizi vanno applicate anche alle società stabilite nell'Unione che risultano, quindi, equiparate alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno degli Stati membri.

La nozione di 'servizio' contenuta nell'art. 57 TFUE, a norma del quale “sono considerate servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone”, è stata oggetto nel tempo di differenti interpretazioni da parte della Corte di Giustizia³¹. Nella direzione di un evidente ampliamento della nozione di servizio si pongono numerose decisioni che hanno ricompreso entro tale nozione attività quali, ad

³⁰ Cfr. Corte di Giustizia, causa C-107/83, *Klopp*, in *Racc.* 1984, 2971, punti 17 e 19. Secondo i giudici la libertà di stabilimento va considerata “come espressione specifica di un principio generale valido anche per le professioni liberali in forza del quale il diritto di stabilimento implica del pari la facoltà di creare e di conservare, salve restando le norme professionali, più di un centro di attività nel territorio della comunità”. Il caso riguardava un avvocato tedesco il quale si era visto rifiutare l'accesso all'ordine forense di Parigi in base al solo fatto che egli già possedeva un ufficio in un altro Stato membro. La Corte sostenne che, sebbene agli Stati membri è data facoltà di regolare l'esercizio della professione legale nel proprio territorio, allo stesso tempo, gli stessi, non possono richiedere al legale di avere una sola sede nella quale esercitare la propria professione.

³¹ Con riguardo al requisito della remunerazione, ad esempio, in un primo momento la Corte aveva ritenuto di identificare tale elemento “nella circostanza che essa [la remunerazione] costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata, corrispettivo che è generalmente pattuito fra il prestatore ed il destinatario del servizio”. In seguito, tale interpretazione è andata ampliandosi nel senso di considerare presente ed effettivo il requisito della remunerazione anche nell'ipotesi nella quale il servizio non sia pagato da coloro i quali ne fruiscono ovvero quando l'attività abbia un carattere economico. Cfr. sentenza 27 settembre 1988, causa C-263/86, *Humbel e Edel*, in *Racc.*, 1988, 5365, punto 17.

esempio, i servizi finanziari anche a distanza, l'attività delle guide turistiche, le attività sanitarie a prescindere dal fatto che siano dispensate in ambito ospedaliero ovvero al di fuori di esso, la gestione delle scommesse sulle competizioni sportive e le stesse attività sportive ³².

A riprova della difficoltà di distinguere tra la libertà di prestazione dei servizi e quella di stabilimento, la stessa Corte di Giustizia ha suggerito la necessità e, al contempo, l'opportunità di un approccio caso per caso. Secondo i giudici, infatti, occorre andare oltre il dato meramente indicativo della durata della prestazione economica e, invece, guardare alla regolarità e alla periodicità del servizio prestato nel caso concreto, giacché “non è possibile determinare in maniera astratta la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio in un altro Stato membro non può essere più considerata prestazione di servizi ai sensi del Trattato ³³”.

Sarà, dunque, il giudice nazionale a valutare il caso concreto per distinguere ove si tratti dell'ipotesi riconducibile all'art. 57 ovvero all'art. 49 del TFUE al fine, in particolare, di verificare che l'operatore economico invochi l'una o l'altra fattispecie per ragioni legittime, e non per sottrarsi abusivamente agli obblighi previsti dalla normativa nazionale dello Stato membro dove svolge la propria attività. Com'è noto, infatti, ove ricorra la libertà di stabilimento, si applicherà la normativa nazionale dello Stato membro nel quale l'operatore è stabilito, mentre nel caso della libertà di prestazione dei servizi, sarà la normativa dello Stato membro di origine dell'operatore ad essere applicata. Sul piano delle condizioni di accesso e di esercizio dell'attività, dunque, la scelta della normativa nazionale di riferimento non soltanto sarà decisiva, ma dovrà a sua volta garantire le medesime condizioni a tutti gli operatori senza alcuna discriminazione in base al criterio della nazionalità ³⁴, mentre la legittimazione a svolgere una specifica attività verrà regolata dalle

³² Così Santoro, op. cit., 24.

³³ Così i giudici comunitari nel caso *Schnitzer*, causa C-215/01, in *Racc.* 2003, I- 14847, punto 31.

³⁴ Sul punto, si veda quanto osservato dai giudici nella causa C-76/90, *Säger*, in *Racc.* 1991, I-4221, punto 13 e nella causa C-164/99, *Portugaia Construções Lda*, in *Racc.* 2002, I-787, punto 18, ove si afferma che “L'applicazione delle normative nazionali dello Stato membro ospitante ai prestatori di servizi può vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le prestazioni di servizi da parte di persone o imprese stabilite in altri Stati membri, in quanto essa comporta spese nonché oneri amministrativi ed economici supplementari”.

normative in vigore nello Stato di stabilimento.

Ai sensi del Trattato, come poc'anzi accennato, il principio fondamentale alla base della libera prestazione dei servizi è il divieto di qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità, divieto che, sul piano pratico, si traduce con l'applicazione delle medesime condizioni previste per i cittadini nazionali agli operatori economici provenienti dagli altri Stati membri. Il divieto riguarda sia l'ipotesi delle c.d. discriminazioni dirette, ovvero nelle quali la nazionalità è il requisito per lo svolgimento dell'attività di prestazione, sia l'ipotesi delle c.d. discriminazioni indirette o dissimulate, nelle quali altri fattori, seppure diversi dalla nazionalità, quali, ad esempio, la residenza o il riferimento al punteggio maturato rispetto all'attività lavorativa svolta in quello Stato membro³⁵, creano, di fatto, uno svantaggio per i cittadini di altri Stati membri³⁶.

Come la Corte di giustizia ha avuto modo in più occasioni di affermare, una norma di diritto interno è considerata indirettamente discriminatoria "quando, per sua stessa natura, tende ad incidere più sui cittadini di altri Stati membri che su quelli nazionali e, di conseguenza, rischia di essere sfavorevole in modo particolare ai primi"³⁷.

La rilevanza del principio di non discriminazione è ulteriormente confermata dall'art. 56 TFUE, a norma del quale "le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione". Secondo i giudici, infatti, tale norma prescri-

³⁵ Si vedano, a titolo di esempio, le cause riunite Ceg C-570/07 e C-571/07, *Blanco Pérez e Chao Gómez*, in *Racc.* 2010, I-4629.

³⁶ Così si è espressa la Corte di giustizia, nella sentenza del 3 febbraio 1982, cause riunite Ceg C-62/81 e C-63/81, *Seco*, in *Racc.* 1982, 223, par.8: le disposizioni del Trattato comportano "l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore in ragione della sua cittadinanza o del fatto che egli è stabilito in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere fornita. In tal modo, esse vietano non solo le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza del prestatore, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, sebbene basata su criteri in apparenza neutri, produca in pratica lo stesso risultato". Sul punto, interessante il punto di vista espresso da A.N. Najdat-E. Mussato, *L'impatto del diritto comunitario nell'ordinamento interno: in particolare, il problema della discriminazione <<a rovescio>> nell'accesso alle professioni tra giurisprudenza e interventi normativi*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2006, 962 s. con riguardo alle potenziali discriminazioni 'al contrario' verso professionisti nazionali gravati da meccanismi di accesso più gravosi e selettivi rispetto agli omologhi europei.

³⁷ Così si esprimono i giudici nella decisione *Hartmann*, causa Ceg C-212/05 in *Racc.* 2007, punto 30.

ve “non solo l’eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi a causa della sua nazionalità, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali ed a quelli degli altri Stati membri, allorché essa sia tale da vietare o da ostacolare in altro modo le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisce legittimamente servizi analoghi”³⁸.

In altri termini, devono considerarsi ostacoli alla libera circolazione dei servizi e alla libertà di stabilimento tutte quelle misure di diritto interno che, sebbene applicate in assenza di discriminazioni sulla base della cittadinanza, sono comunque potenzialmente in grado di danneggiare, nel senso di ostacolare o, altresì, scoraggiare non soltanto l’esercizio delle libertà garantite dal Trattato in uno Stato membro ma, in una prospettiva più ampia, il funzionamento e le dinamiche dello stesso mercato unico. Sul piano dell’effettivo controllo da parte degli organi comunitari, ciò comporta, com’è agevole intuire, uno scrutinio di gran lunga più severo ed attento relativamente alle norme di diritto nazionale.

Al contempo va ricordato che lo stesso Trattato prevede limiti ben precisi alla libertà di circolazione dei servizi e a quella di stabilimento. Secondo quanto previsto dall’art. 51 TFUE, infatti, sono escluse le attività che, anche occasionalmente, partecipano all’esercizio dei pubblici poteri nello Stato membro ospitante. Sul punto, la Corte di giustizia ha avuto modo di ribadire che l’esclusione in oggetto va interpretata in senso restrittivo e funzionale³⁹.

Sono altresì compatibili con il diritto comunitario tutte le restrizioni alle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi che derivino da disposizioni legislative degli Stati membri giustificate da ragioni di ordine pubblico, sicurezza o sanità pubblica, ovvero da “motivi imperativi di interesse pubblico”⁴⁰ i quali, secondo la Corte di giustizia, sono comunque ammessi soltan-

³⁸ Si veda, in proposito, la decisione *Säger*, in *Racc.* 1991, I-4221, punto 12.

³⁹ V. C. Barnard, *The substantive of the EU - The four freedoms*, cit., 503: “*In respect of establishment, Article 51 contains an equivalent derogation to that in Article 45(4); Article 62 extends this to services. Article 51 talks of the “exercise of official authority” which more clearly suggests a functional approach than the Article 45(4) equivalent “employment in the public service. Since the Court applied the functional test to Article 45(4) and since the objectives of Article 51 are similar to those of Article 45(4), it is likely that the case law on Article 45(4) will apply equally to Article 51”.*

⁴⁰ Fra i motivi imperativi ritenuti idonei a giustificare restrizioni alle libertà fondamentali ga-

to nell'ipotesi di una restrizione che "non vada oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo"⁴¹.

Sul piano normativo la risposta delle istituzioni comunitarie nel senso di una maggiore e migliore circolazione dei servizi e di un'adeguata tutela degli operatori economici provenienti da altri Stati membri è stata l'approvazione della nuova direttiva relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva 2006/123/CE), che mira a semplificare l'accesso sul mercato per le imprese che forniscono servizi all'interno dell'Unione europea e, al contempo, a realizzare una cooperazione tra gli Stati membri sotto il profilo amministrativo al fine di eliminare tutti gli ostacoli che si frappongono ad un mercato unico dei servizi⁴².

Più precisamente, la direttiva predispone un quadro giuridico per ciascun tipo di servizio che sia fornito dietro corrispettivo economico, ad eccezione di quelli espressamente esclusi dall'art. 2 della direttiva stessa. Il Considerando n. 33 elenca i servizi oggetto della direttiva "tra i quali rientrano numerose attività in costante evoluzione"⁴³. Non si tratta, a nostro avviso, di una

rantite dal Trattato, si indicano, a titolo esemplificativo, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio, la tutela dei consumatori, la tutela dei diritti fondamentali e la protezione dei diritti del minore, mentre le finalità puramente economiche non rientrano nei motivi imperativi di interesse generale.

⁴¹ Così nella causa Ceg C-140/03, *Commissione v. Grecia*, *Racc.* I-3177, punto 27, ripresa dai giudici nella causa Ceg C-169/07, *Hartlauer*, in *Racc.* 2009, I- 01721, punto 44. Cfr. sul punto, V. Hatzopoulos, *Regulating services in the European Union*, Oxford, OUP, 2012, 146 s. il quale ricorda come un provvedimento nazionale che scoraggi od ostacoli l'esercizio di una delle della libertà di circolazione, sia ammissibile soltanto se soddisfa quattro condizioni: deve applicarsi in modo non discriminatorio, soddisfare ragioni imperative di interesse pubblico, essere idoneo a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il suo raggiungimento, così come affermato dalla Corte di giustizia nella causa *Kraus*, punto 37.

⁴² V. A. Argentati, *La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia*, in *Merc., Conc., Reg.*, 2012, 2, 337 s., secondo il quale il legislatore ha utilizzato una "tecnica di intervento normativo che si discosta dalla tradizionale armonizzazione e che, invece, consiste in un "modello di regolazione <<selettivo>>, fondato sull'individuazione <<dei punti di blocco>> che non permettono la libera circolazione dei servizi transfrontalieri" e che punta ad un sostanziale equilibrio del mercato interno. Sulla direttiva, si veda, anche, S. D'Acunto, *Direttiva Servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Milano, 2009, *passim*.

⁴³ Così il Considerando n. 33 della direttiva: "Tra i servizi oggetto della presente direttiva rientrano numerose attività in costante evoluzione, fra le quali figurano: i servizi alle imprese, quali i servizi di consulenza manageriale e gestionale, i servizi di certificazione e di collaudo, i servizi di gestione delle strutture, compresi i servizi di manutenzione degli uffici, i servizi di

precisazione di poco conto giacché, da un lato, essa conferma l'idea che proprio l'ambito della concorrenza, più di ogni altro, sia oggetto di un continuo dinamismo in considerazione dei rapidi cambiamenti ai quali il mercato e le attività ad esso connesse sono sottoposti ⁴⁴ e, dall'altro, più specificatamente con riguardo all'oggetto del nostro lavoro – come la dottrina ha osservato – le attività menzionate dalla direttiva (servizi di consulenza manageriale e gestionale, servizi di pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni, servizi di consulenza legale o fiscale) ben possono essere riferite ed accostate all'attività svolta dall'agente sportivo ⁴⁵.

Nella medesima direzione, ovvero quella di facilitare l'accesso e l'esercizio delle attività che rientrano nella nozione di servizi, promuovendo sia la libertà di stabilimento, sia la libertà di prestazione dei servizi temporanea ed occasionale, si pone anche la direttiva n. 36/2005, c.d. 'Direttiva Qualifiche', che ha l'obiettivo di affermare la libera circolazione dei servizi professionali proprio con riferimento alle sopra menzionate libertà. Da un lato, si garantisce la libertà di stabilimento mediante il riconoscimento della qualifica, dall'altro, si garantisce la libertà di prestazione dei servizi mediante la spendita del titolo professionale, conseguito nello Stato di origine, nell'ipotesi di

pubblicità o i servizi connessi alle assunzioni e i servizi degli agenti commerciali. Sono oggetto della presente direttiva anche i servizi prestati sia alle imprese sia ai consumatori, quali i servizi di consulenza legale o fiscale, i servizi collegati con il settore immobiliare, come le agenzie immobiliari, l'edilizia, compresi i servizi degli architetti, la distribuzione, l'organizzazione di fiere, il noleggio di auto, le agenzie di viaggi. Nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche, i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento e, nella misura in cui non sono esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, i servizi a domicilio, come l'assistenza agli anziani. Queste attività possono riguardare servizi che richiedono la vicinanza del prestatore e del destinatario della prestazione, servizi che comportano lo spostamento del destinatario o del prestatore e servizi che possono essere prestati a distanza, anche via Internet".

⁴⁴ Cfr. in proposito, il Considerando n. 7 della direttiva 2006/123/CE: "La presente direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un'ampia varietà di servizi pur tenendo conto nel contempo delle specificità di ogni tipo d'attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell'eliminare in via prioritaria gli ostacoli che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell'avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi".

⁴⁵ Così Santoro, op. cit., 24.

uno spostamento temporaneo ovvero di una prestazione occasionale ⁴⁶.

Ove, in quest'ultima ipotesi, l'attività professionale sia regolamentata nello Stato di origine del prestatore, l'art. 5 dispone che la libera prestazione non può essere limitata a condizione che il prestatore sia "legalmente stabilito in un altro Stato membro per esercitarvi la corrispondente professione". In caso contrario, è necessario fornire la prova di avere esercitato tale professione "nello Stato membro di stabilimento per almeno due anni nel corso dei dieci anni che precedono la prestazione di servizi". Con riguardo al regime delle esenzioni, il successivo art. 6 prevede che lo Stato membro ospitante possa dispensare i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro dai requisiti imposti ai professionisti stabiliti sul suo territorio, che concernono "l'autorizzazione, l'iscrizione o l'adesione a un'organizzazione o a un organismo professionale" e "l'iscrizione a un ente di previdenza sociale di diritto pubblico, per regolare con un ente assicuratore i conti relativi alle attività esercitate a profitto degli assicurati sociali".

Lo Stato membro ospitante può comunque richiedere, a norma dell'art. 7, che il prestatore informi preventivamente, con una dichiarazione scritta, l'autorità competente dello Stato ospitante a proposito della copertura assicurativa in relazione alla responsabilità professionale. Con riguardo all'Italia, in sede di recepimento della direttiva il legislatore ha deciso di mantenere l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo professionale, seppure automatica, nell'ipotesi di presentazione della documentazione poc'anzi menzionata, secondo quanto previsto dall'art. 13, comma 4, d.lgs. 206/2007.

Il cuore della direttiva consiste nella procedura di riconoscimento dei titoli di formazione declinata secondo tre modalità: per le attività che rientrano nell'Allegato IV della direttiva, per le professioni in campo sanitario e per gli architetti. Mentre per le prime il legislatore ha previsto un riconoscimento "sulla base dell'esperienza professionale" e per gli architetti "sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione", per le restanti professioni – nelle quali opportunamente può rientrare quella di agente sportivo ⁴⁷ – si prevede "un regime generale di riconoscimento" secondo il quale "sono ammesse al riconoscimento professionale le qualifiche professionali che sono prescritte da un altro Stato membro per accedere alla corrisponden-

⁴⁶ Così Santoro, op. cit., 24.

⁴⁷ Santoro, op. cit., 26.

te professione ed esercitarla”.

Obiettivo della Direttiva Servizi e, soprattutto, della Direttiva Qualifiche, dunque, è quello di eliminare e non di frapporre ostacoli alla libera circolazione dei servizi che, nel caso specifico delle professioni, diviene libera circolazione del sapere e della conoscenza e, dunque, della competenza. In quest'ottica, la condivisione di una piattaforma comune, in termini di regole e normative che mirino al riconoscimento dei titoli – ove siano rispettati tutti i criteri stabiliti – e al rispetto delle norme in materia di concorrenza, diviene lo strumento principale per raggiungere proprio l'obiettivo dell'integrazione comunitaria.

3. – Orbene, la disciplina sull'agente sportivo contenuta nella Legge di Stabilità del 2018 non appare, a nostro avviso, coerente con le disposizioni che abbiamo poc'anzi esaminato e, più in generale, con i principi in materia di libera concorrenza applicati all'ambito delle professioni, in più occasioni riaffermati sia dalla Corte di Giustizia, sia dagli stessi organi sportivi internazionali proprio con riferimento alla figura dell'agente.

Ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m.) adottato in attuazione della delega contenuta nella l. 205/2017, il cittadino abilitato alla professione di agente in uno degli Stati membri – che sia in possesso dei medesimi requisiti previsti per il cittadino italiano (godimento dei diritti civili e politici, assenza di condanne nell'ultimo quinquennio, possesso del diploma di scuola media superiore e superamento della prova di abilitazione alla professione) – è esonerato dalla prova dell'esame di abilitazione e può iscriversi nella sezione speciale del Registro agenti della federazione presso la quale intende svolgere la sua attività. Al contempo, egli è iscritto nella sezione speciale del Registro nazionale presso il C.O.N.I. e può svolgere la propria attività utilizzando il titolo rilasciato dal proprio Stato di origine, ovvero, non essendo in possesso di alcun titolo, utilizzando l'espressione “agente sportivo stabilito abilitato [...]”, indicando la federazione di riferimento.

Nell'ipotesi in cui il soggetto desideri, invece, iscriversi nella sezione “ordinaria” del Registro agenti al pari di un cittadino italiano, dovrà superare la prova di abilitazione così come previsto sia dall'art. 1, comma 673 della l. 205/2017, sia dall'art. 11, comma 4 del d.p.c.m. citato. Diversamente,

l'agente stabilito può chiedere l'iscrizione nel Registro ordinario degli agenti sportivi senza sostenere la prova di abilitazione, trascorsi tre anni dall'iscrizione nel Registro speciale di cui sopra, e dopo aver dimostrato di avere ricevuto almeno cinque incarichi all'anno per tre anni consecutivi svolgendo l'attività per la medesima federazione sportiva.

In primo luogo, come rilevato dalla dottrina, la terminologia utilizzata dal legislatore statale non appare corretta, giacché l'espressione 'agente stabilito' sembrerebbe richiamare una prestazione in regime di stabilimento ladove, stante la natura stessa dell'attività svolta dall'agente sportivo, tale prestazione deve essere piuttosto riferita ad un regime temporaneo ed occasionale e, dunque, di libera prestazione dei servizi ⁴⁸.

Con riferimento a quest'ultima, in secondo luogo, la previsione di un Registro 'speciale' per gli agenti c.d. stabiliti non soltanto risulta immotivata ma, altresì, sotto un profilo più generale, a nostro avviso illegittima e discriminatoria, giacché prevede un regime differenziato rispetto ai cittadini italiani per coloro i quali, in realtà, sono già in possesso di abilitazione alla professione, conseguita presso un altro Stato membro, per i quali la norma (correttamente) prevede l'esonero dalla prova abilitativa in Italia e che, dunque, si trovano nella medesima condizione degli omologhi italiani. Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento alla disposizione del decreto attuativo nella quale si richiede il superamento della prova abilitativa all'agente stabilito, ove questi voglia iscriversi nel Registro 'ordinario' degli agenti.

Al soggetto in possesso dei requisiti di cui al d.p.c.m. poc'anzi richiamati, invece, il legislatore avrebbe dovuto, a nostro avviso, riconoscere la possibilità di iscriversi direttamente nel Registro 'ordinario' senza sostenere alcuna prova abilitativa, in forza di quanto previsto dalla Direttiva Qualifiche e, più in generale, dalla *ratio* sottesa alla stessa libertà di prestazione di servizi. Piuttosto, ciò che il decreto avrebbe dovuto chiarire, e che invece ha sottaciuto, è l'ipotesi – contemplata dalla stessa Direttiva Qualifiche – del soggetto che, pur non in possesso di alcun titolo nel proprio paese di origine, ha comunque svolto l'attività corrispondente a quella di agente sportivo per almeno due anni. In questo

⁴⁸ Si veda Santoro, op. cit., 27, "Milita a sostegno di questa opinione la considerazione che l'attività dell'agente sportivo usualmente non è localizzata nel territorio di un solo Stato, ma si estende oltre i confini nazionali nei diversi Stati ove hanno sede le società sportive interessate ai giocatori che l'agente rappresenta".

caso, infatti, sarebbe stato opportuno prevedere una norma che stabilisse i criteri e i parametri di riconoscimento della qualifica in oggetto.

Sotto un profilo più generale, come accennato, l'impianto normativo così delineato dal legislatore non può considerarsi neppure in linea con i criteri e gli indirizzi fissati in sede comunitaria e recepiti anche in sede nazionale – non senza difficoltà – in materia di libera concorrenza applicata specificatamente alle professioni. La previsione di un Registro e del versamento di una quota per accedere a quest'ultimo al fine di esercitare la professione, costituiscono evidentemente restrizioni sia per l'accesso, sia per l'esercizio dell'attività nel mercato stesso, per coloro i quali vi operano e per coloro i quali fruiscono dell'attività svolta dagli agenti. Inoltre, sebbene il Regolamento approvato dal C.O.N.I. il 10 luglio 2018 in attuazione di quanto previsto dalla Legge di Stabilità rimandi alle singole federazioni il compito di stabilire le modalità di determinazione dei compensi agli agenti stessi, tuttavia l'art. 21, punto 7, lett a) del citato Regolamento prevede che le stesse federazioni possano stabilire, altresì, un tetto massimo ai compensi, lasciando dunque aperta un'ulteriore, eventuale questione di compatibilità con le norme concorrenziali anche sotto questo profilo che, com'è agevole intuire, rimanda alla ben nota problematica delle tariffe professionali.

Si tratta, più in generale, della *vexata quaestio* in ordine alla natura – restrittiva o meno rispetto al principio di libera concorrenza – di una serie di misure quali, appunto, la costituzione degli albi e la previsione delle tariffe, adottate da molti ordini e collegi professionali sul presupposto che esse garantiscano un elevato livello di qualità delle prestazioni al cliente, rispetto alle quali in più occasioni – non senza incertezza e, talora, esiti contrastanti – la Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi⁴⁹. Basti pensare, nella ricca casistica giuri-

⁴⁹ Tra i contributi, numerosi, sul tema, si vedano, A.M. Leozappa, *Le professioni tra deontologia e concorrenza*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, 805 s.; A. Berlinguer, *Il punto (e la linea) su professioni legali e diritto comunitario*, in *Contratto Impresa Europa*, 2007, 934 s.; Id., *Professione intellettuale, impresa e concorrenza nel dialogo diritto interno-diritto comunitario: premesse per uno studio*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, 638; Id., *La vexata quaestio delle tariffe professionali forensi*, in *Mercato concorrenza regole*, 2011, 65 e s.; M. Gnes, *Le professioni intellettuali tra tutela nazionale e concorrenza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, n. 6, 611; Id., *Tariffe Professionali e Diritto Comunitario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, n.9, 906; S. Cassese, *La Riforma degli Ordini Professionali*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2001, n.6, 633; A. Mari, *Professioni Intellettuali e concorrenza*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, n.2, 151; M. Gnes -A. Orlando, *Gli Ordini Professionali all'esame dell'Antitrust*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1995, n.9, 934.

sprudenziiale, alla sentenza *Arduino*⁵⁰ del 2002 sulle tariffe professionali previste dall'allora Ordine forense italiano, la cui eco, tuttavia, continua a farsi sentire seppure a distanza di un ventennio dalla sua pronuncia.

Nel caso specifico, con riguardo alla questione se l'ammontare della tariffa applicabile all'attività svolta dagli avvocati – approvata con un decreto del Ministro della giustizia in conformità ad un progetto a questi presentato dal Consiglio Nazionale Forense (CNF) – costituisse o no un accordo restrittivo della concorrenza, ai sensi dell'allora art. 81 del Trattato (ora art. 101 TFUE), la Corte di giustizia osservò che il progetto elaborato dal CNF non conteneva modalità procedurali né prescrizioni di merito idonee a garantire con una probabilità ragionevole “che il CNF si comporti, in sede di elaborazione di progetto di tariffa, come un'articolazione del pubblico potere che agisce per obiettivi d'interesse pubblico”.

La stessa, inoltre, rilevò che non risultava che lo Stato italiano avesse rinunciato ad esercitare il suo potere di decisione in ultima istanza, o a controllare l'applicazione della tariffa e, dunque, concluse ritenendo che il diritto comunitario non ostasse ad una normativa nazionale che approvava, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale – nel caso in oggetto di avvocati – una tariffa fissante dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri della professione, quando questa misura statale operava nel quadro di una procedura quale quella prevista dalla legge italiana⁵¹.

La Corte di Giustizia si è espressa nuovamente nel 2006 con riguardo ai c.d. minimi tariffari, ma con esito differente rispetto al caso *Arduino*, nelle cause riunite *Cipolla, Macrino e Capodarte*⁵². Al quesito posto dai giudici nazionali sulla compatibilità dei minimi tariffari con le norme in materia di libera prestazione di servizi, infatti, la Corte europea ha risposto in modo tendenzialmente negativo, osservando che dette previsioni tariffarie, pur non introducendo all'apparenza alcuna discriminazione, hanno comunque l'effe-

⁵⁰ Caso C-35/99 in *Giustizia civ.*, 2002, I, 259.

⁵¹ La Corte osservava che, in mancanza di approvazione da parte del Ministro, il progetto stesso non poteva avere alcuna efficacia, per questo motivo il Ministro aveva il potere di far emendare il progetto dal Consiglio Nazionale Forense. Inoltre, il Ministro era assistito da due organi pubblici, il Consiglio di Stato e il Comitato Interministeriale dei Prezzi, dai quali doveva ottenere un parere di conformità, prima di qualsiasi approvazione della tariffa.

⁵² Corte CE, Grande Sez., 5/12/2006, procedimenti riuniti C-94/04 e C-202/04, *Federico Cipolla c. Rosaria Portolese in Fazari e Stefano Macrino e Claudia Capodarte v. Roberto Meloni*.

to di rendere la prestazione dei servizi tra gli Stati membri più difficoltosa rispetto a quella interna allo Stato (italiano) e, dunque, esse violano il Trattato. Al contempo, tuttavia, la Corte ha esaminato le ragioni che potrebbero giustificare la presenza di dette norme, quali, ad esempio, motivi di ordine pubblico, sicurezza o sanità pubblica e, ricordando che tali motivazioni devono rispondere ad esigenze di necessità e proporzionalità, si è limitata a rinviare questa valutazione al giudice nazionale⁵³.

Osservazioni analoghe possono altresì riproporsi, a distanza di circa un ventennio, come accennato, a seguito della modifica operata dal legislatore statale in materia di tariffe professionali forensi. Il decreto ministeriale n. 37 del 2018⁵⁴, infatti, modificando il precedente decreto del 2014, a sua volta attuazione dell'art.13 della legge n. 247/2012 (legge forense), recante la "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense", disciplina il nuovo sistema dei c.d. parametri forensi con riguardo alla liquidazione dei compensi degli avvocati. Nello specifico, esso fissa dei minimi inderogabili nella liquidazione giudiziale del compenso degli avvocati in applicazione del principio dell'equo compenso che, almeno con riguardo ad alcuni contraenti forti, come banche, imprese assicuratrici o pubbliche amministrazioni, diviene obbligatorio. Ai sensi del nuovo art. 13 *bis* inserito nella legge forense sopra menzionata, sono considerati non equi i compensi non proporzionati alla quantità e qualità del lavoro svolto ma, soprattutto, inferiori ai minimi tabellari previsti dal Ministero.

In proposito, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha espresso parere negativo sottolineando come, nei fatti, l'equo compenso reintroduca i minimi tariffari che "*secondo i consolidati principi antitrust nazionali e comunitari costituiscono una grave restrizione della concorrenza, in quanto impediscono ai professionisti di adottare comportamenti economici indipendenti e, quindi, di utilizzare il più importante strumento concorrenziale, ossia il prezzo della prestazione*"⁵⁵. Secondo l'Autorità, infine, l'intervento legi-

⁵³ Sull'argomento, cfr. V. Vigoriti, *Recenti sviluppi in tema di avvocatura e concorrenza*, in *Rass. forense*, 2005, 341 s.; Id., *Patto di quota lite e libertà di concorrenza*, in *Rin. trim. dir. e proc. civ.*, 2003, 583 s.

⁵⁴ Decreto del Ministero della Giustizia n. 37 dell'8 marzo 2018 "Regolamento recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della Legge 31 dicembre 2012, n. 247", pubblicato in Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 96 del 26 aprile 2018.

⁵⁵ Cfr. Bollettino dell'Autorità Garante n. 45 del 27 novembre 2017, consultabile sul sito uf-

slativo in oggetto non è giustificato né da motivi imperativi di interesse generale, né risponde al principio di proporzionalità, così che l'unico effetto è quello di "eliminare in radice il confronto concorrenziale"⁵⁶.

Alla luce delle osservazioni svolte, dunque, il risultato al quale il legislatore statale perviene con la nuova disciplina dell'agente sportivo non può certo dirsi soddisfacente. Alla scelta – da noi peraltro auspicata e condivisa – di affidare alla normativa statale la regolamentazione dell'agente in quanto professionista e soggetto non appartenente all'ordinamento sportivo – avrebbe dovuto corrispondere una normativa concretamente improntata al rispetto dei principi in materia di concorrenza. Invece, come la dottrina⁵⁷ ha avuto modo di sottolineare, i più basilari principi *antitrust* sono stati del tutto ignorati e trascurati.

4. – Sulla base delle osservazioni sin qui condotte, un valido spunto di riflessione è offerto dal modello nord americano dello *sports agent*. Il confronto appare più che mai opportuno giacché anche il legislatore statunitense federale ha regolamentato questa figura professionale al pari dell'omologo italiano che, com'è noto, ha mutato il precedente assetto normativo nel quale

ficiale dell'Autorità., in particolare p. 43 s. del documento.

⁵⁶ L'Autorità ritiene che le proprie conclusioni non siano smentite nemmeno alla luce della recente decisione della Corte di Giustizia, con la quale la prima sezione, con la sentenza relativa alle cause riunite C-532/15 e C-538/15 depositata in data 8 dicembre 2016, su rinvio pregiudiziale della Corte distrettuale di Saragozza (Spagna) si è limitata ad escludere che la fissazione delle tariffe forensi in Spagna fosse riconducibile ad una condotta delle associazioni professionali (punto 37) affermando, invece, che la loro elaborazione è pienamente riconducibile allo Stato. La Corte, in quest'occasione, non si è invece pronunciata sul fatto che tale normativa fosse giustificata da un motivo imperativo di interesse generale e che la stessa soddisfacesse i requisiti di proporzionalità, come richiesto dalla Direttiva Servizi. In tale contesto, infatti, la Corte ha ritenuto che la domanda pregiudiziale presentata non fosse completa in quanto i giudici del rinvio non avrebbero indicato «sotto quale profilo le controversie dinanzi ad essi pendenti presentino, malgrado il carattere puramente interno, un elemento di collegamento con le disposizioni del diritto dell'Unione relative alle libertà fondamentali che renda l'interpretazione in via pregiudiziale richiesta necessaria alla soluzione di tali controversie».

⁵⁷ Si veda Santoro, cit., 21, secondo la quale "Anche il profilo relativo alla compatibilità della disciplina dell'agente sportivo con la normativa antitrust risulta del tutto trascurato dal legislatore".

la disciplina dell'agente sportivo era riservata all'ordinamento sportivo e, nello specifico, alla potestà regolamentare delle federazioni.

Le fonti⁵⁸ di diritto sportivo nord-americane generalmente attribuiscono a Charles Pyle il titolo di primo agente sportivo nella storia dello sport. Nel 1926, infatti, Pyle negoziò un contratto del valore di ben centomila dollari a favore di Harold Grange, un giocatore di *football* dell'università dell'Illinois⁵⁹. Tuttavia, a parte rari casi⁶⁰, nei quali peraltro i dirigenti delle squadre si rifiutavano di riconoscere la figura dello *sports agent* quale rappresentante degli interessi degli atleti, sino alla prima metà degli anni settanta il procuratore sportivo rimase pressoché sconosciuto.

Parte della dottrina⁶¹ in argomento ha suggerito che, alla base del cambiamento che condusse ad una rapida ascesa del ruolo dell'agente, vi fossero motivazioni di ordine strettamente sportivo⁶², quali il progressivo acquisto di potere nella contrattazione da parte degli atleti, nonché motivazioni legate a ragioni di ordine più generale, come il sempre più crescente acquisto di visibilità da parte di alcuni sport e la conseguente necessità di gestire tale po-

⁵⁸ A tal proposito si vedano i contributi di G.A. Uberstein, *Law of professional and Amateur Sports*, Uberstein ed., 1992, 2 s. Inoltre, cfr. R.H. Ruxin, *Unsportsmanlike Conduct: The student-athlete, the NCAA, and Agents*, in *J.C. & University Law Rev.*, 1992, n.8, 347. "History generally accords Charles C. Pyle the distinction of being the first player agent", così A. Powers, *The need to regulate sports agents*, in *Seton Hall J. Sport L.*, 1994, n.4, 255. "Pyle became known as C.C. which was an abbreviation of Cash and Carry", Idem, 367; inoltre si veda M.J. Cozzillio-M.S. Levinstein-M.R. Dimino sr.-G. Feldman, *Sports Law*, Durham-North Carolina, 2007, 1228 s.

⁵⁹ Cfr. F.G. Menke-P. Palmer, *The Encyclopedia of Sports*, 408-460,⁶, 1987.

⁶⁰ Uno di questi era il famoso penalista Bob Woolf, che nella Boston degli anni sessanta iniziò a rappresentare atleti professionisti e famosi personaggi del mondo dello spettacolo. Si veda G.A. Uberstein, cit., 3 s.

⁶¹ Così A. Powers, cit., 255; cfr. inoltre J.C. Weistart-C.H. Lowell, *The Law of Sport*, Bobbs Meril Co., Indianapolis, 1979, 312 s.

⁶² Fino al 1972 gli atleti non erano in grado di imporsi in alcun modo sulla trattativa riguardante il proprio contratto di lavoro. Dopo il 1972 però, essi iniziarono ad ottenere una serie di riconoscimenti da parte delle autorità giudiziarie le quali riconobbero loro il diritto di ottenere maggiori libertà nella trattativa, come ad esempio l'eliminazione di alcune clausole restrittive limitanti la facoltà di movimento tra le squadre. Inoltre, non bisogna dimenticare che proprio tra gli anni sessanta e settanta le associazioni degli atleti subirono un notevole cambiamento: da informali organizzazioni a vere e proprie *labor unions*, forti di una legittimazione formale e federale. Cfr. a tal proposito, A. Murphy, *A striking change*, in *Sports Illustrated*, March. 23, 1992, 32-34, il quale cita la *National Hockey League Players' Association*, quale esempio di associazione di giocatori recentemente in ascesa.

polarità da parte degli atleti stessi⁶³.

Invero, a fronte di una realtà nella quale una nuova figura professionale si stava progressivamente imponendo, ed in considerazione delle numerose problematiche che essa andava repentinamente ponendo all'interprete, le stesse istituzioni, federali (del governo centrale) e dei singoli Stati, e le maggiori organizzazioni sportive studentesche come la *National Collegiate Athletic Association* (NCAA), hanno preso atto della necessità di intervenire al fine di garantire e promuovere un sostanziale riordino di tale figura⁶⁴.

L'opportunità si è tradotta nella redazione e successiva approvazione dello *Uniform Athlete Agents Act* (UAAA), il primo testo normativo nell'ambito della rappresentanza degli atleti, il cui scopo è volto alla regolamentazione uniforme della figura dello *sports agent*.

Sebbene, infatti, già negli anni ottanta la *National Football League Players Association* avesse suggerito l'esigenza, insieme ad altre associazioni di categoria, di adottare un testo normativo comune⁶⁵, e nonostante ben ventinove Stati avessero raccolto tale invito promulgando una sorta di "codice di comportamento" per gli agenti⁶⁶, tuttavia, tali interventi, pur apprezzabili, risul-

⁶³ Il fenomeno televisivo ha indubbiamente contribuito all'aumento della popolarità di alcune discipline sportive e dei loro giocatori di successo assieme all'avvento della sponsorizzazione. Il ruolo del procuratore sportivo si colloca proprio in tale realtà in qualità di "curatore" degli innumerevoli interessi che fanno ora capo all'atleta. Cfr. J.P.A. Schulman, *The NHL joins in: an update on sports agent regulation in professional team sports*, in *Sports Law J.*, 1997, n.4. 181; J.C. Weistart-C.H. Lowell, *The Law of Sports*, cit., *passim*.

⁶⁴ A tal proposito, D.L. Dunn, *Regulation of Sports Agents: Since at first it Hasn't Succeeded, Try Federal Legislation*, in *Hastings L.J.*, 1988, n.39, 1031; M.A. Weiss, *The Regulation of Sports Agents: Fact or Fiction?* in *Sports Law J.*, 1994, n.1, 329; L.S. Sobel, *The Regulation of Sports Agents: An Analytical Primer*, in *Baylor L. Rev.*, 1987, n.39, 701; J.P. Crandall, *The Agent-Athlete Relationship in Professional and Amateur Sports: The Inherent Potential for Abuse and the Need for Regulation*, in *Buff. L. Rev.*, 1981, n.30, vol.2, 815.

⁶⁵ Cfr. R.N. Davis, *Exploring the contours of agent regulation: the Uniform Athlete Agents Act*, in *Villanova Sports & Entertainment Law Journal*, 2002, n.8, 1.

⁶⁶ Nel 1981 gli stati di: Alabama, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Florida, Georgia, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Louisiana, Maryland, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nevada, North Carolina, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Texas, Washington, adottarono degli *statutes* al fine di regolare l'attività dell'agente sportivo. Cfr. normative statali: Ala. Code 8-26-1 to 41 (2000); Ariz. Rev. Stat. 15-1761 to 1765 (2000); Ark. Code Ann. 17-16-101 to 207 (Michie 2000); Cal. Bus. & Prof. Code 18895-7 (West 2000); Colo. Rev. Stat. 23-16-101 to 108 (2000); Conn. Gen. Stat. 20-553 to

tarono poco incisivi al fine di una regolamentazione generale, vista l'assenza di un coordinamento legislativo e di una legittimazione da parte del governo federale essenziale all'*enforcement* normativo ⁶⁷.

Soltanto in seguito ad un efficace intervento da parte delle organizzazioni sportive universitarie – *in primis* della NCAA ⁶⁸ – nel persuadere le istituzioni ad affrontare definitivamente la questione di una normativa uniforme in materia di regolazione dell'attività dello *sports agent*, la *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* ⁶⁹ – una commissione nata con lo scopo di incoraggiare la cooperazione infra-statale in campo legislativo – fu investita ufficialmente del compito di redigere tale

58 (1999); Fla. Stat. Ann. 468.451 to .4571 (West 2001); Ga. Code Ann. 43-4A-1 to -19 (2000); Ind. Code 35-46-4-1 to -4 (1998); Iowa Code 9A.1 to .12 (2000); Kan. Stat. Ann. 44-1541 to -1515 (1999); Ky. Rev. Stat. Ann. 518.010 to .80 (Michie 1997); La. Rev. Stat. Ann. 4:421 to :430 (West 2000); Md. Code Ann. Bus. Reg. 4-401-426 (1998); Mich. Comp. Laws 750.411e (1991); Minn. Stat. 325E.33 (1995); Miss. Code Ann. 73-41-1 to -23 (1999); Mo. Ann. Stat. 436.200 to .212 (West 2000); Nev. Rev. Stat. 398.015 to -.255 (2000); N.C. Gen. Stat. 78C-71 to -81 (1999); N.D. Cent. Code 9-15-01 to -05 (1999); Ohio Rev. Code Ann. 4771.01 to -.99 (Anderson 2000); Okla. Stat. tit. 70, 821.61 to -.71 (1998); Or. Rev. Stat. 702.005-.991 (1999); 18 Pa. Cons. Stat. 7107 (2000); S.C. Code Ann. 59-102-10 to -50 (Law. Co-op. 1997); Tenn. Code Ann. 49-7-2111 to -2207 (2000); Tex. Rev. Civ. Stat. Ann. art. 8871 (Vernon 2001); Wash. Rev. Code 18.175.010 to -.080 (1999) (repealed).

⁶⁷ Si veda D. Alden Fox, *Regulating the Profession Sports Agent: Is California in the Right Ballpark?*, in *Pac. L. J.*, 1984, n.15, 1238.

⁶⁸ È interessante notare come il ruolo svolto dalla NCAA vada oltre il semplice interessamento alla questione. L'associazione infatti, ha partecipato in prima persona al finanziamento volto alla realizzazione del progetto normativo. Cfr. i documenti ufficiali della NCAA e la lettera ufficiale agli atti, nella quale si conferma il finanziamento da part della NCAA al progetto, del Chairman Hite, responsabile del gruppo di studio, alla commissione. Così, R.N. DAVIS, cit., 2.

⁶⁹ La *National Conference of Commissioners on Uniform State Laws* (NCCUSL) è una commissione nata nel 1892, su base volontaria per gli stati che decidono di afferirvi, che ha il fine di promuovere e coordinare gli stati della federazione nella redazione di testi legislativi, il più possibile uniformi tra loro. Essa è composta da circa trecentoquaranta membri rappresentanti ciascuno stato della federazione che ha aderito, compresi il District of Columbia, Puerto Rico e i territori nord americani delle Isole Vergini. Generalmente si tratta di funzionari governativi, avvocati, giudici e professori universitari di materie giuridiche. La commissione ha redatto più di ducentocinquanta testi legislativi, tra i quali il fondamentale *Uniform Commercial Code* e lo *Uniform Probate Code*. La natura giuridica di *state organization* è correlata alla provenienza statale di molti dei finanziamenti utilizzati. I singoli commissari tuttavia, non ricevono alcun compenso per l'attività prestata. Anche l'*American Bar Association* e l'*American Law Institute* oltre a contribuire annualmente, prestano, se richiesto, la propria consulenza tramite i propri esperti. Cfr. NAT'L CONFERENCE OF COMMR'S ON UNIF. STATE LAWS, Reference Book, n. 8, 2000.

normativa⁷⁰.

L'interesse dei commissari si focalizzò sin da subito sugli aspetti concernenti l'inquadramento giuridico e le modalità di accesso alla professione, ovvero sul profilo della compatibilità con la normativa *antitrust*. Soltanto in un secondo momento, complici i frequenti casi di violazione delle norme in materia di *eligibility* – ovvero di idoneità degli studenti-atleti che ambiscono allo *status* di professionista – e la risposta talvolta insufficiente da parte degli organi giudiziari⁷¹, si è preferito dedicare, altresì, una riflessione al profilo relativo alla perseguibilità sul piano sia civile, sia penale, di tali azioni illecite.

Invero, ciò ha comportato che la prima proposta della commissione, nel luglio del 1999, riflettesse sostanzialmente tale orientamento. Una prima parte del *drafting*, infatti, era dedicata al procedimento di accesso e ai requisiti necessari all'esercizio della professione, mentre una seconda parte faceva riferimento al profilo funzionale dello *sports agent*, prendendo quindi in considerazione il rapporto con l'atleta, la condotta da osservare e gli eventuali termini di perseguibilità di azioni illecite.

La seconda stesura dello *Uniform Athlete Agents Act*, presentato nel luglio del 2000 in Florida non si discosta dalla versione precedente se non per lievi modifiche. Va, peraltro, rammentato che un'ulteriore versione, caratterizzata

⁷⁰ Esimendoci dall'approfondire nel dettaglio le modalità previste dal regolamento della commissione in merito al funzionamento della stessa, basti qui rammentare che qualsiasi materia presa in considerazione dalla commissione deve preliminarmente essere esaminata da un gruppo di studio (la *Committee on Scope and Program-CSP*), il cui compito consiste in una prima valutazione circa l'opportunità che una materia costituisca oggetto di futuro interesse. Il regolamento della commissione prevede che la *Committee on Scope and Program (CSP)*, svolga un'indagine accurata sulla materia oggetto di indagine e successivamente riporti le proprie conclusioni e suggerimenti al comitato esecutivo, l'*Executive Committee*, il quale può decidere di approfondire ulteriormente lo studio della materia, ovvero di escludere che essa costituisca oggetto di interesse per un progetto uniforme di legislazione. Cfr. Nat'l conference of comm'rs on unif. state laws, Reference Book, op. cit. Nel caso di specie, tale commissione si insediò nel giugno del 1996, e circa un mese più tardi offrì parere favorevole per iniziare le attività di redazione di un testo normativo unico. La prima fase dei lavori della CSP si è caratterizzata per un'intensa attività di raccolta delle informazioni disponibili in merito alla problematica relativa alla compatibilità della professione di agente con le norme in materia *antitrust*.

⁷¹ Cfr. il caso *Abernethy v. State*, 545 So. 2d 185 (Ala. Crim. App. 1988), nel quale la corte d'appello dello Stato dell'Alabama, pur riconoscendo la violazione delle norme di *eligibility*, non ha condannato l'agente poiché tale violazione non costituisce reato nello Stato dell'Alabama in considerazione delle norme in materia sportiva. Così, R.N. Davis, op. cit., 7.

da un ampliamento del novero delle condotte illecite potenziali nei confronti degli studenti-atleti, così come da un *enforcement* più severo nelle sanzioni penali inflitte in caso di violazione delle norme, è stata approntata nel 2015, con le medesime modalità previste per la precedente⁷². Tuttavia, essa non è stata ancora approvata da un numero consistente di Stati così che, ad oggi, la versione del 2000 rimane quella in vigore.

Per ciò che riguarda i termini di accesso, lo *Uniform Athlete Agents Act* prevede nel dettaglio l'obbligo, da parte dell'agente sportivo, di registrare il proprio nominativo in un elenco professionale per ogni singolo Stato nel quale egli intende esercitare la professione nonché di redigere un'apposita dichiarazione nella quale il soggetto autocertifica il proprio *curriculum*. Sotto questo profilo preme evidenziare come nello *Uniform Athlete Agents Act* sia assente ogni indicazione relativa alle così dette "barriere all'entrata" e cioè ai requisiti che il procuratore deve possedere al fine di ottenere la registrazione⁷³. In tal senso, dunque, l'approccio del legislatore va nella direzione di un corretto bilanciamento tra una prospettiva di osservazione che guarda allo *sports agent* come ad un comune professionista operante nell'ordinamento giuridico nel pieno rispetto dei principi *antitrust*, e una prospettiva diversa che rinviene in tale figura una soggettività sportiva riflessa dal rapporto che la lega all'atleta.

Invero, nello specifico, il legislatore dello *Uniform Athlete Agents Act*, sul presupposto della natura di professionista dello *sports agent*, ha costruito la regolamentazione ad esso riferita nel particolare contesto in cui egli opera, soffermandosi sulle possibili ripercussioni delle azioni da lui compiute, all'interno come all'esterno del sistema sportivo. Infine, il definitivo passo nella direzione di quanto auspicato e in larga parte previsto dallo *Uniform Athlete Agents Act* è stato compiuto nel 2004 da parte del Congresso degli Stati Uniti, con l'approvazione dello *Sports Agent Responsibility and Trust Act* (SPARTA)⁷⁴.

Tale normativa, riprendendo l'impianto generale e le previsioni dello *Uniform Athlete Agents Act*, forte della legittimazione federale conferitale dal

⁷² Sul punto, si consulti il sito ufficiale della *Uniform Law Commission*.

⁷³ A tal proposito, si riporta il commento di R.N. Davis, op. cit., il quale afferma "*The Committee was not interested in attempting to develop minimum educational or certification requirements for athlete agents because that was viewed as more appropriate for the players associations*".

⁷⁴ *Sports Agent Responsibility and Trust Act* (SPARTA), 15 USC §7801.

Congresso, presenta un elemento di novità decisamente rilevante ovvero l'attribuzione alla *Federal Trade Commission* (l'Autorità garante della concorrenza a livello federale) del potere di intervenire nell'ipotesi di *deceptive acts or practices* da parte dell'agente. Ciò conferma, dunque, non soltanto la veste di professionista dell'agente al pari di qualsiasi altra professione ma, altresì, l'applicazione pacifica dei principi *antitrust* ad essa. In considerazione della sua portata generale, quale normativa di fonte federale, lo *Sports Agent Responsibility and Trust Act* rappresenta, inoltre, un essenziale ausilio normativo negli Stati nei quali lo *Uniform Athlete Agents Act* non è stato recepito⁷⁵.

Sotto il profilo, dunque, dell'evoluzione storica e giuridica che ha investito la figura professionale dell'agente sportivo, essa corrisponde a due fasi distinte. La prima, alla quale equivale, sul piano normativo, l'approvazione dello *Uniform Athlete Agents Act* e che è caratterizzata da una presa di coscienza della problematica, sebbene ancora poco orientata ad una soluzione in termini generali. La seconda, contraddistinta, invece, dall'approvazione dello *Sports Agent Responsibility and Trust Act*, nella quale, al contrario, è evidente la volontà delle istituzioni governative, oltre che di quelle sportive, di giungere ad un risultato che sia espressione di una visione dell'agente non soltanto prettamente sportiva, bensì di più ampio respiro rispetto alla più generale realtà delle professioni. Tale convincimento, invero, risulta essere ulteriormente avallato dalla stessa natura giuridica dello *Uniform Athlete Agents Act* e dello *Sports Agent Responsibility and Trust Act*.

Il primo, infatti, consistendo in una norma a carattere non federale, nella quale pertanto gli Stati, a propria discrezione, decidono di scegliere se adottare o meno un testo legislativo⁷⁶, rappresenta la prima fase di tale evoluzione; il secondo, forte della qualificazione di legge federale e, pertanto, di un *enforcement* normativo ad efficacia vincolante per tutti gli Stati della federa-

⁷⁵ Si rammenta infatti che lo *UAAA*, nella versione del 2000, è stato approvato da trentaquattro stati della federazione. In senso critico, cfr. R.M. Rogers, *The Uniform Athlete Agent Act Fails to Fully Protect the College Athlete Who Exhausts His Eligibility Before Turning Professional* in *Vilanova Sports & Ent. L. J.*, 2002, n.2, 63. Relativamente al testo dello SPARTA e al percorso parlamentare che ha portato alla sua approvazione, cfr. *Sports Agent Responsibility and Trust Act: Hearing on H.R. 361 before the Subcomm. on Commercial and Admin. Law of the H. Comm. on the Judiciary, 108th Cong. 4* (May 15, 2003).

⁷⁶ Per una disamina dettagliata del testo, cfr. PREFATORY NOTE TO UNIFORM ATHLETE AGENTS ACT in 7 ULA 771, 2005. Inoltre, si consulti il sito ufficiale del NCAA, <http://www.ncaa.org/membership/enforcement/agents/uaaa/history.html>.

zione, rappresenta la fase successiva poc' anzi descritta.

È proprio in quest'ottica che riteniamo opportuno fermare l'attenzione su un profilo più generale ovvero l'approccio che istituzioni governative (statali e federali) da un lato, e organismi sportivi dall'altro, hanno assunto rispetto al fenomeno sportivo considerato nella sua globalità e, altresì, al contempo, nelle sue numerose sfaccettature. Con riguardo alle istituzioni governative, invero, va osservato che nonostante la materia sportiva – in quanto di competenza locale, statale e federale – rivesta un ruolo di primo piano nella politica statunitense – ruolo altresì avallato dalla copiosa giurisprudenza in merito e dai numerosi contributi provenienti dalla dottrina – tuttavia, essa non è mai approdata ad un radicamento sul piano istituzionale al pari di un'entità ordinamentale autonoma. Non si è posta, dunque, all'interprete la questione relativa all'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale (o federale) e, con riguardo specifico all'agente, la correlativa questione in ordine alla sua possibile ricomprensione tra i soggetti dell'ordinamento sportivo.

Con riguardo agli organi sportivi, relativamente alla percezione che questi ultimi hanno del fenomeno sportivo stesso, non si riscontra, tranne in isolati casi⁷⁷, alcun tentativo volto a considerare la specificità dello sport quale causa di giustificazione per la disapplicazione di norme giuridiche statali o federali, al fine di creare vere e proprie zone di *immunity*, specificamente con riguardo alla questione di compatibilità con la normativa *antitrust*. In quest'ordine di idee, quindi, a rilevare è un sostanziale bilanciamento tra la prospettiva sportiva e quella ordinamentale Statale (o federale); equilibrio

⁷⁷ Si fa qui riferimento al caso *Federal Baseball Club of Baltimore v. National League of Professional Baseball Clubs*, sul quale la dottrina ha fondato per lunghissimo tempo l'eccezione dell'applicazione delle regole *antitrust* al settore del *baseball*, eccezione poi eliminata con l'approvazione del *Curt Flood Act* del 1998 che espressamente era volto a “[...]that major league baseball players will have the same rights under antitrust laws as do the other professional athletes, e.g. the football and basketball players”. La letteratura su questo argomento è molto vasta. Ricordiamo, tra gli altri, D.D. Krause, *The National Football League's ban on Corporate ownership: Violating Antitrust to preserve traditional ownership*, in *Seton Hall J. Sport L.*, 1994, n.2, 175; A. Selig, *Major League Baseball and its Antitrust Exemption*, in *Seton Hall J. Sport L.*, 1994, n.4, 278; A. Zimbalist, *Baseball Economics Antitrust immunity*, in *Seton Hall J. Sport L.*, 1994, n.4, 288; G. Roberts, *On the scope and effect of Baseball's antitrust exclusion*, in *Seton Hall J. Sport L.*, 1994, n.4, 321; L.I. Irving, *Historical Review of Litigation in Baseball* in *Marquette Sports L. J.*, 1990, n.1, 285; G. Hylton, *Why Baseball's Antitrust Exemption still survives*, in *Marquette Sports L. J.*, 1998, n.3, 391.

che, nel caso di specie, ha trovato una compiuta sintesi, come sopra visto, con la redazione rispettivamente dello *Uniform Athlete Agents Act* e, in seguito, dello *Sports Agent Responsibility and Trust Act*.

Con specifico riguardo all'applicazione della normativa *antitrust*, va al contempo rilevato che il sistema statunitense, gode, a nostro avviso, di una maggiore flessibilità in ordine agli sviluppi applicativi di detta normativa rispetto all'omologa normativa europea⁷⁸. Non è certo questa la sede per indagare le pur rilevanti ragioni di ordine storico, economico e sociale che hanno portato alla differente configurazione dei due sistemi, nord-americano ed europeo, in materia di concorrenza⁷⁹. Ciò che colpisce, tuttavia, e che riteniamo dover evidenziare, consiste nella generale condivisione, da parte di tutte le componenti del sistema istituzionale nord-americano, dei principi che sono alla base

⁷⁸ “*We protect competition, you protect competitors*”: sono queste le parole con le quali autorevole dottrina nord americana ha descritto, in estrema sintesi, il cuore del sistema *antitrust* statunitense rispetto al modello di concorrenza europeo. L'espressione è ripresa da E.M. Fox, *We protect competition, You protect competitors* in *World Competition*, 2000, n.26, vol.2, 246 s. che, a sua volta, richiama l'espressione di C. James, *Antitrust chief reacts to the EU decision to prohibit GE/Honeywell Deal*. Sul tema, si vedano i contributi di W.J. Kolasky, *Conglomerate Mergers and Range Effects: It's a Long Way from Chicago to Brussels*, in *Geo Mason L. Rev.*, 2002, n.10, 533; G.I. Priest-F. Romani, *Antique Antitrust: the GE/Honeywell Precedent*, in *Wall Street Journal* 26 June 2001; D.E. Patterson-C. Shapiro, *Transatlantic Divergence in GE/Honeywell: Causes and Lessons in Antitrust*, 2001, n.16, 18 s. Inoltre, basti qui rammentare che il caso considerato il *leading case* per l'applicazione della normativa *antitrust* alle professioni c.d. liberali (nel caso di specie quella forense), risale al 1975 con la decisione *Goldfarb v. Virginia State Bar*. In proposito, si vedano i contributi di J. Wilson, *Do Fee Schedules Violate Antitrust Law?*, in *ABA Jour.*, 1975, n.61, 565; J.K. Carrol, *Minimum Fee Schedules: an Antitrust problem*, in *Tulane Law Rev.*, 1975, n.48, 682; D.S. Rosenstein, *For Whom The Bill Tolls*, in *American Bar Association Journal*, 1985, n.81, 120. Per una lettura in senso comparatistico della questione relativa alle professioni liberali, si veda L. Gyselen, *Anti-competitive State Action in the Area of Liberal professions: an EU/US Comparative Law Perspective*, in Aa.Vv., *European Competition Law Annual 2004: The Relationship between Competition Law and the (Liberal) Professions*, Hart Publishing, Oxford, 2004, 353.

⁷⁹ Sulla necessità, qui condivisa, di indagare le motivazioni di ordine storico che portarono alla stesura del testo dello *Sherman Act*, cfr. H. Hovenkamp, *Foreword: The Sherman Act's First Century: A Historical Perspective*, in *Iowa Law Rev.*, 1988-1989, n.74, 987, in critica nei riguardi di coloro che trascuravano, nello studio dell'*antitrust*, la prospettiva storica, dall'Autore ritenuta invece fondamentale. L'Autore osserva in proposito che “*Most antitrust symposia, however, are historically myopic - placing an extraordinarily large value on currency and little on development*”. Condividono questa opinione L. Sullivan-W.S.Grimes, in *The Law of Antitrust: an integrated book*, West Group, St. Paul, 2000, 25 s., ove è detto che “*Although arising from a basic aversion to abuse of power, the form and intensity of antitrust laws are shaped by each nation's experience and history*”.

della normativa *antitrust*. Il diritto *antitrust*, infatti, rappresenta, nel sistema nord-americano, un patrimonio comune della società civile, la cui applicazione viene costantemente affermata, nella flessibilità che la caratterizza, con il concorso di tutte le istituzioni operanti a livello politico, amministrativo e giudiziario⁸⁰. Indubbiamente proprio questo approccio costituisce un vantaggio per il legislatore nord-americano, ciò che è pienamente confermato dalla soluzione normativa approntata nel caso dello *sports agent*.

È, dunque, in tale prospettiva che il sistema sportivo statunitense rivela una dinamicità ed una libertà di espressione del tutto peculiari che conferiscono al sistema stesso il privilegio e, al contempo, l'abilità di poter osservare i diversi fenomeni da un punto di vista esterno, o, meglio, 'neutrale' e che, nel caso dell'agente sportivo, coincide, di fatto, con l'applicazione dei principi concorrenziali. Ciò avviene, quindi, senza alcun condizionamento, né da parte dell'Esecutivo federale né, tanto meno, degli organi sportivi.

L'intero sistema, invero, è il risultato di una sinergia e di una comunione d'intenti *in primis* tra le istituzioni dedite alla formazione dei giovani – in particolare, come accennato, quelle universitarie – le federazioni sportive e le istituzioni governative che non trova riscontro (almeno non in questi termini) ad esempio, nel sistema italiano. Basti pensare all'importanza che, com'è noto, la realtà sportiva studentesca riveste da sempre negli Stati Uniti, in particolare sotto il profilo sociale, poiché non soltanto contribuisce alla diffusione dello sport tra i giovani creando veri e propri "viva" di atleti ma, altresì, rappresenta l'opportunità, per gli studenti meno facoltosi, di accedere comunque ad un'istruzione di livello superiore. Risale al 1905, invero, il primo intervento normativo volto a regolare l'attività sportiva a livello studentesco⁸¹, attività che ben presto si consolidò in una realtà isti-

⁸⁰ A riprova di quanto affermato si citano qui di seguito le parole che il Presidente F. Roosevelt rivolse al Segretario di Stato C. Hull, a proposito dello *Sherman Act*. "The Sherman Act [...] has become as much a part of the American way of life as the due process clause of the Constitution", in *Letter to Secretary of State Cordell Hull*, September 6th, 1944, così riportato da H. B. Thorelli, *The Federal Antitrust Policy. Origination of an American Tradition*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1955, 1.

⁸¹ Nel dicembre del 1905 il presidente Roosevelt convocò una conferenza stampa presso la Casa Bianca con l'allora chancellor della New York University, Henry MacCracken, per annunciare l'imminente nascita di una task force il cui compito sarebbe stato quello di riformare il settore del football professionistico. Tuttavia, in seguito ad un secondo meeting, si rese chiara la necessità di procedere ad una più ampia revisione dell'intero sistema sportivo studentesco. Nacque

tuzionale con la nascita della celeberrima *National Collegiate Athletic Association* (NCAA)⁸².

La scelta operata nel senso di affidare la regolamentazione della disciplina dello *sports agent* al legislatore federale (nel senso del governo centrale) si rivela, dunque, agli occhi dell'interprete, vincente giacché la più appropriata. Essa, infatti, come abbiamo osservato, è il frutto di un'azione congiunta che coniuga la peculiarità propria dello sport, qui inteso nelle sue numerose manifestazioni (funzione economica così come d'integrazione sociale) con l'esigenza, altrettanto imprescindibile, del rispetto delle norme generali dell'ordinamento giuridico (federale e statale). Sotto questo profilo il risultato al quale si perviene diviene ancor più significativo – specie agli occhi del giurista italiano – giacché si tratta di un sistema che, pur non assurgendo ad entità autonoma, protegge ed esalta compiutamente l'autonomia dello sport in

così la Intercollegiate Athletic Association of the United States (IAAUS), alla quale aderirono sessantadue membri. Nel 1910 la IAAUS fu ufficialmente sostituita dalla National Collegiate Athletic Association, (NCAA). Inizialmente, essa fu concepita solo come un'occasione nella quale discutere ed eventualmente presentare proposte normative relative al settore. Tuttavia, nel 1921 l'associazione sponsorizzò il primo campionato di college maschile e in soli vent'anni riuscì ad organizzare eventi sportivi in ben altre dieci campionati. Ma fu nei primi anni cinquanta che la NCAA si garantì il primato di realtà più significativa nell'ambito dello sport studentesco, quando si aggiudicò il primo contratto di ripresa televisiva di una partita di football, valutata all'epoca poco più di un milione di dollari. Ad oggi, la NCAA conta quasi mille istituzioni accademiche affiliate, suddivise in tre differenti divisioni, a seconda dell'importanza e della diffusione dei programmi accademici sportivi dalle stesse offerti. Nel 1980 infine, anche il settore femminile fu ammesso a far parte dell'NCAA ed attualmente sono ventinove i campionati ai quali l'associazione partecipa e che sponsorizza. Per una panoramica sull'organizzazione sportiva studentesca nord americana si veda G.W. Schubert, *Sports Law*, West Group, St. Paul, 1986, p. 2 ss. Inoltre, si consulti il sito ufficiale della NCAA, www.ncaa.org. Inoltre, si veda K.L. Shropshire-T. Davis, *The Business of Sports Agents*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2003, 38.

⁸² La NCAA, un organismo ufficialmente riconosciuto dal governo centrale, ha il compito, attraverso una serie di controlli sulla condotta dei propri membri, di garantire il rispetto degli *standards* relativi in primo luogo al settore educativo e, quindi, all'offerta formativa da parte delle istituzioni che ne fanno parte; in secondo luogo, ha il compito di implementare e migliorare tutti gli aspetti relativi alla vita degli atleti, come, ad esempio, le condizioni di sicurezza nelle quali essi operano, nonché le opportunità di miglioramento delle proprie prestazioni sportive ed accademiche. La realtà sportiva studentesca vede, inoltre, operare la *National Association of Intercollegiate Athletics* (NAIA) della quale fanno parte istituzioni, come le università, che abbiano ottenuto un pieno accreditamento dalle agenzie federali e che contemplino nella propria offerta formativa un corso di laurea di quattro anni, ed altre organizzazioni minori, tra le quali le associazioni femminili di atletica (*Women's Athletic Associations*).

modo certamente più efficace, a nostro avviso, di un sistema ordinamentale autonomo.

5. – Com'è agevole intuire, invece, la Riforma contenuta nella Legge di Stabilità 2018 non permette di giungere al medesimo risultato dell'omologo statunitense. La motivazione principale va rinvenuta nel fatto che la finalità del legislatore non è stata quella di riportare la regolamentazione in oggetto alla fonte normativa che le è propria, ovvero quella statale. Come più volte ricordato, infatti, l'agente (tranne in rari casi)⁸³, non è un soggetto dell'ordinamento sportivo - pur da questi disciplinato - e, dunque, dev'essere considerato al pari degli altri professionisti. Ove, infatti, l'intenzione fosse stata questa, il testo normativo avrebbe *in primis* considerato la questione della compatibilità con i principi concorrenziali, giacché il piano della regolazione si sarebbe inevitabilmente spostato sulla questione della liberalizzazione delle professioni.

La riposta (forse, affrettata) da parte del Governo, rivelatasi insoddisfacente come si è avuto modo di osservare, sembrerebbe motivata, invece, dalle numerose pressioni provenienti dalle federazioni sportive, in primo luogo dalla F.I.G.C., dimostratesi da sempre contrarie o, quanto meno, restie, all'applicazione della normativa F.I.F.A. del 2014. Non è un caso, come la dottrina ha rilevato in proposito, che “la FIGC abbia impiegato più di un anno per recepire la nuova normativa della FIFA contenuta nelle *Regulations on Working with Intermediaries*, ed invece soltanto pochi mesi per istituire «nelle more dell'adeguamento della normativa C.O.N.I. e F.I.G.C. in materia (...) il Registro federale provvisorio degli agenti sportivi»⁸⁴.

Proprio in riferimento a quest'ultimo aspetto, nel giudizio negativo sulla nuova disciplina dell'agente persano anche, a nostro avviso, l'assenza di una reale – nel senso di autentica e leale – consultazione e di un tavolo di dialogo tra le istituzioni governative e quelle sportive. In proposito, ancora una volta, il confronto con il sistema nord-americano evidenzia l'importanza strategica che, invece, lo strumento del contraddittorio e della discussione rivestono proprio nell'organizzazione e nella normazione di un sistema quale quello sportivo, come il ruolo della NCAA ha ampiamente dimostrato, non soltan-

⁸³ Cfr. *supra*, par. 3.

⁸⁴ Così Santoro, cit., 16.

to con l'approvazione dello SPARTA ma, più in generale, nella costruzione del sistema stesso, a partire dai c.d. vivai giovanili.

Soltanto negli ultimi anni anche in Italia si è fatta strada l'idea dello studente-atleta in ambito universitario, che vuole, almeno nelle intenzioni, richiamare l'idea dello *student-athlete* nord-americano. La spinta ad operare in questa direzione si deve, ancora una volta, all'Unione Europea con l'iniziativa denominata *Dual Career*, un progetto inteso a sensibilizzare il mondo dello sport nel costruire una carriera parallela per gli atleti che, una volta terminata la carriera agonistica, si affacciano sul mondo del lavoro. La prima ad istituire in Italia la figura dello studente-atleta è stata l'Università di Foggia, alla quale è seguita, in ordine temporale, l'Università degli studi di Palermo. Pur apprezzabile, tuttavia, l'iniziativa non avrà esito positivo se non sarà supportata da un disegno delle istituzioni nazionali fondato *in primis* sulla condivisione dei valori europei e, quindi, sulla libera circolazione degli atleti nonché proprio sul riconoscimento delle qualifiche ottenute⁸⁵.

La prevalenza che abbiamo ritenuto di dover accordare al legislatore statale potrebbe condurre a ritenere che, invece, si sia inteso proprio negare o, comunque, ridimensionare il carattere di autonomia che è pacificamente riconosciuto all'ordinamento sportivo (almeno sino all'approvazione della Legge di Stabilità 2019)⁸⁶.

⁸⁵ Sul punto, per una panoramica sulla questione, cfr. il sito dell'Unione europea, https://ec.europa.eu/sport/news/2017/supporting-athletes-pursue-dual-career_en.

⁸⁶ Si fa qui riferimento alla legge 30 dicembre 2018, n. 145 che ha profondamente modificato l'assetto organizzativo dell'intero sistema sportivo nazionale. Tra le disposizioni adottate nel testo normativo il legislatore statale ha operato anche la sostituzione – non soltanto nominale – della C.O.N.I. Servizi s.p.a. con la Sport e Salute s.p.a., prevedendo che l'Autorità di Governo competente in materia di sport (non più, dunque, il Ministro per i beni e le attività culturali) nomini il Presidente (previo parere delle Commissioni parlamentari competenti) escludendo, di fatto, qualsiasi intervento da parte del C.O.N.I. stesso. Quest'ultimo, dunque, da sempre considerato al vertice del sistema sportivo nazionale, viene evidentemente estromesso dalla sua funzione principale, ovvero quella di pianificazione e sviluppo della pratica sportiva sul territorio nazionale, anche in considerazione dell'incompatibilità prevista per i vertici del C.O.N.I. e delle federazioni nel ricoprire cariche all'interno della nuova società che, come da nuova disposizione, gestirà direttamente le quote dei finanziamenti spettanti alle singole federazioni. Il legislatore statale è altresì intervenuto in materia di giustizia sportiva, stabilendo l'attribuzione alla "giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo" delle controversie aventi ad oggetto provvedimenti di ammissione o di esclusione delle società professionistiche, o "comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. La direzione in senso marcatamente statalista

Viceversa, l'azione statale – nei termini e nelle modalità che abbiamo riferito – avrebbe sanato l'anomalia in atto di una figura che, pur estranea ad un ordinamento, da essa era esclusivamente (e, a nostro avviso, impropriamente) disciplinata, stante la necessaria applicazione delle regole poste a presidio della libertà di prestazione lavorativa al settore delle professioni

È in quest'ottica, pertanto, che la disciplina dello *sports agent* nord-americano può rappresentare un modello al quale il legislatore italiano può (e dovrebbe, a nostro avviso) guardare. Non certo per riproporre una soluzione pedissequamente identica – azione peraltro da escludere considerando le evidenti differenze delle due realtà – ma per cogliere e tradurre su un piano concreto il medesimo rispetto e la medesima comprensione mostrati dal legislatore federale statunitense, nei confronti di un'esperienza – sociale, giuridica ed economica – quale il fenomeno dello sport rappresenta, senza al contempo tradire e rinunciare ai principi fondanti, come quelli *antitrust*, dell'ordinamento giuridico

dell'intervento normativo di cui sopra, inoltre, è altresì confermata dal fatto che le disposizioni contenute nella Legge di Stabilità 2019 palesemente si discostano dalla precedente configurazione in senso sovranazionale che lo stesso legislatore statale aveva impresso nei precedenti interventi normativi. Il c.d. decreto Melandri (d. lgs. 242/1999), infatti, aveva espressamente riconosciuto l'inserimento del C.O.N.I. nell'ordinamento sportivo internazionale, obbligandolo a conformarsi ai principi di tale ordinamento “in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale”. Nella medesima direzione va letto anche l'art. 1 della l. 280/2003, secondo il quale “La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”.

Abstract

Il saggio, analizzando l'evoluzione della figura dell'agente sportivo alla luce del recente intervento normativo del legislatore statale, evidenzia come quest'attività, pur mai esplicitamente equiparata a quella di una professione regolamentata è stata, nei fatti, disciplinata come tale. In quest'ottica, il lavoro prende in esame la questione relativa alla compatibilità con i principi antitrust ed evidenzia problematiche e lacune sollevate dalla nuova disciplina suggerendo, al contempo, una lettura differente sul modello statunitense.

The essay, analyzing the evolution of the figure of the sports agent in the light of the recent legislative intervention by the State, shows how this activity, although never explicitly assimilated to that of a regulated profession has been, in fact, regulated as such. In this perspective, the work examines the question of compatibility with antitrust principles and highlights problems and gaps raised by the new discipline, suggesting, at the same time, a different interpretation based on the U.S. model.