

ISSN 1825-6678

Rivista di

Diritto ed Economia dello Sport

Quadrimestrale

Anno Quinto

Fascicolo 3/2009

EDUS LAW INTERNATIONAL

Rivista di Diritto ed Economia dello Sport

Quadrimestrale

Anno Quinto

Fascicolo 3/2009

Rivista di Diritto ed Economia dello Sport

www.rdes.it

Pubblicata in Avellino

Redazione: Centro di Diritto e Business dello Sport
Via M. Capozzi 25 – 83100 Avellino

Ruhlplein 6 Overijse – Belgio – Tel. Fax 0032-2-7671305

Proprietario ed editore: Michele Colucci, Edus Law International

Provider: Aruba S.p.A. P.zza Garibaldi 8 – 52010 Soci (AR)
url: www.aruba.it

Testata registrata presso il Tribunale di Avellino al n° 431 del 24/3/2005

Direttore: Avv. Michele Colucci

Sped. in A. P. Tab. D – Aut. DCB/AV/71/2005 – Valida dal 9/5/2005

L'abbonamento annuale alla Rivista è di Euro 90,00.

Per abbonarsi è sufficiente inoltrare una richiesta al seguente indirizzo e-mail:
info@rdes.it

Redazione

Direttore: Michele Colucci
Vice Direttore: Nicola Bosio
Capi redattori: Raul Caruso (*Economia*)
Anna Lisa Melillo (*Diritto*)

Assistente di redazione: Antonella Frattini

Comitato Scientifico:

Prof. Roger Blanpain (*University of Leuven – Belgio*)
Prof. Luigi Campiglio (*Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Italia*)
Prof. Paul De Grauwe (*University of Leuven – Belgio*)
Prof. Frank Hendrickx (*University of Tilburg – Paesi Bassi*)
Prof. Filippo Lubrano (*Università LUISS “Guido Carli” di Roma – Italia*)
Prof. Paolo Moro (*Università di Padova – Italia*)
Prof. Giovanni Sciancalepore (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)
Prof. Salvatore Sica (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)
Prof. Robert Siekmann (*Asser Institute – Paesi Bassi*)
Prof. Pasquale Stanzone (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)
Prof. Adriana Topo (*Università degli Studi di Padova – Italia*)
Prof. Maria José Vaccaro (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)

Comitato di redazione:

Paolo Amato; Francesco Bof; Valerio Forti; Federica Fucito; Domenico Gullo;
Marco Longobardi; Gaetano Manzi; Fabrizio Montanari; Francesco Lucrezio
Monticelli; Alessio Piscini; Stefano Sartori; Ruggero Stincardini; Davide Tondani;
Flavia Tortorella; Julien Zylberstein.

INDICE

SPORT, CRIMINE E PRODUTTIVITÀ. UN'ANALISI PER LE REGIONI ITALIANE SU DATI PANEL (1997-2003)

di <i>Raul Caruso</i>	13
Introduzione	13
1. La dimensione relazionale	15
2. Sport e Crimine: una prima analisi empirica	18
3. Sport, Sviluppo e Produttività: una seconda analisi empirica	20
Conclusioni e implicazioni di politica economica	24
Bibliografia	27

IL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA: NATURA ED EFFETTI ALLA LUCE DELL'ATTUALE QUADRO NORMATIVO

di <i>Mauro Sferrazza</i>	31
1. Cenni sui rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento dello Stato	31
2. Sport e giustizia	36
3. Il vincolo di giustizia sportiva e la natura delle federazioni sportive	41
4. Vincolo di giustizia e tutela giurisdizionale	47
5. La riduzione dell'ambito di esclusività della giustizia sportiva	50
6. Le previsioni normative e federali sul vincolo di giustizia e sulla clausola compromissoria	53
7. Attualità e vigenza del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria	57
Bibliografia	64

LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE SPORTIVE: IL PROGETTO FCI (FABIO CAPELLO INDEX)

di <i>Francesco Bof e Sergio Venturini</i>	69
Introduzione	69
1. La valutazione delle performance e le scelte strategiche nel calcio- <i>Players' Management</i> : selezione, talenti, retribuzioni	72
2. Il progetto FCI	80
Conclusioni e fattori di sviluppo del progetto	87
Bibliografia	89

LA RECENTE PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA «SANTA CASA»:
L'ARMONIZZAZIONE NON È PIÙ UNA SEMPLICE SCOMMESSA

di <i>Domenico Gullo</i>	93
Introduzione	93
1. I fatti all'origine della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio e le peculiarità della normativa portoghese in materia di giochi	95
2. La giurisprudenza comunitaria in materia di giochi	97
3. La sentenza <i>Santa Casa</i>	101
4. I possibili effetti della sentenza <i>Santa Casa</i> : il ruolo della concorrenza nel mercato dei giochi e delle scommesse	106
Conclusioni	108
Bibliografia	110

THE *LIGA PORTUGUESA* DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE – AN ECONOMIST'S VIEW

by <i>Luca Rebggiani</i>	111
Introduction	111
1. Gambling markets in the EU - An overview	112
2. The <i>Liga Portuguesa</i> decision	115
3. Some considerations from an economist's point of view	117
References	122

I RAPPORTI TRA AGENTI DI CALCIATORI E SOCIETÀ SPORTIVE. LO SPUNTO OFFERTO DALLA VICENDA UDINESE VS CITERSZPILER

di <i>Rolando Favella</i>	123
Introduzione	123
1. I fatti all'origine	124
2. L'evolversi della vicenda. L'insorgere della controversia	125
3. I termini della questione. Gli elementi di fatto	125
4. Sulla natura giuridica della figura dell'agente/procuratore e sulla questione del vincolo sportivo	127
5. Le decisioni del TAS e della Commissione sullo Statuto del Calciatore della FIFA	130
6. Principi di diritto	133
Conclusioni	136
Bibliografia	138

GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NEL PROCEDIMENTO C-42/07
LIGA PORTUGUESA DE FUTEBOL PROFISSIONAL ET BAW
INTERNATIONAL 141

REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE

STATUTES OF ICAS AND CAS (2010 edition) 161

**SPORT, CRIMINE E PRODUTTIVITÀ
UN'ANALISI PER LE REGIONI ITALIANE SU DATI PANEL
(1997-2003)**

di *Raul Caruso**

SOMMARIO: Introduzione – 1. La dimensione relazionale – 2. Sport e Crimine: una prima analisi empirica – 3. Sport, Sviluppo e Produttività: una seconda analisi empirica – Conclusioni e implicazioni di politica economica

Keywords: Sport, crimine, produttività, relazionalità, panel data

CLASSIFICAZIONE JEL: L83, D62

Introduzione

L'obiettivo generale di questo lavoro è quello di analizzare le caratteristiche e le implicazioni della diffusione della pratica sportiva in seno al tessuto sociale. Questo lavoro nasce sulla base di un'idea semplice quanto affascinante. Negli ultimi anni, una nuova attenzione da parte degli scienziati sociali viene rivolta alle esperienze relazionali degli individui. Di queste si enfatizza il potenziale ruolo benefico per la società nel suo complesso. In particolare, l'emersione di beni relazionali contribuisce alla produzione di *spillover* positivi per il sistema economico-sociale. In concreto, la diffusione e l'emersione della relazionalità agevolano l'instaurarsi di reti di fiducia e reciprocità che favoriscono i comportamenti cooperativi a danno dei

* Raul Caruso, Istituto di Politica Economica, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Email: raul.caruso@unicatt.it. L'autore intende ringraziare Anna Lisa Melillo per i preziosi suggerimenti. Questa ricerca è stata possibile anche grazie al contributo dell'IRER. I risultati di questo lavoro di ricerca sono stati parzialmente presentati in diverse conferenze e precisamente: Arbeitskreis Sportökonomik, Sport and Urban Economics, Berlino, 8-9 Maggio 2009, First European Conference in Sports Economics, Paris, 14-15 Settembre 2009, University di Parigi-Sorbonne. Happiness and Relational Goods, Isola di San Servolo Venezia, 11-13 Giugno 2009. Una versione parziale di questa ricerca sarà pubblicata come R. CARUSO, *Crime and Sport Participation in Italy*, in ANDREFF W. (a cura di), *Contemporary Issues in Sports Economics: Participation, Event and Professional Team Sports*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010, (in corso di pubblicazione).

comportamenti opportunistici. È oramai opinione comunemente accettata, infatti, che la fiducia e la reciprocità costituiscano il ‘collante’ di un mercato altrimenti disumanizzato che non riesce ad atteggiarsi realmente come luogo di opportunità per gli operatori economici. È possibile riassumere questo tipo di impostazione: *lo sviluppo di una economia di mercato in una società dipende dall’instaurarsi di stabili relazioni cooperative e di fiducia condivise sia tra gli individui sia tra le organizzazioni nell’ambito di assetti istituzionali efficienti*. Nel momento in cui il mercato perde la sua caratteristica di luogo di opportunità per rimanere mero luogo di scambio anonimo senza identità, la crescita e lo sviluppo dell’intero sistema socio-economico risultano minati.

Quindi, come una recente letteratura economica ha sottolineato, le esperienze relazionali e le strutture – spesso informali o comunque di formazione spontanea – possono ricoprire un ruolo benefico per la società nel suo complesso. Esattamente questo tipo di impostazione era stata anticipata nel lavoro dell’economista inglese Kenneth Boulding. In contrasto con gli eccessi meccanicistici della scienza economica, all’inizio degli anni sessanta Boulding tra i primi si era reso promotore di una economia a dimensione ‘umana’ in cui – pur senza negare la funzione ordinatrice e informatrice dei meccanismi di mercato – i soggetti sono protagonisti della costruzione di istituzioni sociali spontanee. In particolare, i beni relazionali, così come definiti nella letteratura corrente, si inseriscono in quelle che Boulding definiva ‘relazioni integrative’.

Ma come è definibile lo sport in termini economici? La pratica sportiva è una delle esperienze relazionali più diffuse nella società e rivestirebbe un ruolo sociale positivo. Nel contempo, esiste una significativa espansione di un mercato relativo ai beni e ai servizi legati alla pratica sportiva. In virtù di tale evidenza lo sport si sarebbe tramutato in un sub-settore dell’industria dello spettacolo e dell’intrattenimento. Analogamente ad altre industrie lo sport non sarebbe analizzabile se non seguendo i tradizionali dettami della scienza economica.¹ Questo tipo di interpretazione, però, ha già mostrato limiti significativi. Il limite più importante risiede nella incapacità di dimostrare e interpretare gli effetti positivi sugli individui e sulla società nel suo complesso. Infatti, sebbene nell’opinione comune si attribuiscono allo sport sostanziali benefici a favore della società nel suo complesso, non se ne comprendono precisamente i canali di produzione e diffusione. E infatti, sono pochi gli studi che intendono scoprire, mostrare e interpretare gli effetti profondi sul tessuto sociale.

L’ipotesi di fondo di questo lavoro è che l’impatto dello sport sulla società sia interpretabile in due direzioni: (i) una correlazione tra la pratica sportiva e il livello di criminalità diffusa; (ii) una correlazione significativa tra la pratica sportiva

¹ Sull’evoluzione dello sport in questo senso si vedano A. ZIMBALIST, *Sport as Business*, in *Ox. Rev. of Ec. Pol.* vol. 19, n. 4, 2003, 503-511; O. BUDZINSKI, J. SATZER, *Sports Business and the Theory of Multisided Markets, joint discussion paper in economics*, Phillips Marburg University, 2008; W. ANDREFF, *Globalization of the Sports Economy*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 3, 2008, 13-32.

e alcune determinati dello sviluppo economico. Al fine di intraprendere un percorso analitico e interpretativo in questa direzione, nel presente lavoro si utilizzerà una definizione teoricamente sviluppata in articoli e saggi precedenti² secondo cui lo sport è *un bene congiunto indivisibile, prodotto e consumato simultaneamente da una pluralità di agenti che presenta sia le caratteristiche di un bene di mercato sia le caratteristiche di un bene relazionale. Entrambe le componenti presentano intensità variabili, ma la componente relazionale non può mai essere nulla.* Secondo questa interpretazione, lo sport, quindi, presenta sia alcune caratteristiche di bene di mercato sia le caratteristiche di un bene relazionale. Esso ha quindi una natura 'multipla'. Il *genus* specifico dello sport è quindi da ritrovare nella combinazione di queste diverse caratteristiche. Nel prosieguo di questo lavoro sarà analizzata principalmente la dimensione relazionale del mondo dello sport. Essa infatti getta luce sui canali di trasmissione di effetti positivi nel tessuto sociale.

Il presente articolo è strutturato come segue: in una prima sezione, è analizzata brevemente la natura dei beni relazionali. In una seconda sezione, è presentata un'analisi empirica che studia l'associazione tra sport e criminalità diffusa. In una terza parte, una seconda analisi empirica studia l'associazione tra sport, produttività e crescita. Nelle conclusioni sono riassunti i risultati e sono presentate alcune implicazioni di politica economica.

1. La dimensione relazionale

Come sottolineato altrove, la pratica sportiva è un'esperienza umana e sociale amata principalmente per il suo portato emotivo e passionale. La pratica sportiva è caratterizzata da una significativa componente di gratuità e da diffuse prestazioni di lavoro volontario che sfuggono alle normali regole delle interazioni di mercato. Questo avviene nelle dimensioni giovanili, dilettantistiche e amatoriali dello sport. È possibile limitare questo tipo di valutazione economica al calcolo di una sorta di salario-ombra che i prestatori d'opera volontari nel mondo dello sport dilettantistico e amatoriale dovrebbero percepire?³ Ma come sono interpretabili in chiave economica i legami che tengono insieme la passione e le motivazioni che nascono in una competizione amatoriale con quelle che informano il comportamento di atleti professionisti plurimilionari? Comprendere nel profondo questo aspetto e queste caratteristiche aiuta ad analizzare anche le dimensioni professionistiche dello sport. Ed apre una finestra significativa sul ruolo che lo sport può rivestire in seno a una società.

In particolare, è ragionevole ritenere che nelle sue manifestazioni dilettantistiche e amatoriali la pratica sportiva degli individui risponda a incentivi

² Si vedano R. CARUSO, *Il Calcio tra Mercato, Relazioni e Coercizione*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 71-88, 2008; R. CARUSO, *La natura economica del calcio*, in F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il Management del Calcio*, FrancoAngeli, Milano, 17-30, 2008.

³ Si veda ad esempio L.E. DAVIES, *Valuing the Voluntary Sector in Sport: Rethinking economic analysis*, in *Leis. Stud.*, vol. 23, n. 4, 2004, 347-364.

di natura sia individuale sia collettiva che siano profondamente legati alla pratica della relazionalità. Al fine di dare allo sport quindi un'interpretazione di natura economica più completa, è possibile fare riferimento a una delle più recenti evoluzioni del pensiero economico, vale a dire la teoria dei beni relazionali. Questo tipo di interpretazione dell'agire umano risponde ai limiti evidenziati dalla tradizionale teoria economica. Negli ultimi anni si sta facendo strada, infatti, una nuova consapevolezza in merito al comportamento degli agenti economici. L'*homo oeconomicus* tradizionalmente inteso sta perdendo il tradizionale potere esplicativo della realtà sociale. L'economista, infatti, ha da sempre interpretato l'individuo come un agente economico auto interessato, impegnato a massimizzare la propria utilità rispettando un vincolo di bilancio. Alla luce dell'evidenza aneddotica, sperimentale ed empirica è oramai incontestato il fatto che il classico modello di *homo oeconomicus* non sia in grado di spiegare tutti i comportamenti umani e in particolare quelli legati alla socialità e alla relazionalità. Esistono, pertanto, filoni di ricerca emergenti nel dominio della scienza economica che attingono anche a discipline o scienze sociali in passato considerate distinte quali la psicologia, la sociologia e la scienza economica. È chiaro che queste discipline forniscono all'interpretazione dell'agire umano e degli accadimenti economici una veste diversa e lontana dalla mera immagine di individuo razionale auto interessato. L'esistenza di preferenze sociali, in particolare, ci fornisce una serie di strumenti idonei a spiegare un gran numero di comportamenti che altrimenti la teoria economica tradizionale non sarebbe stata in grado di spiegare.⁴

La teoria dei beni relazionali, in particolare, evidenzia il ruolo e il valore intrinseco assunto dalle relazioni interpersonali.⁵ Nei beni relazionali, è *la relazione* a costituire il bene. Essi si costituiscono sulla base della relazione stessa. Tra i principali esponenti di questa impostazione, Bruni in particolare, individua sette caratteristiche principali per un bene relazionale: (1) *identità*: a differenza dei mercati tradizionalmente intesi costituiti da consumatori anonimi, l'identità dei soggetti coinvolti rileva; (2) *reciprocità*: poiché fondati da una relazione essi sono tali solo se goduti nella reciprocità; (3) *simultaneità*: a differenza dei tradizionali beni di mercato per i quali il momento della produzione e del consumo sono distinti, i beni relazionali si producono e consumano simultaneamente; (4) *motivazioni*: il bene relazionale non è tale se non tiene conto delle motivazioni dei soggetti che vi partecipano; (5) *fatto emergente*: con questa espressione si indica il fatto che un bene relazionale emerge, non è semplicemente prodotto; (6) *gratuità*; (7) *bene*, il

⁴ P. SACCO, P. VANIN, S. ZAMAGNI, *The Economics in Human Relationships*, in S.C. KOLM, J.M. YTHIER (a cura di), *Handbook of the Economics of Giving, altruism and reciprocity*, vol. 1, 695-727, North-Holland, Elsevier, Amsterdam, 2006.

⁵ Sulla natura dei beni relazionali si vedano C.J. ULHANER, *Relational Goods and participation: Incorporating sociability into a theory of rational action*, in *Pub. Ch.*, vol. 62, 1989, 253-285; B. GUI, *Più che scambi incontri. La Teoria economica alla prese con i fenomeni interpersonali*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 2002; L. BRUNI, *Reciprocità, Dinamiche di Cooperazione, economia e società civile*, Mondadori, Pavia, 2006.

bene relazionale è un bene nel senso che soddisfa un bisogno.

Sulla base di questa impostazione teorica, questa crescente parte della letteratura economica ha cominciato infatti a considerare una nozione ampia di benessere che dipende sia dal soddisfacimento dei bisogni materiali sia di quelli relazionali. Esso è generalmente indicato con il termine anglosassone *well-being* ed è posto in contrapposizione al classico concetto di *welfare*.

L'esempio che Bruni presenta per spiegare il concetto di bene relazionale è quello di una cena. Una cena può avere un valore strumentale laddove sia interpretata come un mezzo per raggiungere altri fini (ad es. una cena d'affari). Nel contempo, una cena può costituire un bene relazionale nel momento in cui essa non abbia alcun fine strumentale, ma rappresenti un bene in sé, come ad esempio una cena tra amici. In questo secondo caso, gli amici che partecipano alla cena producono e consumano contestualmente il bene relazionale 'cena tra amici'. A ben guardare tutti questi elementi sono presenti nel mondo dello sport, in particolare nelle sue forme amatoriali, dilettantistiche e giovanili. È infatti chiaro che molto spesso gli allenamenti, le gare e le partite, la stessa organizzazione dei tornei rappresentino dei beni in sé che non possono essere scambiati come una merce, poiché rappresentano una relazione. La 'partitella' tra amici è chiaramente un bene relazionale, ma lo sono anche le partite di calcio dei giovanissimi o la gara ciclistica di amatori.

Ma quale è il risultato sociale che deriva dalla presenza di esperienze relazionali diffuse? Boulding⁶ già aveva evidenziato come gli stati sociali caratterizzati da una maggiore presenza di attività integrative – le quali comprendono quelle che sono state finora definite esperienze relazionali – sono da preferire ad altri potenziali stati sociali per la loro intrinseca stabilità. In secondo luogo, la diffusione di esperienze relazionali è potenzialmente in grado di creare *spillover* positivi in termini di fiducia pubblicamente condivisa e quindi naturalmente in grado di aiutare la crescita. Questo è oramai un dato consolidato della letteratura economica.

In un'ottica di lungo periodo è interessante analizzare un recente contributo. In un modello dinamico, in cui gli agenti contribuiscono alla produzione di beni relazionali attraverso il proprio impegno personale, la 'storia della relazione' appare determinante per la dinamica finale del sistema economico. È dimostrato come si converga verso un equilibrio a bassa relazionalità se la storia passata è caratterizzata da un tessuto sociale povero di relazioni e viceversa. Tale risultato comunque può modificarsi anche in base al peso che i singoli agenti assegnano alla relazionalità.⁷

⁶ K.E. BOULDING, *The Economy of Love and Fear*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1973; K.E. BOULDING, *Ecodynamics, A new theory of societal evolution*, Sage Publications, 1978; in particolare sul pensiero di Boulding si veda R. CARUSO, *Il pensiero di Kenneth Boulding, Economista Irenico, Relazioni Umane tra scambio, dono e coercizione*, *St. Pens. Ec.*, 2009 (in corso di pubblicazione).

⁷ L. BRUNI, A. NAIMZADA, E. RANDON, *Il Bene relazionale: un modello dinamico*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Teoria Economica e Relazioni Interpersonali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

In ultima analisi, l'ipotesi che può essere semplicemente desunta dalla teoria dei beni relazionali è che, l'esistenza di beni relazionali favorisce il benessere individuale e collettivo, mina l'esistenza di comportamenti opportunistici e predatori, e quindi costituisce una determinante positiva dello sviluppo. In linea generale, la fioritura di beni relazionali incrementa la felicità degli individui così come evidenziato in un recente lavoro.⁸

2. *Sport e Crimine: una prima analisi empirica*

Nel precedente paragrafo è stato evidenziato come le esperienze relazionali possano contribuire a un clima di fiducia condiviso nel tessuto sociale. Come è stato evidenziato⁹ in letteratura l'assenza di fiducia determina uno stato sociale in cui i comportamenti opportunistici tendono a prevalere su quelli cooperativi. Il crimine è uno di questi. Pertanto, è stato ragionevole investigare l'impatto della pratica sportiva sulla criminalità. In particolare, si è fatto riferimento alla forma meno grave di criminalità, vale a dire la criminalità diffusa. L'indice di criminalità diffusa è calcolato come percentuale dei furti e rapine meno gravi sul totale dei delitti e comprende, secondo le definizioni del sistema informativo del Ministero dell'Interno: furto con strappo, furto con destrezza, furto in uffici pubblici, in esercizi commerciali, in appartamenti, su auto in sosta, di opere d'arte e materiale archeologico, di merci su automezzi pesanti, di autoveicoli, ciclomotori e motocicli, rapine in abitazioni.

La scelta delle covariate impiegate per verificare la robustezza dei risultati riflettono alcune relazioni già analizzate in letteratura. Una delle principali associazioni evidenziate negli studi quantitativi sul crimine è quella tra disoccupazione e crimine. Come ha sottolineato Campiglio,¹⁰ il tasso di disoccupazione misura implicitamente il differenziale di rendimento atteso tra attività lecite e attività illecite. Un aumento del tasso di disoccupazione diminuisce tale differenziale e la probabilità di partecipazione ad attività illecite aumenta. Inoltre, la scelta di commettere un crimine da parte di un individuo risponde al suo costo opportunità. Un elevato tasso di disoccupazione, in questo senso, dovrebbe essere associato a una più elevata presenza criminale poiché il costo opportunità degli individui decresce al crescere delle situazioni di disagio sociale e di mancanza di opportunità. Sebbene questa relazione non dia univoci risultati in merito, essa risulta comunque una delle più studiate sia nella letteratura economica sia in

⁸ L. BECCHETTI, A. PELLONI, F. ROSSETTI, *Relational Goods, Sociability and happiness*, in *Kyklos*, vol. 61, n. 3, 2008, 343-363.

⁹ L. CAMPIGLIO, *Le Relazioni di Fiducia nel mercato e nello Stato*, in S. ZAMAGNI, (a cura di), *Mercati Illegali e Mafie, Economia del Crimine Organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993; S. ZAMAGNI, *Criminalità organizzata e dilemmi della mutua sfiducia: sulla persistenza dell'equilibrio mafioso*, in S. ZAMAGNI, (a cura di), *Mercati Illegali e Mafie, Economia del Crimine Organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993, 133-152.

¹⁰ L. CAMPIGLIO, *L'illecito*, in IREr, *Tensioni e nuovi bisogni della città in trasformazione*, FrancoAngeli, Milano, 1990.

criminologia.¹¹ In particolare per il caso italiano, Scorcu e Cellini¹² dimostrano come la tendenza di lungo periodo dei furti possa essere spiegata dall'incidenza della disoccupazione nel tessuto sociale. Levitt, in particolare, include sia il tasso di disoccupazione contemporaneo sia il tasso di disoccupazione dell'anno precedente.¹³

Sono state poi considerate la spesa per la sicurezza e la spesa per la protezione sociale su base regionale (fonte dei dati utilizzati: Istat). La prima dovrebbe approssimare le politiche di deterrenza laddove la seconda dovrebbe rappresentare l'impegno pubblico per l'inclusione sociale. Questa pertanto dovrebbe mitigare l'impatto negativo del disagio sociale che di conseguenza diminuisce il costo opportunità della potenziale azione criminale. In terzo luogo, sulla base dell'evidenza statistica e aneddotica è sembrato ragionevole considerare anche un eventuale impatto dell'immigrazione sui tassi di criminalità diffusa. Si è prima considerata la popolazione straniera residente e poi il rapporto tra questa e la popolazione di nazionalità italiana residente. La tabella 1 riassume le statistiche descrittive.

TABELLA 1- STATISTICHE DESCRITTIVE (FONTE: ISTAT, ANNI 1997-2003)

Variabili (esprese in logaritmi naturali)	Oss.	Media	Dev. St.	Min	Max
Criminalità Diffusa	140	4,02	0,181	3,22	4,33
Attività Sportiva	140	3,34	0,252	2,83	3,87
Disoccupazione	140	2,18	0,596	0,9	3,2
Disoccupazione (t-1)	140	2,23	0,569	0,9	3,2
Scolarizzazione	140	4,22	0,103	3,92	4,42
Popolazione straniera	140	10,26	1,341	7,23	12,84
Ratio popolazione straniera/popolazione italiana	140	9,61	0,679	8,08	10,63
Spese per la sicurezza	140	6,48	1,069	3,7	8
Spesa per protezione sociale	140	5,38	0,998	3,24	7,49

¹¹ Per una discussione critica si veda C.L. BRITT, *Reconsidering the Unemployment and Crime Relationship: Variation by Age Group and Historical Period*, in *J. of Quant. Crim.*, vol. 13, n. 4, 1997, 405-428.

¹² A.E. SCORCU, R. CELLINI, *Economic Activity in the Long Run: An Empirical Investigation on aggregate data from Italy, 1951-1994*, in *Int. Rev. Law and Ec.*, vol. 18, n. 2, 1998, 279-292.

¹³ S.D. LEVITT, *Alternative Strategies for identifying the link between unemployment and crime*, in *J. of Quant. Crim.*, vol. 17, n. 4, 2001, 377-390.

È stato quindi costruito un panel per gli anni 1997-2003 per le 20 regioni italiane per stimare la seguente equazione:

$$C_{it} = \beta_1 Sport + X_t + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

dove *Sport* denota la variabile esplicativa indipendente, *X* denota l'insieme delle covariate e $i=1,2,\dots,20$ corrisponde a una singola regione e $t=1997,\dots,2003$ denota il periodo di riferimento. Per tutte le variabili sono stati considerati i logaritmi naturali. Nella scelta tra un modello a effetti fissi e a effetti variabili si è utilizzato il test di Hausman che è risultato statisticamente significativo a favore del modello a effetti fissi. I risultati sono riassunti di seguito nella tabella 2.

In tutte le specificazioni considerate, la pratica sportiva è associata negativamente al fenomeno della criminalità diffusa. Tutti i coefficienti sono statisticamente significativi al livello più attendibile (1%). Inoltre essi non subiscono modificazioni rilevanti nelle diverse specificazioni. Tale risultato si dimostra robusto quindi a diverse specificazioni in cui le altre covariate presentano i segni previsti, a parte le spese per la sicurezza. Il tasso di disoccupazione dell'anno precedente risulta associato positivamente con la criminalità diffusa nei modelli (2), (3) e (4) mentre risulta non statisticamente significativo nei modelli (5) e (6). Non appare alcun impatto significativo della popolazione straniera sui tassi di criminalità diffusa. Le spese per la protezione sociale, come previsto, sono associate negativamente in maniera significativa con i tassi di criminalità, mentre le spese per la sicurezza appaiono positivamente associate. È necessario rilevare comunque che il grado di significatività statistica (10%) lascia dubbi in merito alla bontà e alla robustezza del risultato in questione. Anche il grado di scolarizzazione non presenta alcuna associazione statistica significativa con il tasso di criminalità. Infine, l'analisi empirica ha mostrato come la diffusione della pratica sportiva sia associata negativamente in maniera significativa al tasso di criminalità diffusa. Ciò conferma l'ipotesi di fondo di questo lavoro secondo cui le esperienze relazionali contribuiscono all'instaurarsi e allo strutturarsi di reti di fiducia condivisa nel tessuto sociale tali da scoraggiare i comportamenti opportunistici e non cooperativi di cui la criminalità diffusa è certamente un esempio.

3. *Sport, Sviluppo e Produttività: una seconda analisi empirica*

Nel precedente paragrafo è stata esaminata l'associazione negativa tra la partecipazione in attività sportive e la criminalità diffusa. In questo senso, l'impatto benefico dello sport risulta in tutta la sua evidenza. In questo paragrafo ci si propone un'ulteriore analisi potenzialmente foriera di riflessioni e spunti innovativi. Si ricordi l'ipotesi di fondo di questo lavoro, vale a dire che *lo sviluppo di una economia di mercato in una società dipende dall'instaurarsi di stabili relazioni cooperative e di fiducia condivise sia tra gli individui sia tra le organizzazioni nell'ambito di assetti istituzionali efficienti*. Sulla base di questa impostazione di fondo si è

ipotizzato che la pratica sportiva al pari di altre attività relazionali contribuisca a formare tali relazioni di fiducia e cooperazione diffusa. Se ciò è vero, non è peregrino interrogarsi sull'impatto potenzialmente positivo della pratica sportiva sui sistemi sociali e anche in particolare sugli assetti economici. Oggetto di questa sezione, quindi, è verificare l'esistenza di un'associazione tra la pratica sportiva e alcune determinanti di sviluppo economico.

Tabella 2 – Sport e Criminalità Diffusa nelle regioni Italiane (1997-2003)

Variabile dipendente: Log Indice di Criminalità Diffusa						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	OLS effetti fissi	OLS effetti fissi	OLS effetti fissi	OLS effetti fissi	OLS effetti fissi	OLS effetti fissi
Sport	-0,45*** (0,10)	-0,30*** (0,05)	-0,29*** (0,11)	-0,28*** (0,13)	-0,28*** (0,13)	-0,26*** (0,12)
Disoccupazione			0,01 (0,05)	0,00 (0,06)		
Disoccupazione (t-1)		0,14*** (0,11)	0,13*** (0,06)	0,13*** (0,06)	0,08 (0,07)	0,02 (0,07)
Scolarizzazione					0,03 (0,2)	0,14 (0,2)
Popolazione Straniera					-0,07 (0,06)	
Ratio popolazione straniera/popolazione italiana						-0,02 (0,03)
Spese per la Sicurezza						0,5* (0,15)
Spesa per protezione sociale						-0,43*** (0,15)
Cost	5,53 (0,33)	4,7*** (0,44)	4,68*** (0,45)	4,84*** (0,86)	5,33*** (0,87)	3,54** (1,94)
Obs	140	140	140	140	140	140
Gruppi	20	20	20	20	20	20
R² within	0,15	0,2	0,2	0,2	0,2	0,26
R² between	0,36	0,3	0,3	0,3	0,6	0,1
R² overall	0,22	0,17	0,17	0,16	0,39	0,06

Note: in parentesi gli errori standard. In grassetto sono evidenziati i coefficienti statisticamente significativi; *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, * significativo al 10%.

In particolare, in questa ulteriore analisi empirica saranno considerate come variabili dipendenti: (i) il valore aggiunto ai prezzi di base e (ii) la produttività del lavoro nelle PMI. Sulla prima è pleorico aggiungere qualsivoglia spiegazione. In merito alla produttività del lavoro nelle PMI si è ritenuto che essa potesse rappresentare un'interessante elaborazione in virtù di alcune semplici considerazioni. In primo luogo, le PMI (imprese < 100 dipendenti) rappresentano la quasi totalità del tessuto imprenditoriale italiano. In secondo luogo, nel momento in cui è teorizzabile un impatto positivo della relazionalità esso deve necessariamente dispiegarsi e declinarsi oltre l'esperienza relazionale in sé, e così come affermato dalla letteratura sul tema, deve manifestarsi in un mantenimento della felicità degli individui che a sua volta si traduce in una maggiore produttività degli stessi.

Il secondo criterio che ispira questa elaborazione empirica è essenzialmente la considerazione che la crescita economica, *ceteris paribus*, sia positivamente associata all'esistenza di (1) capitale fisico adeguato e (2) capitale umano. Al fine di dare una misura dello stock del capitale fisico si utilizza un indice sintetico: l'indice di dotazione infrastrutturale così come calcolato dal Centro Studi Confindustria-Ecoter e che segue una standardizzazione internazionale.¹⁴ L'indice di dotazione infrastrutturale è un indice sintetico che racchiude quattro categorie infrastrutturali fondamentali per lo sviluppo economico e la competitività e precisamente: (1) trasporti; (2) energia; (3) telecomunicazioni e (4) istruzione. L'indice di dotazione infrastrutturale è calcolato per l'anno 1995.¹⁵

In questo secondo panel, i risultati del test di Hausman mostrano come gli stimatori a effetti fissi e a effetti variabili non differiscono in maniera sistematica e quindi sono presentati entrambi. Questo è anche prevedibile se si considera il fatto che la dotazione infrastrutturale disponibile nel 1995 rappresenta una componente dei territori che non varia in un arco di tempo relativamente limitato, come nel caso in questione. La considerazione dello stimatore a effetti variabili sembra quindi preferibile, in quanto in questo caso più affidabile. I dati sul valore aggiunto (calcolato ai prezzi di base del 1995) sono estratti dalle tavole regionali ISTAT. Si è stimata quindi la seguente equazione che comprende:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Sport + \beta_2 Infrastrutture_{it} + \beta_3 Scolarizzazione_{it} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

dove $y = \{ \text{valore aggiunto, Produttività PMI} \}$. I risultati sono riassunti nella tabella 3. Essi mostrano con chiarezza che sia il valore aggiunto sia la produttività del lavoro nelle PMI sono positivamente associate alla pratica sportiva. In particolare, le specificazioni (1), (2) e (4) restituiscono coefficienti statisticamente significativi. In secondo luogo, le altre variabili considerate mostrano i segni previsti. La dotazione

¹⁴ D. BIEHL, *The Contribution of Infrastructure to regional development*, Regional Policy Division, European Communities, Brussels, 1986.

¹⁵ ECOTER-CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Analisi delle dotazioni di infrastrutture nei principali paesi europei*, in *Quad. Mezz. Pol. Terr.*, n. 34, 2000.

infrastrutturale nell'anno 1995 risulta positivamente associata con la crescita della produttività e del valore aggiunto. In particolare, questo è verificabile con lo stimatore a effetti variabili. Così come poi enfatizzato dalla letteratura prevalente, la misura di capitale umano utilizzata è associata positivamente alla crescita di produttività e valore aggiunto.¹⁶

Tabella 3 - Sport e Produttività

	Var Dip. Valore aggiunto		Var. Dip. Produttività PMI	
	(1)	(2)	(3)	(4)
	OLS fe	OLS re	OLS fe	OLS re
Sport	0,1*** (0,03)	0,1*** (0,03)	0,11 (0,07)	0,28*** (0,05)
Dotazione Infrastrutturale 1995	<i>Dropped</i>	2,26*** (0,78)	<i>dropped</i>	0,29*** (0,06)
Scolarizzazione	0,5*** (0,05)	0,5*** (0,05)	0,51*** (0,1)	0,36*** (0,08)
Cost	7,8*** (0,15)	-2,43 (3,55)	0,74*** (0,34)	-0,5 (0,37)
Obs	140	140	140	140
Gruppi	20	20	20	20
R² within	0,7	0,7	0,34	0,31
R² between	0,0	0,31	0,51	0,86
R² overall	0,0	0,31	0,5	0,81

Note: in parentesi gli errori standard. In grassetto sono evidenziati i coefficienti statisticamente significativi; *** significativo al 1%, ** significativo al 5%, *significativo al 10%.

I risultati poi mostrano una relazione positiva tra produttività e scolarizzazione. Questo risultato riporta a una riflessione più ampia in merito alla potenziale complementarità tra pratica sportiva e scolarizzazione. Questo risultato

¹⁶ E.A. HANUSHEK, L.WOESSMANN., *The Role of Cognitive Skills in Economic Development*, in *J. of Ec. Lit.*, vol. 46, n. 3, 2008, 607-668.

è particolarmente importante. Al fine di comprendere tale relazione è utile fare riferimento alla distinzione comunemente adottata in psicologia tra competenze cognitive e competenze non-cognitive. Così come mostrato in recenti lavori di ricerca¹⁷ esiste una complementarità tra competenze cognitive e non-cognitive nel determinare le abilità e le competenze degli individui. Pertanto, se è chiaro che la scuola fin dai primi anni di vita rappresenta il laboratorio necessario per la formazione e strutturazione di competenze cognitive, nel contempo altre esperienze relazionali – tra i quali la pratica sportiva – possono avere un impatto sulla maturazione di competenze non-cognitive quali, ad esempio, la coscienziosità, il *self-control* e la capacità di risoluzione dei conflitti. La pratica sportiva quindi si inserisce a buon diritto tra i ‘laboratori relazionali’ in grado di creare condizioni favorevoli per lo sviluppo di competenze non-cognitive. Si consideri che competenze cognitive e non-cognitive sono entrambe positivamente associate ad un miglioramento futuro di produttività degli individui. Se appare pacifico il fatto che il livello di scolarizzazione sia positivamente correlato con la ‘quantità’ di scolarizzazione, è altresì da considerare l’idea che ‘laboratori relazionali’ siano in grado di migliorare le competenze non-cognitive degli individui, favorendo nei fatti un futuro aumento di produttività degli stessi.

Conclusioni e implicazioni di politica economica

Questo lavoro ha verificato empiricamente l’esistenza di effetti positivi della pratica sportiva in seno alla società italiana nel periodo 1997-2003. Lo sport interpretato alla luce della teoria dei beni relazionali, si è supposto potesse contribuire a (1) minare i comportamenti opportunistici e predatori e a (2) favorire in maniera significativa lo sviluppo economico. Queste ipotesi sono state verificate studiando l’associazione tra la pratica sportiva e la criminalità diffusa da un lato e il miglioramento della produttività dall’altro. Le analisi empiriche – aventi ad oggetto il panel delle regioni italiane negli anni 1997-2003 – hanno mostrato come l’ipotesi di fondo risulti confermata. Nella prima analisi, si è mostrato che la pratica sportiva è negativamente associata alla criminalità diffusa. In una seconda analisi, si è dimostrato invece che la pratica sportiva è positivamente associata al valore aggiunto e alla produttività del lavoro nelle PMI.

Questo tipo di risultati getta nuova luce sull’impatto delle esperienze e dei beni relazionali sul tessuto socio-economico. In particolare, questi risultati, per quanto parziali e migliorabili confermano che la relazionalità produce *spillover* positivi per l’intero sistema socio-economico. Questo primo risultato per il caso italiano può anche servire come una nuova analisi di riferimento per il design di politiche economiche volte alla creazione e allo sviluppo di ‘laboratori’

¹⁷ A questo proposito, si veda la recente produzione scientifica del premio Nobel James Heckman e, in particolare, F. CUNHA, J.J. HECKMAN, *The technology of skill formation*, in *Am. Ec. Rev.*, vol. 97, n. 2, 2007, 31-47; F. CUNHA, J.J. HECKMAN, *The economics and psychology of inequality and human development*, in *J. of Europ. Ec. Ass.*, vol. 7, n. 2-3, 2009, 320-364.

relazionali. Questa idea non è dissimile dalla lezione di Antonio Genovesi nel XVIII secolo in cui era già presente l'invito ai governanti di favorire la nascita e lo sviluppo di istituzioni per la partecipazione civica, sociale, culturale e religiosa.¹⁸ In queste si sarebbe coltivata la crescita di una fiducia pubblica in grado di porre le basi per un solido sviluppo economico.

La pratica sportiva, pertanto, si inserisce a buon diritto nel novero delle esperienze relazionali che appaiono come potenziali destinatarie di politiche di sviluppo *ad hoc*. Come detto, al fine di favorire un *well-being* superiore è necessario investire nei 'luoghi' e 'laboratori' laddove nascono, si articolano e si strutturano i beni relazionali e quindi, in primo luogo, nella famiglia e nella scuola, ma anche come si è visto in tutte le organizzazioni in cui la componente relazionale sia prevalente.

Se quindi il sostegno allo sport è un obiettivo desiderabile, esso deve comunque distaccarsi e differenziarsi dalle tradizionali politiche di trasferimento e di spesa pubblica. In linea generale, il trasferimento di risorse pubbliche segue il potere coercitivo dell'ente pubblico e dà vita ai classici fenomeni dissipativi di cattura della rendita (*rent-seeking*). Le attività intraprese e le risorse impiegate in fenomeni di cattura della rendita sono attività intrinsecamente improduttive. Quantunque possano esistere livelli desiderabili di spesa pubblica e trasferimenti, essi possono altresì determinare un costo eccessivamente elevato per la società tale da minarne lo sviluppo. Così come nella lezione di Boulding, se l'equilibrio sociale perde una componente significativa di relazionalità, socialità e integrazione per muoversi verso un equilibrio caratterizzato da una superiore presenza coercitiva – che è naturalmente legata ai fenomeni di *rent-seeking* – allora nel lungo periodo tale società è destinata al declino. La voracità dei portatori di interessi tenderà a dominare la capacità innovativa e produttiva degli individui, dei gruppi e delle organizzazioni.

Complementare e in alcuni casi alternativa alla tradizionale politica di trasferimento delle risorse è una fiscalità vantaggiosa a favore dei protagonisti dell'attività sportiva. Essa renderebbe più efficace la costruzione e il design di 'laboratori relazionali'. Sono infatti necessari sussidi indiretti (sussidi sul lato della domanda) a favore di coloro che volontariamente impiegano il proprio tempo e le proprie risorse nella produzione del bene relazionale 'sport'. Infatti, sussidiare indirettamente gli individui per mezzo di una deduzione fiscale ha un impatto decisamente diverso rispetto a una politica di trasferimenti operati in favore di club sportivi. Come per ogni politica pubblica di trasferimenti, nel momento in cui un ente pubblico trasferisce risorse a un club sportivo (sussidio sul lato dell'offerta), nei fatti, distorce la spontanea allocazione di risorse. Come detto in precedenza, sorgono fenomeni dissipativi di *rent-seeking*. L'obiettivo che, invece, una politica pubblica a favore dello sport in grado di favorire la relazionalità tra gli individui deve avere è quello di massimizzare la libertà di scelta degli individui in seno alla

¹⁸ L. CORAZZINI, *Reciprocità sociale, fiducia diffusa e crescita economica*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Teoria Economica e Relazioni Interpersonali*, Il Mulino, Bologna, 2006.

società. In questo caso, oltre alla soddisfazione dei bisogni di socialità degli individui si favorirebbe anche una più efficiente allocazione delle risorse. Gli eventuali benefici per la società si manifesterebbero in maniera più evidente.

Bibliografia

- W. ANDREFF, *Globalization of the Sports Economy*, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4., n. 3, 2008, 13-32.
- L. BECCHETTI, A. PELLONI, F. ROSSETTI, *Relational Goods, Sociability and happiness*, in *Kyklos*, vol. 61, n. 3, 2008, 343-363.
- D. BIEHL, *The Contribution of Infrastructure to regional development*, Regional Policy Division, European Communities, Brussels, 1986.
- K. E. BOULDING, *The Economy of Love and Fear*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1973.
- K. E. BOULDING, *Ecodynamics, A new theory of societal evolution*, Sage Publications, 1978.
- K. E. BRITT, *Reconsidering the Unemployment and Crime Relationship: Variation by Age Group and Historical Period*, in *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 13, n. 4, 1997, 405-428.
- L. BRUNI, *Reciprocità, Dinamiche di Cooperazione, economia e società civile*, Bruno Mondadori, Pavia, 2006.
- L. BRUNI, *Serpenti e Colombe, Per una Teoria della reciprocità plurale e pluralista*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Teoria Economica e Relazioni Interpersonali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- L. BRUNI, A. NAIMZADA, E. RANDON, *Il Bene relazionale: un modello dinamico*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Teoria Economica e Relazioni Interpersonali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- O. BUDZINSKI, J. SATZER, *Sports Business and the Theory of Multisided Markets, joint discussion paper in economics*, Phillips Marburg University, 2008.
- K. BURDETT, R. LAGOS, R. WRIGHT, *Crime Inequality and Unemployment*, in *The American Economic Review*, vol. 93, n. 5, 2003, 1764-1777.
- L. CAMPIGLIO, *Le Relazioni di Fiducia nel mercato e nello Stato*, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Mercati Illegali e Mafie, Economia del Crimine Organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- L. CAMPIGLIO, *L'illecito*, in IREr, *Tensioni e nuovi bisogni della città in trasformazione*, Franco Angeli, Milano, 1990.
- R. CARUSO, *Crime and Sport Participation in Italy*, in ANDREFF W. (a cura di), *Contemporary Issues in Sports Economics: Participation, Events and Professional Team Sports*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010, (in corso di pubblicazione).
- R. CARUSO, *The Basic economics of match-fixing in sport tournaments*, in *Economic Analysis and Policy*, vol. 39, n. 3, 2009 (in corso di pubblicazione).
- R. CARUSO, *Il pensiero di Kenneth Boulding, Economista Irenico, Relazioni Umane tra scambio, dono e coercizione*, in *Storia del Pensiero Economico*, 2009 (in corso di pubblicazione).
- R. CARUSO, *Spesa Pubblica e Criminalità organizzata in Italia, evidenza empirica su dati Panel nel periodo 1997- 2003*, in *Economia e Lavoro*, vol. 43, n. 1, 2009, 71-88.
- R. CARUSO, *Reciprocity in the shadow of threat*, in *International Review of Economics*, vol. 55, n. 1-2, 91-111, 2008.
- R. CARUSO, *Il Calcio tra Mercato, Relazioni e Coercizione*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 71-88.

- R. CARUSO, *La natura economica del calcio*, in F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il Management del Calcio*, FrancoAngeli, Milano, 2008, 17-30.
- R. CARUSO, *Spontaneous Match-fixing (cooperation in contests)* in P. RODRIGUEZ, S. KESENNE, J. GARCIA (a cura di), *Threats to Sports and Sports Participation*, Ediciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 2008, 63-82.
- L. CORAZZINI, *Reciprocità sociale, fiducia diffusa e crescita economica*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Teoria Economica e Relazioni Interpersonali*, 2006.
- F. CUNHA, J.J. HECKMAN, *The technology of skill formation in American Economic Review*, vol. 97, n. 2, 2007, 31-47.
- F. CUNHA, J.J. HECKMAN, *The economics and psychology of inequality and human development*, in *Journal of the European Economic Association*, vol. 7, n. 2-3, 2009, 320-364.
- L.E. DAVIES, *Valuing the Voluntary Sector in Sport: Rethinking economic analysis*, in *Leisure Studies*, vol. 23, n. 4, 2004, 347-364.
- ECOTER-CENTRO STUDI CONFINDUSTRIA, *Analisi delle dotazioni di infrastrutture nei principali paesi europei*, in *Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali*, n. 34, 2000.
- E. FEHR, S. GACHTER, *Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity*, in *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n. 3, 2000, 159-181.
- E.L. GLAESER, B. SACERDOTE, J.A. SCHEINKMAN, *Crime and Social Interactions*, in *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, n. 2, 1996, 507-548.
- B. GUI, *Più che scambi incontri. La Teoria economica alla prese con i fenomeni interpersonali*, in P.L. SACCO, S. ZAMAGNI (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- E.A. HANUSHEK, L. WOESSMANN, *The Role of Cognitive Skills in Economic Development*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n. 3, 2008, 607-668.
- S.C. KOLM, J.M. YTHIER, (a cura di), *Handbook of the Economics of Giving, altruism and reciprocity*, North-Holland, Elsevier, Amsterdam, vol. 1, 2006.
- S.D. LEVITT, *Alternative Strategies for identifying the link between unemployment and crime*, in *Journal of Quantitative Criminology*, vol. 17, n. 4, 2001, 377-390.
- S.D. LEVITT, *Juvenile Crime and Punishment*, in *The Journal of Political Economy*, vol. 106, n. 6, 1998, 1156-1185.
- P. SACCO, S. ZAMAGNI, (a cura di), *Teoria Economica e Relazioni Interpersonali*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- P. SACCO, S. ZAMAGNI, (a cura di), *Complessità relazionale e comportamento economico*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- P. SACCO, P. VANIN, S. ZAMAGNI, *The Economics in Human Relationships*, in S.C. KOLM, J.M. YTHIER (a cura di), *Handbook of the Economics of Giving, altruism and reciprocity*, North-Holland, Elsevier, Amsterdam, vol.1, 2006, cap. 9, 695-727.
- A.E. SCORCU, R. CELLINI, *Economic Activity in the Long Run: An Empirical Investigation on aggregate data from Italy, 1951-1994*, in *International Review of Law and Economics*, vol. 18, n. 2, 1998, 279-292.
- C.J. ULHANER, *Relational Goods and participation: Incorporating sociability into a theory of rational action*, in *Public Choice*, vol. 62, 1989, 253-285.
- S. ZAMAGNI, (a cura di), *Mercati Illegali e Mafie, Economia del Crimine Organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- S. ZAMAGNI, *Criminalità organizzata e dilemmi della mutua sfiducia: sulla persistenza*

dell'equilibrio mafioso, in S. ZAMAGNI (a cura di), *Mercati Illegali e Mafie, Economia del Crimine Organizzato*, Il Mulino, Bologna, 1993, 133-152.

A. ZIMBALIST, *Sport as Business*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n. 4, 2003, 503-511.

IL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA: NATURA ED EFFETTI ALLA LUCE DELL'ATTUALE QUADRO NORMATIVO

di Mauro Sferrazza*

SOMMARIO: 1. Cenni sui rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento dello Stato – 2. Sport e giustizia – 3. Il vincolo di giustizia sportiva e la natura delle federazioni sportive – 4. Vincolo di giustizia e tutela giurisdizionale – 5. La riduzione dell'ambito di esclusività della giustizia sportiva – 6. Le previsioni normative e federali sul vincolo di giustizia e sulla clausola compromissoria – 7. Attualità e vigenza del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria – Bibliografia

1. Cenni sui rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento dello Stato

Negato l'assunto dello Stato come monopolista nel campo della produzione normativa, sposata la tesi del pluralismo giuridico, considerata la mancata regolazione della materia per via legislativa e preso atto della «rivendicazione di incondizionata autodichia da parte degli organi di giustizia sportiva»,¹ la dottrina prevalente ha individuato, in quello sportivo, un vero e proprio ordinamento, originario e dotato di autonoma capacità normativa.²

La configurazione in termini di giuridicità dell'ordinamento sportivo ha anche trovato conferma in una nota pronuncia della Corte di Cassazione che ebbe,

* Avvocato e vicepresidente della Commissione Disciplinare Territoriale della FIGC – LND c/o il Comitato regionale Veneto.

¹ A. DE SILVESTRI, *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in www.giustiziasportiva.it, n. 1, 2009.

² Nonostante l'attività sportiva sia «antica come il mondo» (U. GUALAZZINI, *Premesse storiche al diritto sportivo*, Milano, 1965, 1) non sembra possa, invece, affermarsi che l'ordinamento giuridico sportivo rivesta natura sovrana. La sovranità, infatti, implica «non solo l'originarietà e l'indipendenza, ma anche la supremazia sugli ordinamenti minori; questi ultimi quindi, difettando di tale supremazia, per operare all'interno di un ordinamento sovrano, quale quello statale, devono necessariamente conformarsi ad esso» (E. RUSSO, *L'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva*, in www.giustiziasportiva.it, n. 2, 2006).

tra l'altro, ad affermare che «*il fenomeno sportivo, quale attività disciplinata sia in astratto che in concreto, visto indipendentemente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sfera di sua competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta che astratta, per il conseguimento dell'interesse generale. È, dunque, un ordinamento giuridico*».³

Data, dunque, per acquisita la natura originaria e giuridica dell'ordinamento sportivo rimane il problema dei rapporti con l'ordinamento giuridico generale. La tesi prevalente propendeva per l'ipotesi di indifferenza o irrilevanza, per l'ordinamento statale, di quello sportivo che, quindi, esiste come tale accanto a quello dello Stato.⁴

Anche l'orientamento giurisprudenziale sembrava aver assunto tale prospettiva. La stessa Suprema Corte, a sezioni unite, ha ripetutamente individuato un'area di totale autonomia dell'ordinamento sportivo nei rapporti di natura tecnica connessi alla regolamentazione interna dello stesso ordinamento; quando, invece, si tratta di rapporti connessi all'espletamento della funzione amministrativo-organizzativa delle istituzioni sportive, così come nel caso in cui i rapporti tra i soggetti dell'ordinamento stesso si atteggiavano in modo "paritario", allora la competenza giurisdizionale è stata rispettivamente assegnata ai giudici amministrativi (essendo quelle situazioni qualificate come interessi legittimi) ed ai giudici ordinari (assumendo i relativi rapporti natura di diritti soggettivi).⁵

Insomma, la sostanziale *deregulation* nella quale per lungo periodo hanno operato le federazioni sportive nazionali ha consentito alle stesse di provvedere autonomamente alle proprie peculiari esigenze, anche di quelle connesse alla risoluzione dei conflitti, tanto da far giungere una parte della dottrina ad affermare che i regolamenti federali sono capaci di regolare sotto tutti gli aspetti le situazioni

³ Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro It.*, 1978, I, 862, con osservazioni di C.M. BARONE.

⁴ Così W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1929, 33.

⁵ Si veda Cass., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Foro It.*, I, 899, con nota di G. CATALANO; Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, *ivi*, 1986, I, 1251; Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, *ivi*, 1986, I, 1257. Negli stessi termini si veda anche Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, ord. 9 ottobre 1993, *ivi*, 1994, III, 511. Tale ripartizione non è esente da critiche: «Una tale rappresentazione della natura delle posizioni giuridiche e delle competenze giurisdizionali contraddice ancora una volta in modo stridente la teoria della pluralità degli ordinamenti»; il richiamo alla stessa, allora, trova senso nell'intenzione «dei giudici di proteggere quell'ambito di autonomia delle istituzioni sportive costituito dai rapporti di natura tecnica». Del resto, si prosegue, «la "dichiarazione di non intervento" della Cassazione nell'ambito dei rapporti tecnici sembra eccessiva» sol che si consideri che «se autonomia vuol dire anche libertà di autoregolamentare i propri interessi, essa non significa però spazio libero dal diritto [...]. Oltre a ciò, appare contraddittorio discorrere di irrilevanza là dove, per un verso, l'ordinamento generale ha al contrario interessi rilevanti anche allo svolgimento delle attività sportive e, per l'altro, gli interessi privati coinvolti sono certamente meritevoli di tutela» (L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, 106).

soggettive e oggettive che lo sport determina e che, pertanto, essi ed essi soltanto sono i referenti con cui l'interprete deve misurarsi.⁶

La ricostruzione dell'ordinamento sportivo quale *superiorem non recognoscens* deve, però, oggi fare i conti con la legislazione emanata in materia: quando, infatti, «*a decorrere dagli anni Settanta, cominciarono a confluire nello sport, e segnatamente nel calcio, interessi d'ordine economico e lavoristico che ricevevano tutela primaria ed irrinunciabile nell'ordinamento generale, ed i tesserati e le affiliate presero man mano coscienza che nessuno status endoassociativo poteva far da velo al diritto, loro costituzionalmente garantito quali cittadini, di rivolgersi alla magistratura per la tutela delle loro ragioni, il mito dell'impenetrabilità statuale dello sport entrò in crisi*».⁷

Accade che il precetto statutario con il quale la federazione tentava di impedire fughe di giurisdizione all'esterno comincia ad essere violato con sempre maggiore frequenza⁸ «*ed alla fase della tendenziale idoneità della giustizia sportiva a contenere nel suo interno ogni controversia subentrò quella dell'aperto conflitto con la giustizia dello Stato destinata a caratterizzare, con alterne vicende e sulla scia dell'inestricabile querelle della natura delle federazioni, gli anni Ottanta e larghissima parte degli anni Novanta*».⁹

A siffatta situazione di elevata conflittualità tra i due ordinamenti tenta di porre rimedio il d.lgs. n. 242/1999, nella prospettiva della conciliazione delle due posizioni, sovranità dello Stato ed autodichia delle federazioni sportive. Tale obiettivo, anche con le modifiche apportate dal d.lgs. n. 15/2004, viene particolarmente perseguito attraverso l'attribuzione al CONI della soggettività giuridica di diritto pubblico e della posizione di garante delle anzidette esigenze, nonché del riconoscimento di esso ente quale istituzione apicale, nell'ambito del territorio italiano, del movimento sportivo internazionale (CIO).

Viene, poi, emanato il d.l. n. 220/2003, convertito con modificazioni dalla l. n. 280/2003, che, secondo una parte della dottrina, ha «*codificato principi di teoria generale e di diritto sostanziale da tempo immanenti nel nostro ordinamento*».¹⁰ Altri hanno, invece, evidenziato il contenuto velleitario della pretesa di riservare all'ordinamento sportivo la regolamentazione di quasi tutte le materie già da sempre, peraltro, ricomprese nel novero della giustizia sportiva, creando così una sorta di giudice speciale non statale, con conseguente possibile violazione dell'art. 102, comma 2, Cost.¹¹ Certo è che si assiste ad una "corposa" ingerenza

⁶ Si veda P. MIRTO, *L'organizzazione sportiva italiana. Autonomia e specialità del diritto sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1959, 352.

⁷ A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Forlì, 2004, 84.

⁸ Si veda A. DE SILVESTRI, *Enfatizzazione delle funzioni e infortuni giudiziari in tema di sport*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 370.

⁹ A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, cit., 84.

¹⁰ N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro Amm. - Tar*, 2007, 1152.

¹¹ Si veda G. MANZI, *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con*

dello Stato nell'organizzazione del movimento sportivo e lo stesso art. 1 del predetto testo legislativo «*sembra voler freudianamente, mediante una importante affermazione di principio, prevenire le critiche ad una presunta ingerenza della politica nel mondo dello sport*».¹²

Tuttavia, il depauperamento normativo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo non è tale da poterne desumere la sua totale dipendenza da quello generale, anche perché, se così fosse, occorrerebbe considerare "statalizzate" anche le regole autodisciplinari, comprese quelle di ordine tecnico. A tal proposito si è già espresso l'avviso¹³ secondo cui l'ordinamento giuridico sportivo rimane pur sempre capace di regolare, per il tramite delle sue strutture organizzative, fattispecie generali ed astratte con valenza verso la generalità dei soggetti dell'ordinamento medesimo, in funzione del perseguimento di specifiche finalità pur sempre rientranti nell'interesse generale in ragione del quale esso stesso è costituito. E questo effetto, riteniamo, possa più facilmente e correttamente essere ricollegato ad un rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico impostato non già in termini di stretta gerarchia, bensì nell'ottica di un riconoscimento, «*riconoscimento, da parte dell'ordinamento giuridico statale, dell'ordinamento giuridico sportivo già autonomamente esistente e perciò originario; non già creazione*»,¹⁴ anche perché non occorre dimenticare che l'ordinamento sportivo è collegato all'ordinamento giuridico internazionale, da cui attinge la sua fonte.¹⁵

Ne consegue, dunque, che una corretta interpretazione dell'autodichia dell'ordinamento giuridico sportivo, deve tenere in debito conto che seppure scevro dal connotato della sovranità e, dunque, della capacità effettiva di imporre ai propri componenti «*l'osservanza rispetto a se stesso di qualsiasi altro ordinamento*»,¹⁶ si tratta pur sempre di «*un ordinamento a formazione spontanea, ovvero non istituito dall'ordinamento generale statale, suscettibile di essere variamente considerato dallo stesso Stato, secondo la propria maggiore o minore capacità di autodeterminarsi ed auto legittimarsi, che costituisce la misura della sua autonomia rispetto alla posizione di supremazia dell'ordinamento statale*»¹⁷ e che lo stesso conserva, comunque, natura originaria ed esiste ancor prima ed al di fuori del formale riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico generale, che pur ne comprime l'esercizio delle relative potestà, in funzione della salvaguardia delle fondamentali norme (imperative e di ordine pubblico) che regolano i rapporti

le regole costituzionali, in *Guida al Dir.*, 6 settembre 2003, 138.

¹² L. GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al Coni*, in *Dir. e Giust.*, 13 settembre 2003, 9.

¹³ Si veda M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in www.giustiziasportiva.it, n. 2, 2009.

¹⁴ Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, cit.

¹⁵ In tali termini anche Cass., 2 aprile 1963, n. 811, in *Foro It.*, 1963, I, 894.

¹⁶ M.S. GIANNINI, *Prime considerazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1949, 18.

¹⁷ E. LUBRANO, *Vita e problemi della pubblica amministrazione*, in *Riv. Amm. Rep. It.*, 2001, II, 603.

tra i consociati.

Occorre, pertanto, muovere da una corretta individuazione dei «casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»¹⁸ e criticare una certa tendenza di una parte della giurisprudenza amministrativa che, utilizzando il sin troppo facile strumento esegetico «delle conseguenze patrimoniali che sempre, ma indirettamente, derivano dall'applicazione dei regolamenti sportivi o dalle relative sanzioni disciplinari, ma che possono altresì derivare da ogni altra attività sociale giuridicamente indifferente»,¹⁹ «manipolato a dismisura sino a far rivivere la non più sostenibile tesi della “doppia natura” delle federazioni sportive, hanno ritenuto di doversi attribuire la giurisdizione in numerose controversie, anche dilettantistiche, in cui di interessi legittimi non v'era nemmeno la minima traccia».²⁰

Tutto ciò, peraltro, nonostante il riconoscimento formale della natura di associazioni private delle federazioni, che anziché avere l'effetto di sottrarre occasioni di intervento alla magistratura amministrativa, non ha impedito a questa, colta dall'ansia di «riproporre ovunque il dominio del giudizio di annullamento»,²¹ di emettere «una serie di provvedimenti destinati, nel breve giro di pochi anni, a mettere in scacco l'intera giustizia sportiva ed a provocare, ancora più a monte, lo “scollamento” dal sistema delle stesse federazioni sportive nazionali».²²

Che l'agire delle federazioni sportive sia improntato ad autonomia e non già a discrezionalità amministrativa è assunto che si ricava dallo stesso inquadramento giuridico operato dal legislatore, che considera le predette federazioni quali associazioni dotate di personalità giuridica di diritto privato. Nel medesimo senso anche la stessa Carta costituzionale, come di recente ritenuto dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui «il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo» deve essere rinvenuto «nella norma costituzionale di cui all'art. 18, concernente la tutela della libertà associativa, nonché nell'art. 2, relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo».²³ Pertanto, nel momento in cui si riconosce alle federazioni sportive il potere di emanare norme interne per l'ordinato svolgimento delle competizioni sportive e per la corretta acquisizione dei risultati

¹⁸ Art. 1, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280.

¹⁹ Cons. di giustizia amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, n. 3, 2007, 100.

²⁰ A. DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive nazionali?*, in www.giustiziasportiva.it, n. 3, 2007, 74.

²¹ A. ROMANO TASSONE, *Lodo arbitrale ex art. 6 l. n. 205/2000 e giudice dell'impugnazione*, in *Foro Amm. – CdS*, 2003, 2280.

²² A. DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive nazionali?*, cit., 74.

²³ In tali termini, Cass. civ., 27 settembre 2006, n. 21006, in *Guida al Dir.*, n. 46, 2006, 59 (s.m.); Cass., 28 settembre 2005, n. 18919, in *Giust. Civ., Mass.*, 2005, f. 7/8.

delle attività agonistiche, logica giuridica vuole che alle stesse sia anche riservata la competenza ed il giudizio sull'osservanza di siffatte norme. I provvedimenti, dunque, emanati in conseguenza dell'applicazione di dette disposizioni producono i loro effetti all'interno dell'ordinamento di settore e soltanto in via eventuale ed indiretta essi si riverberano nell'ordinamento generale e non possono, quindi, che rimanere per quest'ultimo irrilevanti. Del resto, tutte le attività esplicazione dell'autonomia organizzativa e tecnica affidata alle federazioni sportive nazionali per il corretto ed ordinato svolgimento delle competizioni sportive tra le società affiliate e/o con i loro tesserati, non possono che attenere alla vita interna delle stesse federazioni. È lo stesso effetto fondamentale della giuridicità degli ordinamenti sportivi che depone in tal senso: «*gli ordinamenti statali possono non consentire nel loro territorio l'attuazione dell'agonismo programmatico in uno o più sport, ma se lo consentono ciò di per sé significa che essa può e deve essere organizzata e curata dagli sportivi stessi per mezzo di ordinamenti dotati, appunto, del requisito della giuridicità*».²⁴

In altri termini, deve ritenersi che «*un intervento dello Stato nella disciplina sportiva – e quindi una limitazione all'espansione autonomistica dell'ordinamento sportivo – possa verificarsi solo nei casi in cui l'interesse, pur pubblico, di settore (sportivo) venga ad interferire con quelli più generali e più “ampiamente” pubblici che compete direttamente allo Stato tutelare ed attuare*».²⁵ La soluzione pubblica nelle controversie sportive può giustificarsi soltanto «*se e nella misura in cui le istituzioni dello sport non risultino in grado di predisporre adeguate forme di tutela*»,²⁶ anche perché l'intervento continuo e, per certi versi, sistematico della giustizia dello Stato va considerato un disvalore che porta alla negazione della stessa autonomia che pacificamente, invece, connota l'ordinamento sportivo.

2. Sport e giustizia

Lo sport oggi è fenomeno sottoposto a due giustizie: quella sportiva che opera secondo le regole proprie dell'ordinamento sportivo, funzionale alle esigenze di competenza specifica e rapidità decisionale proprie del sistema e quella dello Stato, chiamata ad intervenire nelle ipotesi in cui l'attività sportiva viene ad assumere rilevanza “esterna”. Quest'ultima giustizia tende a ricoprire spazi sempre maggiori, attesa la crescente ingerenza, cui sopra si è fatto cenno, della giustizia statale nelle controversie sportive, «*nelle controversie cioè che vanno risolte alla luce delle norme poste nell'ambito dell'ordinamento sportivo*».²⁷

²⁴ A. MARANI TORO, voce «Sport», in *Nov. Dig. It.*, vol. XVIII, 1971, 50.

²⁵ G. IADECOLA, *Se al presidente di un comitato regionale della FIGC compete la qualifica penalistica di persona incaricata di un pubblico servizio*, in *Cass. Pen.*, n. 12, 1996, 3799.

²⁶ G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 1162.

²⁷ F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 327.

Prima dell'intervento normativo del 2003 dottrina e giurisprudenza²⁸ distinguevano la competenza giurisdizionale in materia sportiva a seconda dell'oggetto della controversia.

La giustizia tecnica, che ha ad oggetto i profili, appunto tecnici, delle competizioni sportive, volta ad assicurare l'osservanza delle norme finalizzate al regolare svolgimento dell'attività agonistica: in questo settore non è configurabile alcun diritto soggettivo o interesse legittimo e, pertanto, rimane esclusa ogni possibilità di adire l'autorità giudiziaria.²⁹ *«Con riguardo alle decisioni che le federazioni sportive ed i loro organi di giustizia sportiva adottino in sede di verifica dei risultati delle competizioni agonistiche, facendo applicazione delle regole tecniche emanate dall'ordinamento federale, deve escludersi la possibilità di sindacato giurisdizionale, sia davanti al giudice ordinario che davanti al giudice amministrativo, con la conseguenziale affermazione del difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda rivolta ad ottenere tale sindacato, considerato che dette regole integrano norme interne dell'ordinamento sportivo, non rilevanti per l'ordinamento generale, e che, pertanto, in relazione alla loro applicazione, le posizioni degli interessati non sono qualificabili né come diritti soggettivi, né come interessi legittimi»*.³⁰ Occorre, peraltro, dare conto che non sono mancati, in dottrina, tentativi di ammettere anche in siffatto ambito la potenziale lesione di diritti soggettivi, in considerazione del fatto che non ci sarebbero ostacoli frapposti alla cognizione del giudice ordinario di una domanda, ad esempio, avanzata dai giocatori di una squadra che non hanno raggiunto ed ottenuto il premio previsto per il risultato positivo di una partita in conseguenza di una decisione sportiva reputata irregolare.³¹ Più in generale, è stato affermato che sottrarre i provvedimenti con i quali le regole tecniche *«vengono applicate nell'ambito dell'organizzazione federale al controllo giurisdizionale equivarrebbe a negare che lo Stato sia in grado di garantire gli accordi esistenti tra i membri del gruppo o, ciò che è lo stesso, ad affermare che, dal punto di vista dell'ordinamento statale, non esiste un obbligo giuridico di osservare le regole del gioco, che potrebbero essere tranquillamente violate ad arbitrio del più forte»*.³² A ben vedere, tuttavia, laddove

²⁸ In dottrina, per tutti, P. LUISSO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, 35; R. FRASCAROLI, voce «sport», in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, 529; F. PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991, 15; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, *ivi*, 1997, 605. In giurisprudenza, Cass., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, cit., 899; TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, in *Trib. Amm. Reg.*, 1985, 2681.

²⁹ Così, ad esempio, TAR Lazio, sez. III, 20 agosto 1987, n. 1449, in *Giur. It.*, 1988, III, 1, 40; TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, in *Giust. Civ.*, 1988, I, 2155; TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099, cit., 2681.

³⁰ Cass., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, cit., 899.

³¹ Si veda R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, 146. *Contra*, G. NACCARATO, *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, 548.

³² R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, cit., 105.

le normative federali disciplinano esclusivamente gli aspetti tecnico-agonistici delle competizioni sportive, le stesse non sono suscettibili di acquistare rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, poiché i loro effetti sono destinati ad esaurirsi nell'ambito del medesimo detto ordinamento.

La giustizia economica, che ha ad oggetto le controversie che rivestono natura patrimoniale che insorgono tra tesserati o tra questi e le società, devolute alla cognizione di speciali collegi arbitrali grazie alla statuizione di apposita clausola compromissoria. L'esempio più significativo è quello di cui all'art. 4 della l. n. 91/1981, che consente di deferire al giudizio di appositi Collegi arbitrali istituiti dalla varie Federazioni, le questioni di carattere economico tra soggetti che svolgono attività in ambito sportivo.³³ Qui il vincolo di giustizia «*si configura come clausola compromissoria e non presenta profili di illiceità, riguardando diritti disponibili: l'arbitrato – si discute se rituale o irrituale – con cui vengono decise integra una legittima deroga alla competenza del giudice ordinario, alla stregua di quanto avviene per le clausole compromissorie previste dal codice di procedura civile*».³⁴ In tale settore è stato affermato il principio dell'alternatività tra giustizia ordinaria e giustizia sportiva, nel senso che l'avvenuta pronuncia del lodo arbitrale si profila quale causa di improponibilità della domanda giurisdizionale.³⁵

La giustizia disciplinare ha ad oggetto l'applicazione delle sanzioni agli associati che contravvengono alle regole federali. In questo ambito il pieno funzionamento e la perfetta operatività del vincolo di giustizia sportiva soffre il limite dell'assenza di terzietà degli organi di giustizia, nominati dalle federazioni, che poi sono parti in causa negli stessi procedimenti disciplinari.

Vi è, anzitutto, appunto, la questione della sindacabilità dei provvedimenti disciplinari in generale: ammetterlo significherebbe aprire di fatto la strada al sindacato sul merito della normativa tecnica. Tuttavia, non può trascurarsi una certa rilevanza esterna, ossia nell'ordinamento generale, dei provvedimenti disciplinari che comminano sanzioni interdittive o pecuniarie, con la conseguenza della loro potenziale sindacabilità da parte della giustizia statale. Non può sottacersi, al riguardo, una certa tendenza in tal senso della giurisprudenza, che pur riconoscendo l'irrelevanza giuridica, per l'ordinamento generale, delle norme di natura tecnica, afferma che ciò «*peraltro, non esclude l'eventualità che per la obiettiva e concreta portata stessa della sanzione sportiva in fatto irrogata, questa sia di per sé in grado di assumere un rilievo sostanziale anche nei confronti del ripetuto status soggettivo di affiliato o tesserato, paralizzando, di fatto, le facoltà tutte ad esso inerenti in misura tale da determinare una effettiva ed apprezzabile cesura o perdita di contenuti del rapporto stesso, con conseguente lesione del*

³³ Per un approfondimento della problematica si rimanda particolarmente a A. DE SILVESTRI, *Il contenzioso tra pari ordinati nella FIGC*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2000, 503.

³⁴ F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, cit., 343.

³⁵ Sulla tematica si veda C. CECHELLA, *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1995, 841; G. FRONTINI, *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della FIGC*, in *Nuovo Dir.*, 1997, 909.

*bene della vita ad esso correlato (ad es. sospensione di lungo periodo dell'attività agonistica). Ove però la circostanza da ultimo descritta non si verifici, deve escludersi qualsiasi competenza del giudice amministrativo in materia di sanzioni disciplinari d'ordine sportivo».*³⁶

In sostanza, tutti i provvedimenti sanzionatori interdittivi sono potenzialmente suscettibili di impugnazione innanzi al giudice amministrativo che dovrà previamente, però, verificare se il provvedimento incida o meno in misura sostanziale sulla posizione giuridica soggettiva dell'associato, avuto riguardo all'entità della sanzione medesima e ad i suoi effetti sull'attività agonistica del soggetto interessato;³⁷ sembra, comunque, vi sia una certa concordia nel ritenere il difetto di giurisdizione statale nelle ipotesi di sanzioni che non recidano o non alterino stabilmente il rapporto con il tesserato/affiliato mediante impedimento dell'attività agonistica, ma che incidano unicamente sui risultati dell'attività medesima,³⁸ sempre che non siano atte a modificare in modo sostanziale lo *status* dell'atleta.³⁹ Per quelli di natura pecuniaria, invece, la giurisprudenza si è mostrata oscillante, talvolta stabilendo il sindacato giurisdizionale statale,⁴⁰ talaltra affermandone la loro rilevanza meramente interna all'ordinamento sportivo.⁴¹

Ma le problematiche di maggior rilievo sono sorte in ordine alle c.d. controversie associative, a proposito del provvedimento sanzionatorio più grave, ossia l'esclusione del tesserato o la revoca dell'affiliazione delle società sportive,⁴² non essendovi uniformità di vedute sia su cosa possa lamentare il tesserato innanzi al giudice statale, sia sulla suddivisione di competenza tra giudice ordinario e giudice amministrativo, sia ancora su quali siano gli effetti pratici della decisione dell'autorità giudiziaria.

La giurisprudenza, infatti, muovendo dalla considerazione che le norme regolamentari delle federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati incidono su diritti che l'ordinamento dello Stato riconosce e garantisce all'individuo

³⁶ TAR Lazio, 20 agosto 1987, n. 1449, in *Trib. Amm. Reg.*, 1987, I, 3353.

³⁷ Sul tema si veda G. AIELLO, A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, 2741.

³⁸ In tal senso TAR Lazio, sez. III, 26 agosto 1987, n. 1486, cit.

³⁹ Si veda TAR Lazio, sez. III, 1 aprile 2003, n. 2904, in *Foro Amm. – TAR*, 2003, 1284.

⁴⁰ In tali termini, ad esempio, Cons. di Stato, sez. VI, 18 gennaio 1996, n. 108, in *Foro Amm.*, 1996, 162, nonché in *Cons. Stato*, 1996, I, 78 (s.m.), secondo cui «spetta alla giurisdizione amministrativa in sede di legittimità la cognizione della controversia circa la legittimità di una sanzione disciplinare a carattere pecuniario irrogata nei confronti di un privato partecipante a corse ippiche a causa di un comportamento contrario al regolamento emanato dall'ente pubblico gestore delle manifestazioni sportive».

⁴¹ Si veda, ad esempio, TAR Lazio, sez. III, 29 marzo 1996, n. 667, in *Trib. Amm. Reg.*, 1996, I, 1253.

⁴² Sul tema dell'affiliazione quale ammissione, ossia atto amministrativo che consente alla società sportiva di acquistare soggettività nell'ordinamento giuridico sportivo, si veda C. FOIS, *Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1982, 630; G. VIDIRI, *Le società sportive tra normativa speciale e disciplina codicistica*, in *Società*, 1991, 753.

quale espressione della sua personalità e, dunque, rilevano sul piano giuridico generale, ha ritenuto poter fare rientrare nella giurisdizione amministrativa le controversie inerenti quei provvedimenti attraverso cui le federazioni stesse, nell'esercizio dei poteri che le predette norme loro concedono, menomano in misura sostanziale o addirittura escludono la detta partecipazione.⁴³ Si è, pertanto, ritenuto che la clausola compromissoria che rimette al giudizio esclusivo sportivo interno la soluzione delle controversie relative all'applicazione di norme rilevanti nell'ambito sportivo, non precluda la proponibilità del ricorso alla giustizia amministrativa ogniqualvolta si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall'organizzazione sportiva, considerato che gli stessi costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica soggettiva del destinatario. Lo stesso dicasi per i provvedimenti federali aventi ad oggetto il diniego di ammissione/affiliazione che, essendo diretti alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, costituiscono esplicazione di poteri pubblici perché posti in essere dalle suddette federazioni in qualità di organi del CONI: di conseguenza, si ritiene rientrino nella competenza giurisdizionale del giudice amministrativo, ad esempio, le controversie avverso i provvedimenti che, avendo riscontrato irregolarità gestionali, rifiutano l'iscrizione della squadra al campionato.⁴⁴

Tuttavia, le incertezze rimanevano molte, tanto è vero che da più parti si auspicava un chiarificatore intervento legislativo sulla giustizia sportiva *«per distinguere veramente e chiaramente tra le ipotesi di sanzioni disciplinari sportive incidenti o non sullo “status” di associato, per stabilire una volta per tutte in quali casi sia possibile il ricorso alla giurisdizione statale o, al limite e all'inverso, per legittimare anche in materia disciplinare il c.d. vincolo di giustizia riconducendolo – con le dovute garanzie – ad una ipotesi di clausola compromissoria»*.⁴⁵

⁴³ Si veda, a titolo esemplificativo, Cons. di Stato, sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 10, in *Foro Amm.*, 1996, 103. Secondo TAR Catania, sez. III, ord. 29 settembre 1993, n. 929, in *Foro It.*, 1994, 512, con nota di G. VIDIRI, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, gli atti di esclusione e di non iscrizione di una società sportiva in un torneo o in un campionato, cui partecipano gli altri sodalizi affiliati alle federazioni, costituiscono esplicazione di poteri pubblici di tali federazioni, sicché su tali atti, la cui efficacia si esaurisce all'interno dell'ordinamento sportivo, può essere riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo. *Contra*, Cons. giust. amm. per la reg. siciliana, ord. 9 ottobre 1993, n. 536, cit., 511 ss., che riforma la prima citata ord. TAR Catania, ritenendo che gli atti di esclusione e di non iscrizione di una società sportiva in un torneo o in un campionato, cui partecipano gli altri sodalizi affiliati alle federazioni, costituiscono esplicazione non di poteri pubblici di tali federazioni, ma della loro autonomia organizzativa e tecnica riconosciuta al fine di un ordinato e corretto svolgimento delle competizioni sportive, sicché su tali atti, la cui efficacia si esaurisce all'interno dell'ordinamento sportivo, non può essere riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo.

⁴⁴ In tali termini, ad esempio, Cons. di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, in *Foro It.*, 1996, III, 275, nonché in *Giust. Civ.*, 1996, 577.

⁴⁵ F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, cit., 351. Secondo G. VALORI, *Il diritto nello sport, principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005, 120, è auspicabile un ulteriore intervento del legislatore affinché chiarisca, *«una volta per tutte, le questioni che assumono rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato separandole da quelle giuridicamente indifferenti»*.

3. Il vincolo di giustizia sportiva e la natura delle federazioni sportive

Non appare improprio affermare che il c.d. vincolo di giustizia connota il complessivo sistema della giustizia sportiva, rappresentandone, ancor oggi, uno strumento cardine per la stessa sopravvivenza del fenomeno sportivo come organizzato.

Premesso che il vincolo di giustizia non si atteggia «*sempre allo stesso modo in tutte le Carte federali*»,⁴⁶ si tratta, come noto, dell'obbligo che ogni tesserato ed affiliato assume – all'atto del tesseramento o affiliazione – di accettare diritti ed obblighi cristallizzati nella normativa federale, compresa la devoluzione delle controversie inerenti la pretesa violazione della medesima alla giustizia sportiva,⁴⁷ ossia della clausola – quasi sempre presente negli statuti e/o nei regolamenti delle federazioni sportive – con la quale «*gli affiliati (società e tesserati) si impegnano ad adire per la risoluzione di qualsiasi controversia nascente dall'attività sportiva soltanto gli organi federali all'uopo predisposti, con esclusione dell'autorità giudiziaria statale, salvo specifica autorizzazione ed a pena di espulsione dalla comunità sportiva*».⁴⁸ In altri termini, il vincolo di giustizia sportiva si concretizza nella «*preclusione per i tesserati/affiliati di adire – pena la sanzione disciplinare – gli organi della giustizia statale per dirimere le controversie insorte in ambito sportivo, risponde all'esigenza dell'ordinamento settoriale di affermare la propria supremazia sull'ordinamento statale, si fonda sul concetto di specificità dello sport e si attua nella c.d. clausola compromissoria*».⁴⁹

Secondo una corrente dottrinale, il vincolo di giustizia non può essere considerato una vera e propria clausola compromissoria, considerato che, la giustizia interna, pur collocandosi sul terreno dell'autonomia negoziale e pur traendo fondamento dal preventivo e spontaneo assoggettamento degli associati alle regole federali, si differenzia in modo sostanziale dall'arbitrato.⁵⁰ In primo luogo, perché il vincolo trova collocazione nello statuto e non già, dunque, nello schema contrattuale tipico della clausola compromissoria. Inoltre, la decisione degli organi di giustizia sportiva lascia – di fatto – inalterata la riserva statale *ex art. 102 Cost.*, non essendo essa dotata dei requisiti, propri della pronuncia giurisdizionale, della definitività ed esecutorietà nell'ordinamento generale.

Non si tratterebbe, dunque, di una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, bensì di un semplice impegno al rispetto delle pronunce della federazione, considerato che la giustizia sportiva costituirebbe niente di più che un insieme di

⁴⁶ L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., 233.

⁴⁷ Si veda R. FRASCAROLI, voce «sport», cit., 528.

⁴⁸ F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, cit., 341.

⁴⁹ R. STINCARDINI, M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 3, 2008, 34.

⁵⁰ Si veda M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, 267.

rimedi interni all'ordinamento sportivo, non preclusivi dell'accesso alla tutela giurisdizionale, come confermerebbe la stessa previsione federale di applicazione di sanzioni disciplinari nel caso di violazione del vincolo.

Dottrina e giurisprudenza prevalenti, invece, qualificano il vincolo di giustizia sportiva⁵¹ in termini di clausola compromissoria,⁵² a volte distinguendone un contenuto positivo, ossia l'obbligo di devolvere le controversie alla giustizia domestica, e un contenuto negativo, consistente nel divieto di devolvere alla giustizia statale le controversie rimesse alla competenza federale.

Secondo una diversa visione,⁵³ invece, è possibile distinguere due diverse aree, seppur talvolta sovrapponibili, di rilevanza per vincolo di giustizia e clausola compromissoria, «*il primo che obbliga l'associato ad accettare le decisioni degli organi di giustizia federale ed il secondo che obbliga l'associato a deferire in arbitrato determinate controversie*». ⁵⁴ «*Infatti, la clausola compromissoria può "coprire" sia materie interessate dal vincolo di giustizia sia controversie relative a materie ad esso sottratte. Nel primo caso la clausola compromissoria rappresenta uno strumento di individuazione di una forma attraverso la quale la giustizia federale si esercita; nel secondo caso costituisce un mezzo di deferimento ad arbitrato di specifiche controversie, integrando la competenza degli organi di giustizia sportiva e sottraendo alla cognizione dei giudici ordinari l'area da essa limitata*». ⁵⁵ In altri termini, con il vincolo di giustizia sportiva, l'associato si rimette ed accetta le decisioni degli organi della giustizia sportiva, laddove mediante la clausola compromissoria si impegna ad affidare ad una giustizia arbitrale domestica, distogliendole dalla giurisdizione statale, specifiche controversie che dovessero insorgere con altri soggetti dell'ordinamento sportivo, pena comminazione di gravi sanzioni disciplinari che possono giungere fino alla revoca dell'affiliazione per la società sportiva ed alla radiazione per gli atleti. «*Nella prassi è, invece, accaduto che con il termine "clausola compromissoria" si sia indicata genericamente la posizione nella quale si trova l'atleta nei confronti delle Federazioni, ricomprendendo, quindi, anche la preclusione che allo stesso viene imposta di rivolgersi al giudice statale, per vicende che attengono a questioni di diversa natura rispetto a quella economica*». ⁵⁶

⁵¹ Si veda anche D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in *www.giust.it*.

⁵² Tra gli altri, C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1987, 237; M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, cit., 327. Si veda anche E. LUBRANO, *Ordinamento sportivo e giustizia statale: un rapporto ancora controverso*, cit., 616, in nota. In giurisprudenza, Cass., sez. un., 24 aprile 2002, n. 6034, in *Foro It.*, 2002, I, 2290; Cons. di Stato, sez. IV, 30 settembre 1995, n. 1050, cit., 577.

⁵³ Si veda A. DE SILVESTRI, *Il diritto dello sport*, Firenze, 2004.

⁵⁴ R. STINCARDINI, M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, cit., 35.

⁵⁵ R. PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno della giurisdizione sportiva*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, 706.

⁵⁶ M. SANINO, *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2002, 464.

È bene sottolineare, dunque, che «pur risultando tutte, almeno nelle intenzioni, sottratte alla giurisdizione statale»,⁵⁷ non tutte le controversie possono essere rimesse ad arbitri, cioè sono «sottoponibili a cognizione e soluzione nell'ambito di un procedimento arbitrale».⁵⁸

L'obiettivo è quello di creare una sorta di giustizia interna, capace di assicurare un sistema specializzato, rapido ed efficiente, sottraendo all'esame della giustizia ordinaria e, in generale, alle intromissioni provenienti dall'esterno, gli effetti degli atti, fatti e rapporti che si verificano nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Il vincolo di giustizia sportiva «costituisce sostanzialmente una vera e propria barriera tra l'ordinamento sportivo e quello statale, fatta eccezione per alcune categorie di controversie che, come avremo modo di vedere, non possono essere sottratte alla cognizione dell'Autorità giurisdizionale dello Stato».⁵⁹

Il vincolo di giustizia è, insomma, funzionale al sistema sportivo organizzato, ma deve, anzitutto, fare i conti con la problematica connessa alla natura delle federazioni sportive che, specie sotto il vigore del previgente regime normativo, ha dato luogo ad un acceso dibattito. Ragioni di spazio, oltre che di coerenza con il tema trattato, non consentono un esame approfondito del suddetto profilo tematico, ragione per cui ci limiteremo a riferire soltanto che la soluzione pubblicistica⁶⁰ avrebbe, per quanto qui interessa, determinato la crisi dell'intero

⁵⁷ S. DALLA MORA, *L'arbitrato tra ordinamento sportive e ordinamento generale, alla luce del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria*, in www.giustiziasportiva.it, n. 2, 2007.

⁵⁸ R. PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno della giurisdizione sportiva*, cit., 707.

⁵⁹ M. SANINO, *Diritto sportivo*, cit., 465. L'A., tuttavia, osserva «che, se in linea teorica, la funzione della clausola compromissoria è quella di tracciare una linea di demarcazione tra i due ordinamenti sopra menzionati, nella pratica, si assiste ad una sempre più frequente intromissione dello Stato nelle controversie di natura sportiva al fine di riaffermare il proprio diritto di controllo sullo svolgimento dell'attività agonistica, a garanzia degli associati».

⁶⁰ La tesi pubblicistica, come noto, si basava essenzialmente sul disposto della norma di cui all'art. 5 della legge n. 426/1942, che qualificava organi del CONI le federazioni sportive e sulla considerazione che il fenomeno sportivo riveste interesse generale e, dunque, lo Stato regola il settore con appositi organismi dotati di poteri autoritativi. Per un approfondimento di siffatto orientamento, si rimanda, tra gli altri, a I. SCOTTO, *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1954, 341; G. ADDOBATI, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del CONI – Riflessi pubblicistici*, in *Reg. Com. Loc.*, n. 4-5, 1976, 335, nonché in *L'Ordinamento sportivo e la responsabilità nell'ordinamento federale calcistico*, Jovene, Napoli, 1977.

Anche la giurisprudenza aveva avallato tale interpretazione, ritenendo pubblica la natura delle federazioni (si veda, a titolo esemplificativo, Cass., sez. un., 12 maggio 1979, in *Foro It.*, 1979, I, 1117; Cass. civ., 11 febbraio 1978, n. 625, cit.). Del resto, si osservava, «con la l. 16 febbraio 1942, n. 426 le Federazioni sportive sono state riconosciute quali persone di diritto pubblico ed è stato loro attribuito un potere regolamentare; pertanto, poiché la Federazione italiana gioco calcio (FIGC) può emanare provvedimenti idonei a produrre modificazioni nelle posizioni soggettive dei soci delle Società affiliate, affievolendole in interessi legittimi, ne deriva che il controllo sul corretto esercizio di tale potere rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo» (Cons. di Stato, sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80, in *Cons. Stato*, 1973, 467, nonché in *Giust. Civ.*, 1973, II, 272). Ed a chi evidenziava che il termine «organi» non poteva intendersi essere stato utilizzato in senso tecnico, bensì “metagiuridico”, ossia nel significato di «articolarioni

sistema di giustizia sportiva, considerato che qualsiasi provvedimento federale sarebbe stato suscettibile di impugnazione direttamente innanzi agli organi della giustizia ordinaria.⁶¹ Infatti, «*se le federazioni sportive hanno natura pubblica,*

in cui lo sport si divide e si attua» (R. TOSETTO, F. MANESCALCHI, *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro Pad.*, 1951, III, 52) replicava che l'espressione organi di cui all'art. 5 della legge del 1942 deve ritenersi usata dal legislatore in senso tecnico, allo scopo di designare un vero e proprio rapporto di penetrazione tra CONI e FIGC e che soltanto «*motivi gravi, concordanti, insuperabili, possono indurre il giudice a negare ad una espressione usata dal legislatore il significato suo proprio*» (Cons. di Stato, sez. VI, 27 luglio 1955, n. 607, in *Cons. Stato*, 1955, I, 958). In definitiva, secondo siffatto orientamento, «*le federazioni sportive sono state riconosciute persone di diritto pubblico*» (Cons. di Stato, sez. VI, 6 marzo 1973, n. 80, cit.), nel senso che il carattere pubblico delle stesse risulta dalla qualificazione legislativa di organi del CONI (Cass., sez. un., 16 giugno 1983, n. 4108, in *Giust. Civ.*, 1983, I, 2932).

Quanto al concetto di organo è possibile ricordare, in via generale, come questo sia sempre, «*rispetto all'ente cui appartiene, una parte rispetto al tutto; in senso all'ordinamento (interno) dell'ente esso è però dotato di una propria soggettività (interna), la quale lo individua nei confronti degli altri organi. In seno all'ordinamento generale, poi, l'organo è di norma sfornito di personalità: ma questa caratteristica non è essenziale alla categoria, non esistendo una assoluta incompatibilità logica e giuridica tra organo e personalità giuridica: allorché l'organo abbia (eccezionalmente) personalità giuridica, l'imputazione del suo operato all'ente sarà di secondo anziché (come di regola) di primo grado*» (A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Jovene, Napoli, 1984, 212).

⁶¹ Giuridicità ed autonomia dell'ordinamento sportivo e sostanziale struttura associativa delle federazioni sportive nazionali avevano, tuttavia, condotto la dottrina prevalente a ricostruire in termini privatistici la natura delle predette federazioni. Viene, anzitutto, osservato che anche muovendo dalla natura pubblica delle federazioni, l'art. 5 della legge istitutiva del CONI prevede che le stesse stabiliscano le norme per l'attività amministrativa sportiva ed organizzativa con regolamenti interni, privi di rilevanza ed efficacia nell'ordinamento dello Stato. Inoltre, se si ammette che le federazioni agiscono, quali enti pubblici, con atti amministrativi, dovrebbe concludersi per l'illegittimità di tutta l'attività delle stesse, considerati i noti presupposti di legalità e tipicità del provvedimento amministrativo. Viene posto, poi, in risalto il momento genetico di tali associazioni, l'aggregazione spontanea e volontaria di soggetti, società, associazioni, per il perseguimento del comune obiettivo dello svolgimento di una data attività sportiva (si veda I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti di liberazione*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1977, 143). In altri termini, «*l'ingresso di soggetti, persone fisiche o giuridiche ovvero entità non personificate, nella comunità sportiva avviene non già per atto di un'autorità dotata di poteri pubblicistici, bensì esclusivamente in base ad un atto di adesione spontanea alla comunità stessa e all'accettazione convenzionale, costituente manifestazione di autonomia negoziale privata, delle regole che gli organismi preposti alla organizzazione sportiva liberamente si sono dati*» (A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Saggi di diritto sportivo*, Milano, 1999, 28). Viene sostanzialmente abbandonato il concetto che vede la federazione quale organo in senso stretto del CONI e si riconduce la fattispecie al più ampio fenomeno giuridico che vede l'attribuzione dello svolgimento di funzioni e servizi pubblici a soggetti estranei alla pubblica amministrazione (si veda M.T. CIRENEL, *Società sportive*, in *Noviss. Dig. It., Appendice*, VII, Torino, 1987, 401).

Per una compiuta disamina delle ragioni a sostegno di tale orientamento, si rimanda particolarmente anche F.P. LUISO, *op. cit.*; P. DINI, *Le basi dell'autonomia normativa nel diritto sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1975, 229; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, 532.

La tesi privatistica sembra, del resto, aver avuto accoglimento formale, sul piano normativo,

ciò significa che esse agiscono attraverso strumenti pubblicistici, e quindi i loro atti vanno inquadrati nell'ottica dell'attività amministrativa autoritativa: le federazioni sportive potrebbero essere definite come entità pubbliche che agiscono in regime di diritto privato, solo se esercitassero un'attività imprenditoriale. La conseguenza più rilevante, in ordine a quel settore dell'attività federale che riguarda la ammissione, la permanenza e la esclusione degli associati (persone fisiche e associazioni) consiste nel qualificare gli atti relativi come provvedimenti amministrativi, e nel sottoporli, quindi, al controllo dei giudici amministrativi.

*Se, viceversa, le federazioni sportive hanno natura privata, ciò comporta che la loro attività si svolge con strumenti privatistici; e conseguentemente, che la esclusione dell'associato è regolata dall'art. 24 c.c., applicabile – come'è noto – anche alle associazioni non riconosciute. La giurisdizione sulle controversie relative, pertanto, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria».*⁶²

In altri termini, la normativa federale in punto vincolo di giustizia sportiva, laddove letta in chiave pubblicistica, verrebbe a qualificarsi come emanata da ente pubblico: con la conseguenza che palese diverrebbe il contrasto con la previsione costituzionale dell'impossibilità di esclusione o limitazione della tutela giurisdizionale e, dunque, il giudice amministrativo potrebbe giungere all'annullamento delle predette stesse norme, così come quello ordinario potrebbe disapplicarle. In altri termini, in ottica pubblicistica, le previsioni statutarie in punto vincolo di giustizia e clausola compromissoria non troverebbero spiegazione alcuna, perché l'obbligo del tesserato di accettare e conformarsi ai provvedimenti ed alle decisioni federali, rimarrebbe privo di portata e sanzione effettiva, giusta art. 113 Cost.

Peraltro, per completezza di esposizione occorre anche riferire come su questa linea di pensiero si era mossa una parte della giurisprudenza amministrativa, ritenendo, appunto, sussistere la giurisdizione amministrativa in ordine a provvedimenti anche di chiara natura tecnico-sportiva,⁶³ mentre la Suprema Corte, con due note sentenze, aveva fatto registrare un mutamento di indirizzo a seguito dell'emanazione della l. n. 91/1981 sul professionismo sportivo, giungendo ad affermare che *«le federazioni sportive nascono come soggetti privati (associazioni non riconosciute) e, in tale qualità, svolgono la gran parte dell'attività che è loro propria. Dette federazioni, però, sono anche organi del CONI (art. 5 l. 16 febbraio*

dall'art. 14, l. n. 91/1981, secondo cui *«le federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società e dagli organismi ad esse affiliati e sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna. Alle federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI».* In sintesi, il legislatore non solo non ha ripetuto il precedente riferimento normativo al concetto di «organi», ma avrebbe anche espressamente riconosciuto ampia autonomia alle federazioni, segno evidente della volontà di affermarne la natura di diritto privato.

⁶² F. P. LUISSO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, nota a sentenza Pret. di Novara, 15 dicembre 1979, in *Giust. Civ.*, 1980, I, 2545.

⁶³ Si vedano TAR Sicilia, Catania, sez. III, 29 settembre 1993, n. 929, cit., 512 e TAR Lazio, sez. III, 4 aprile 1985, n. 364, in *Trib. Amm. Reg.*, 1985, I, 1623.

1942 n. 426 e 2 d.p.r. n. 530 del 1970) e, quindi, in tale loro veste, traggono dal detto ente natura (anche) pubblica». ⁶⁴ Con la conseguenza, tra l'altro, che i regolamenti emanati dalle federazioni sportive possono considerarsi pubblici solo se dettati per il perseguimento di finalità corrispondenti a quelle pubblicistiche del CONI. In breve, «*le federazioni sportive affiliate al CONI, pur essendo organi di questo e, quindi, ritraendo da esso natura pubblicistica, conservano anche la natura di soggetti privati, in relazione allo svolgimento di quelle numerosissime (e, in certo senso, prevalenti) attività che non tendono direttamente allo scopo la cui attuazione ha determinato il loro inserimento (legge del 1942) nella struttura pubblica del CONI*». ⁶⁵

Oggi, tuttavia, siffatta disputa appare sostanzialmente superata alla luce del dettato normativo di cui al d.lgs. n. 242/1999, che ha definitivamente codificato la natura di associazioni di diritto privato delle federazioni sportive, pur conservando le stesse «valenza pubblicistica». Infatti, secondo l'art. 15, comma 2, del predetto testo legislativo, «*le federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto espressamente previsto nel presente decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo*». Indice di contestuale matrice pubblicistica, a parte l'attribuzione della cennata valenza alle attività delle federazioni sportive, è l'ampia potestà di controllo sulle federazioni attribuita al CONI.

Tale assetto della materia, nel senso della sostanziale duplice natura delle federazioni sportive, sembra aver trovato larga condivisione in dottrina. ⁶⁶ Anche la giurisprudenza, non senza qualche posizione differenziata, sembra aver assunto siffatta duplice natura a criterio base per il riparto della giurisdizione, giungendo ad affermare il difetto assoluto della giurisdizione statale nel caso di controversie che attengono all'applicazione delle norme tecniche che disciplinano il regolare ed ordinato svolgimento delle competizioni sportive, poiché norme indifferenti per l'ordinamento generale, la giurisdizione amministrativa laddove gli atti delle federazioni siano suscettibili di essere qualificati atti amministrativi e, quindi, di ledere posizioni di interesse legittimo, in quanto adottati nella veste pubblicistica delle stesse, attuando finalità istituzionali proprie del CONI e, infine, la giurisdizione del giudice ordinario, nei conflitti tra tesserati e tra questi e le società sportive, configurandosi – nella fattispecie – l'attività federale quale esplicazione della capacità di diritto privato delle federazioni sportive. ⁶⁷

⁶⁴ Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, cit., 1257.

⁶⁵ Cass., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, cit., 1251.

⁶⁶ Tra i tanti, G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 118; L. TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su CONI, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Dir. e Soc.*, n. 1, 2000, 61; L. GIACOMARDO, *Federazioni sportive e CONI: natura dei soggetti e dei relativi atti*, in *Dir. e Giust.*, 2003, 24.

⁶⁷ Si veda, ad es., Cass., sez. un., 11 ottobre 2002, n. 14530, in *Dir. e Giust.*, n. 3, 2003, 20; Cons. di Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, *ivi*, 2002, 53; TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 19

4. Vincolo di giustizia e tutela giurisdizionale

Ben diversa dimensione, sul piano della tenuta del vincolo di giustizia sportiva, assume, invece, il tema della crescente finanziarizzazione delle attività sportive agonistiche di natura professionistica, specie in campo calcistico, ed il conseguente progressivo assottigliamento della linea di demarcazione tra diritto sportivo e *lex mercatoria*: acquista, cioè, oggi consistente rilievo il problema «*di una giustizia sportiva che tende a scontrarsi con la giustizia ordinaria nella definizione dei confini dell'ordinamento sportivo*». ⁶⁸ In diversi termini, potrebbe ritenersi che molti dei profili una volta considerati come propri dell'ordinamento sportivo siano – oggi – suscettibili di non conservare più quel rilievo meramente interno, attesa la crescente incidenza dell'attività sportiva nel contesto economico-sociale.

Il vincolo di giustizia, inoltre, deve fare i conti, sotto il profilo della legittimità, con il problema della tutela giurisdizionale a tutti garantita dalla Carta costituzionale e dei conseguenti limiti a quella che consiste in una limitazione del diritto di difesa, specie laddove vengano in rilievo diritti indisponibili. Sostanziosamente, infatti, il suddetto vincolo in una preventiva rinuncia di carattere generale e temporalmente illimitato al diritto di difesa dell'associato, il suo ambito di operatività dovrebbe essere limitato al campo strettamente tecnico-sportivo ed a quello dei diritti disponibili.

Da un lato, dunque, l'esigenza dell'ordinamento sportivo, il cui funzionamento, laddove affidato alla giurisdizione dello Stato, priva della necessaria competenza tecnica e caratterizzata da tempi di definizione delle controversie non certo in linea con il rapido progredire dei campionati, resterebbe sostanzialmente paralizzato; dall'altro, la previsione costituzionale del monopolio della giurisdizione statale, con conseguente lesione del principio della supremazia dello Stato nel caso di una sua deroga, e quella che garantisce il diritto di tutti ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

Del resto, il tesserato o l'affiliato è anche soggetto dell'ordinamento statale e, in quanto tale, conserva inalterato il suo diritto alla tutela giurisdizionale ordinaria, che non può essere compresso dall'adesione all'ordinamento sportivo, nel senso che non è possibile negare la configurabilità della tutela giurisdizionale qualora si abbia lesione di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento

dicembre 2001, n. 2146, in *Foro Amm. – Tar*, 2001, 3337; Cass., 12 luglio 1995, n. 7640, in *Riv. Dir. Sport.*, 1996, 75; Pret. di Roma, 19 settembre 1997, *ivi*, 1997, 550, secondo cui le «*federazioni sportive nazionali, che nascono come soggetti privati, se agiscono per le finalità proprie del CONI, si configurano come organi in senso tecnico di tale comitato e partecipano alla sua natura pubblica; ne consegue che, quando le federazioni agiscono come organi del CONI, perseguendo pubblici fini, esercitano una pubblica potestà, in attuazione della quale pongono in essere atti amministrativi idonei ad affievolire le posizioni di diritto soggettivo spettanti ai singoli*».

⁶⁸ A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 10.

generale.⁶⁹ L'appartenenza, infatti, di un soggetto all'ordinamento sportivo, non è sufficiente a precludere in via assoluta e, soprattutto, definitiva, il ricorso all'autorità giurisdizionale statale, essendo inammissibile la caducazione dei diritti sanciti dalla Costituzione per il solo fatto della suddetta appartenenza.⁷⁰

In tale ottica, si è sostenuta la non operatività del vincolo di giustizia sportiva nell'ambito degli interessi legittimi,⁷¹ anche considerato che gli stessi sono insuscettibili di formare oggetto di rinuncia preventiva, generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale. Così come, nella stessa direzione, si è negato, in materia di diritti soggettivi, «che i regolamenti delle federazioni sportive possano disporre una deroga alle norme statuali in tema di giurisdizione del giudice ordinario, né sotto il profilo della istituzione di una giurisdizione speciale, né sotto il profilo dell'introduzione di un sistema di ricorsi amministrativi condizionanti la proponibilità o procedibilità della domanda giudiziale».⁷²

Seppure spontaneamente accettate, in particolare, sono comunemente considerate non valide, poiché contrastanti con il principio di irrinunciabilità del diritto costituzionale alla tutela giurisdizionale, le clausole volte ad impedire il ricorso agli organi giurisdizionali statali nel caso di perdita dello *status* di soggetto dell'ordinamento sportivo.⁷³ In particolare, sarebbero «invalidi tutte quelle clausole che ricollegano e sanciscono lo scioglimento del vincolo associativo, con la conseguente perdita dello status di soggetto dell'ordinamento sportivo, in ragione del ricorso ad un organo giurisdizionale dello Stato ancorché le suddette clausole fossero accettate volontariamente».⁷⁴

Al contrario, il vincolo *de quo* sarebbe perfettamente legittimo e valido nell'ambito di rilievo strettamente tecnico-sportivo ed in quello dei diritti disponibili. Infatti, «premesso che il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo è da rinvenire nella norma costituzionale di cui all'art. 18 Cost., concernente la tutela della libertà associativa, nonché nell'art. 2 Cost., relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo, deve rilevarsi che il vincolo di giustizia non comporta rinuncia a qualunque tutela, in quanto l'ordinamento pone in essere un sistema, nella forma dell'arbitrato irrituale ex art. 806 c.p.c., che costituisce espressione dell'autonomia privata costituzionalmente garantita (v. Corte cost. n. 1

⁶⁹ Si veda, *ex multis*, R. FRASCAROLI, voce «sport», cit., 528.

⁷⁰ Così TAR Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, in *Foro It.*, 1981, III, 52.

⁷¹ In tal ottica, ad esempio, Cons. di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, cit., 275, ha ritenuto che le clausole compromissorie contenute negli statuti federali non opera in relazione agli interessi legittimi. In termini non dissimili anche TAR Lazio, sez. III, 18 gennaio 1989, n. 43, in *Riv. Dir. Sport.*, 1989, 326.

⁷² L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., 234. V. anche Trib. Catania, 27 dicembre 1983, in *Foro Pad.*, 1984, I, 119.

⁷³ Si veda, tra i tanti, G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e la giustizia ordinaria al confronto*, in *Foro It.*, 1991, III, 338; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento giuridico ed ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1979, 41.

⁷⁴ R. FRASCAROLI, voce «sport», cit., 528.

27/1977)». ⁷⁵ Siffatto sistema, dunque, consente alle parti, sempre che si versi in materia non attinente ai diritti fondamentali, di scegliere altri soggetti, quali gli arbitri, per la tutela dei loro diritti, risultando detta scelta una modalità di esercizio del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., con la conseguenza che non può essere agitata alcuna questione di legittimità costituzionale delle norme di cui trattasi con riferimento al diritto di difesa ed al principio del monopolio statale della giurisdizione.

Ed in tal senso, la giurisprudenza amministrativa ha in più occasioni affermato che «l'ordinamento sportivo nazionale, pur essendo dotato di ampi poteri di autonomia, autarchia ed autodichia, è derivato da quello generale dello Stato con la conseguenza che il c.d. vincolo di giustizia [...] opera con esclusivo riferimento alla sfera strettamente tecnico-sportiva ed in quella dei diritti disponibili, ma non nell'ambito degli interessi legittimi i quali sono insuscettibili di formare oggetto di una rinuncia preventiva, generale ed illimitata nel tempo alla tutela giurisdizionale». ⁷⁶

Tuttavia, la sensazione è che una parte dei giudici amministrativi, utilizzando «il grimaldello della "valenza pubblicistica"» di cui all'art. 15, comma 1, d.lgs. n. 242/1999, nonché il sin troppo facile strumento esegetico «delle conseguenze patrimoniali che sempre, ma indirettamente, derivano dall'applicazione dei regolamenti sportivi o dalle relative sanzioni disciplinari, ma che possono altresì derivare da ogni altra attività sociale giuridicamente indifferente», ⁷⁷ «hanno ritenuto di doversi attribuire la giurisdizione in numerose controversie, anche dilettantistiche, in cui di interessi legittimi non v'era nemmeno la minima traccia». ⁷⁸ In difetto di coerenza con la positiva affermazione della natura di associazioni private delle federazioni sportive nazionali, una parte della magistratura, con una sorta di "ri-pubblicizzazione" di fatto di ciò che il legislatore aveva privatizzato, ⁷⁹ colta dall'ansia di «riproporre ovunque il dominio del giudizio di annullamento», ⁸⁰ ha emesso «una serie di provvedimenti destinati, nel breve giro di pochi anni, a mettere in scacco l'intera giustizia sportiva ed a provocare, ancora più a monte, lo "scollegamento" dal sistema delle stesse federazioni sportive nazionali». ⁸¹

⁷⁵ Cass. civ., 28 settembre 2005, n. 18919, cit.

⁷⁶ TAR, Sicilia, Catania, sez. II, ord. 5 giugno 2003, n. 958, in *Foro amm – Tar*, 2004, 856, con nota di G. CALCERANO, *Il secondo «caso Catania»: interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo*.

⁷⁷ Cons. di giustizia amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048, cit., 100.

⁷⁸ A. DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive nazionali?*, cit., 74.

⁷⁹ In tali termini si esprime S. CASSESE, *Diamo ai Tar (pur coi loro difetti) l'onore delle armi*, in *Corriere della Sera*, 21 agosto 2003.

⁸⁰ A. ROMANO TASSONE, *Lodo arbitrale ex art. 6 l. n. 205/2000 e giudice dell'impugnazione*, cit., 2280.

⁸¹ A. DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive nazionali?*, cit., p. 74.

Occorre, in tale prospettiva, anche sottolineare «*il ruolo di supporto della dottrina “panamministrativista”, che perpetuando lo storico, antitetico approccio culturale di fondo che caratterizza da sempre le problematiche di diritto dello sport, ha dapprima tentato di svalutare in vario modo l’inequivoca portata del riconoscimento legislativo della natura di soggetti privati delle federazioni per poi, al contrario, enfatizzare la successiva attribuzione del contenzioso sportivo alla giurisdizione esclusiva del TAR Lazio, riguardata come una conferma della bontà della lettura dell’intera legislazione specifica in termini, appunto, di diritto amministrativo*»,⁸² giungendo anche ad una ricostruzione integralmente pubblica dell’intero fenomeno sportivo organizzato.⁸³

In diversi termini, pur volendo confinare alla materia tecnica l’area di efficacia del vincolo di giustizia sportiva, un’attenta disamina dell’*iter* logico-motivazionale delle suddette decisioni giurisprudenziali, evidenzia come neppure il predetto spazio di autonomia sia di fatto garantito, come accade allorché, ad es., il giudice amministrativo ritenga di poter disporre in tema di organico e calendario dei campionati.⁸⁴

A questo sempre più pregnante intervento dell’autorità giurisdizionale nelle controversie di natura sportiva ed alla crescente tendenza del giudice statale «*a rimuovere il provvedimento adottato dagli organi di giustizia sportiva, sovrapponendosi alle decisioni adottate dai competenti organi federali*»,⁸⁵ ha reagito il mondo sportivo organizzato. La giustizia sportiva è giunta addirittura a sostenere che le pronunce delle autorità giurisdizionali dello Stato non spiegano automatica efficacia nei confronti dell’ordinamento giuridico sportivo, i cui organi di giustizia rimangono liberi di non conformarsi alle predette statuizioni.⁸⁶

È possibile osservare come nonostante i cennati profili di discussa legittimità, il vincolo di giustizia si sia dimostrato un formidabile deterrente nei confronti di qualsiasi «*tentativo deviante*».⁸⁷

5. *La riduzione dell’ambito di esclusività della giustizia sportiva*

Le note dispute giudiziarie calcistiche dell’estate del 2003 hanno reso urgente ed indifferibile un intervento legislativo in materia che, comunque, era ormai da tempo atteso.

⁸² A. DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive nazionali?*, cit., p. 76.

⁸³ Si veda F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007.

⁸⁴ In tal senso ha, ad esempio, deciso TAR Sicilia, Catania, ord. 29 settembre 1993, n. 929, cit., 513.

⁸⁵ M. SANINO, *Diritto sportivo*, cit., 466.

⁸⁶ In siffatti termini Trib. nazionale d’Appello CSAI, 12 luglio 1996, n. 62, in *Riv. Dir. Sport.*, 1998, 233.

⁸⁷ F. BIANCHI D’URSO, G. VIDIRI, *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1982, 19.

L'art. 2, comma 1, d.l. n. 220/2003, recante *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, ha ridisegnato l'ambito di competenza della giustizia sportiva, distinguendo i profili che attengono soltanto all'attività sportiva, da quelli suscettibili di assumere rilievo per l'ordinamento generale.

In sede di decretazione d'urgenza erano state attribuite alla competenza esclusiva del giudice sportivo le seguenti materie: il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti.

In sede di conversione del decreto, però, il legislatore ha avuto un ripensamento ed ha escluso dalle materie attribuite alla esclusiva competenza della giustizia sportiva quella dell'ammissione e dell'affiliazione, nonché quella dell'organizzazione e dello svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti, ritenendo che in siffatti settori non possa negarsi una possibile rilevanza esterna e, quindi, la possibile lesione di situazioni giuridiche soggettive che non possono, dunque, essere sottratte alla tutela giurisdizionale ordinaria. L'art. 2, d.l. n. 220/2003, come convertito, con modificazioni, dalla l. n. 280/2003, infatti, così recita: «*In applicazione dei principi di cui all'art. 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*».

In estrema sintesi, dunque, sono collocate nella zona dell'indifferente giuridico per lo Stato le sole questioni tecniche e quelle disciplinari, mentre le questioni amministrative e patrimoniali sono rimesse al sindacato giurisdizionale statale.

In particolare, riconosciuta la riserva in favore dell'ordinamento sportivo delle questioni di carattere tecnico, quelle economiche non sono indicate dall'art. 2 tra quelle, appunto, di competenza degli organi sportivi, mentre sono specificamente citate nell'art. 3 per essere sottoposte alla giurisdizione del giudice ordinario. Se ne deve, dunque, desumere l'attualità del criterio cosiddetto dell'alternatività, ossia della facoltà per il soggetto interessato di rivolgersi, in via alternativa, agli organismi arbitrali dell'ordinamento sportivo oppure al giudice ordinario civile o del lavoro.

I maggiori dubbi sono sorti a proposito dell'attribuzione della materia della irrogazione delle sanzioni disciplinari alla cognizione esclusiva del giudice sportivo. Siffatta attribuzione, prevista dall'art. 2, infatti, andrebbe pur sempre letta alla luce del principio generale di cui all'art. 1 dello stesso testo legislativo che fa salvi i casi di rilevanza – per l'ordinamento giuridico della Repubblica – di

situazioni giuridiche soggettive, pena la possibile violazione dei precetti costituzionali di cui agli artt. 24 e 102 Cost. Ne conseguirebbe, dunque, che anche le questioni di carattere disciplinare potrebbero non essere considerate come riservate all'ordinamento sportivo, nel momento in cui le stesse vengano ad assumere rilievo effettivo anche per l'ordinamento dello Stato, in considerazione della loro capacità di ledere posizioni giuridiche soggettive qualificabili come diritti soggettivi o interessi legittimi. In siffatte ipotesi, dunque, si deve ritenere che la giurisdizione (ora esclusiva) del giudice amministrativo sia ancora sussistente, «*non potendosi ritenere sottratte tali fattispecie al sindacato giurisdizionale senza incorrere nella lesione di diritti fondamentali soggetti a protezione costituzionale*».⁸⁸

Quanto alle controversie associative, ossia quelle riguardanti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni delle società sportive e dei singoli tesserati, così come la partecipazione ai campionati, viene sostanzialmente ribadita la competenza giurisdizionale statale, poiché lesive di situazioni giuridiche soggettive rilevanti. In tale ambito, sotto il vigore del previgente regime normativo, occorre preveramente verificare se le norme che si assumeva essere state violate attenevano alla vita interna della federazione sportiva od ai rapporti tra società o tra queste ed i propri atleti o tesserati, la competenza era attribuita al giudice ordinario; se, invece, si trattava di norme dirette alla realizzazione degli interessi istituzionali dell'attività sportiva, allora la competenza era del giudice amministrativo.⁸⁹ Oggi, invece, occorre tenere presente quanto disposto dall'art. 3 della richiamata legge n. 280/2003, secondo cui, ferma restando la competenza giurisdizionale ordinaria in ordine ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del CONI o delle Federazioni non riservata alla giustizia sportiva, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

⁸⁸ P. MORO, *Giustizia sportiva e diritti processuali*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, cit., 27.

⁸⁹ Si veda Cons. di Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, cit., 48; Cons. di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, cit., 577. Anche secondo TAR Lazio, sez. III, 15 settembre 1998, n. 2394, in *Foro Amm.*, 1999, 1599, per le controversie relative a violazioni di norme statutarie e regolamentari delle federazioni sportive nazionali, il criterio di riparto della giurisdizione, essendo il riflesso della duplice natura di tali organismi (associazioni di diritto privato, ovvero organi del CONI), impone di accertare se le norme che si assumono violate attengano alla vita interna della federazione e ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti ovvero alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva; con la conseguenza che il sindacato sul provvedimento di non ammissione al campionato di una società calcistica, fondato su presunte irregolarità nella gestione della società stessa, compete alla giurisdizione amministrativa, essendo stato adottato in applicazione di norme che perseguono finalità di interesse pubblico a cui sono correlati interessi legittimi e non rientrando nella sfera dell'organizzazione interna. Nello stesso senso Cons. di Stato, sez. VI, 16 settembre 1998, n. 1257, *ivi*, 1998, 2393, secondo cui spetta alla cognizione del giudice amministrativo in sede di legittimità la controversia attinente non già alla sfera di organizzazione interna delle federazioni sportive calcistiche, ed all'attività sportiva strettamente intesa nel suo aspetto regolamentare e tecnico ed ai soggetti ad essa dediti in via diretta, bensì a quella della discrezionalità amministrativa propria dell'attività di controllo e vigilanza istituzionale degli organi pubblici preposti all'organizzazione ed al potenziamento dello sport.

Sul punto, previamente evidenziato come il legislatore non abbia fatto distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi e, soprattutto, non abbia predeterminato le materie devolute alla giurisdizione amministrativa, che dovrebbero, appunto, avere confini compiutamente delimitati, l'attribuzione della cognizione della controversia al giudice amministrativo richiede una doppia valutazione: che non si tratti di materia riservata alla competenza della giustizia sportiva e che, laddove – appunto – si verta in materia non riservata, siano stati comunque prima «esauriti i gradi della giustizia sportiva».

6. *Le previsioni normative e federali sul vincolo di giustizia e sulla clausola compromissoria*

Nella prospettiva della compiuta sistemazione della materia della giustizia sportiva, la sopra citata l. n. 280/2003 ha, anzitutto, stabilito, all'art. 2, che «nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo».

Il legislatore ha, poi, fatto salvo quanto stabilito dalle clausole compromissorie degli statuti e dalle norme regolamentari federali. Segnatamente, così recita la norma di cui all'art. 3, comma 1: «Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91».

È possibile notare come il riferimento legislativo sia alle sole clausole compromissorie, con la conseguenza che si pone la questione dell'interpretazione di detta terminologia: una interpretazione restrittiva, consentirebbe di considerare clausole compromissorie solo quelle in senso proprio, ossia solo quelle con le quali i tesserati si impegnano ad adire gli organismi interni per le questioni che scaturiscano dallo svolgimento dell'attività agonistica; con esclusione, dunque, del vincolo di giustizia sportiva. Al contrario, una lettura ampia del riferimento alle clausole compromissorie, permetterebbe di ricomprendervi anche il suddetto vincolo di giustizia, ossia anche il divieto per i tesserati e gli affiliati di adire gli organi della giustizia statale, pena applicazione di specifiche sanzioni disciplinari.

Quanto agli statuti federali, prendendo ad esempio quello della FIGC, l'art.

30 stabilisce l'obbligo di tutti i soggetti affiliati o tesserati, di accettare la piena efficacia di tutti i provvedimenti adottati nell'ambito federale: infatti, i tesserati le società affiliate e tutti i soggetti, organismi e loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento federale hanno l'obbligo di osservare lo Statuto e ogni altra norma federale e, «*in ragione della loro appartenenza all'ordinamento settoriale sportivo o dei vincoli assunti con la costituzione del rapporto associativo, accettano la piena e definitiva efficacia di qualsiasi provvedimento adottato dalla FIGC, dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico*». La platea dei destinatari della disposizione viene, dunque, allargata fino a ricomprendervi, oltre ai tesserati, anche coloro che svolgono attività rilevanti per l'ordinamento federale: il vincolo di osservanza del precetto può discendere tanto dall'appartenenza all'ordinamento settoriale, quanto dal legame associativo.

Viene, poi, mantenuta, esauriti i gradi della giustizia interna, la possibilità di devolvere la controversia alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI, mediante adozione di un lodo arbitrale pronunciato secondo diritto, ed in tale sede la controversia troverà definitiva soluzione, salva la rilevanza della materia per l'ordinamento giuridico generale.⁹⁰

È appena il caso di osservare che al procedimento arbitrale che scaturisce dalla clausola compromissoria sottoscritta all'atto dell'ingresso in federazione e, quindi, all'impegno dei soggetti dell'ordinamento sportivo a rimettere ad un giudizio arbitrale le controversie non devolute agli organi federali,⁹¹ viene attribuita natura

⁹⁰ Il giudizio della Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport del CONI è l'esempio maggiore di arbitrato nel nostro sistema, mentre nell'ordinamento sportivo internazionale esistono due fondamentali organi di giurisdizione volontaria ed alternativa: il Tribunale arbitrale dello sport di Losanna e la Camera arbitrale per la risoluzione delle controversie insorte in occasione dei Giochi Olimpici.

⁹¹ Deve, per inciso, evidenziarsi come per l'efficacia di dette clausole non è richiesta la doppia sottoscrizione, dovendosi escludersi che queste rientrano tra le clausole vessatorie di cui all'art. 1341, comma 2, c.c., sia in considerazione del fatto che l'adesione all'ordinamento sportivo, facoltativa e volontaria, non può essere equiparata all'accettazione di condizioni generali di contratto unilateralmente predisposte dall'altra parte, sia perché la previsione prima citata non trova applicazione nei contratti che non hanno struttura sinallagmatica e, quindi, nei contratti associativi. Detto con altre parole, non assume carattere vessatorio la clausola che sia contenuta nello statuto o nel regolamento di un organismo sociale cui il soggetto che la sottoscrive entra a far parte, anche considerato che l'efficacia della clausola compromissoria discende dall'adesione ad una organizzazione sportiva ed alla consequenziale applicazione dei vincoli che ne scaturiscono (Cass. civ., sez. lav., 1 agosto 1993, n. 11751, in *Dir. e Giust.*, n. 34, 2003, 103). Cass., sez. I, 9 aprile 1993, n. 4351, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 484, con nota critica di F. CARINGELLA, *Sull'inapplicabilità del capoverso dell'art. 1341 c.c. ai contratti associativi*, ha ritenuto che la sottoscrizione della clausola compromissoria non è necessaria quando, assumendo la qualità di tesserato, il contraente entra a far parte dell'organismo associativo che ha preventivamente adottato lo statuto e il regolamento che includono quella clausola. *Contra*, Trib. di Bari, 10 giugno 1960, in *Dir. e Giust.*, 1963, 81.

di arbitrato irrituale,⁹² come anche si ricava dagli stessi principi di giustizia sportiva deliberati dal consiglio nazionale del CONI il 22 ottobre 2003. Del resto, l'arbitrato rituale è disciplinato dalle previsioni del codice di rito, laddove quello sopra indicato è regolato dalle disposizioni dettate dal legislatore sportivo.⁹³ Si aggiunga, poi, che «l'arbitrato irrituale è l'unica tipologia prevista dalla disciplina giuslavoristica che consente di derogare alla competenza esclusiva del giudice del lavoro».⁹⁴

In tal senso si è pronunciata anche la giurisprudenza di legittimità,⁹⁵ rilevando come la previsione statutaria che impegna tutti i soggetti dell'ordinamento federale ad accettare la piena e definitiva efficacia sia dei provvedimenti generali, che delle decisioni particolari adottati dalla FIGC, «dai suoi organi e soggetti delegati, nelle materie comunque attinenti all'attività sportiva e nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico, impegno dal quale è desumibile un divieto, salva specifica approvazione, di devolvere le relative

⁹² Si veda M. SANINO, *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 352; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., 238. F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, cit., 316, osserva come non potrebbe ritenersi diversamente, considerato che il vincolo di giustizia preclude l'accesso al giudice statale. *Contra*, A. D'HARMANT FRANCOIS, *Note sulla disciplina giuridica del rapporto di lavoro sportivo*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1981, 858. In giurisprudenza, Cass. civ., sez. lav., 1 agosto 2003, n. 11751, in *D&G – Dir. Giust.*, f. 34, 2003, 103, secondo cui la tesi che attribuisce all'arbitrato in materia sportiva natura libera appare preferibile perché «più funzionale alle esigenze dell'ordinamento sportivo in ragione della maggiore stabilità del lodo irrituale (stante la più estesa impugnabilità del lodo rituale) e del fatto che un sistema di risoluzione di controversie, improntato a libertà di forme, svincolato dalla stretta osservanza di norme processuali e suscettibile di definitività in tempi relativamente brevi si presenta maggiormente adeguato all'attività agonistica cadenzata su eventi susseguentisi in ristretti spazi temporali». Da ultimo, Trib. di Salerno, 31 ottobre 2006, in www.giustiziasportiva.it, secondo cui la norma di cui all'art. 30 dello Statuto della FIGC «integra una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, fondata, come tale, sul consenso delle parti, le quali, aderendo in piena autonomia agli statuti federali, accettano anche la soggezione agli organi interni di giustizia».

⁹³ Come noto, la differenza sostanziale è data dal fatto che la decisione della controversia compromessa in arbitrato rituale è suscettibile di ricevere il c.d. *exequatur* dal giudice ordinario e di acquistare, quindi, la forza di una vera e propria sentenza, alla luce del disposto di cui all'art. 825 c.p.c. secondo cui, il Tribunale, accertata la regolarità del lodo, lo dichiara esecutivo con decreto. L'arbitro rituale o libero, invece, pone in essere un'attività di natura negoziale. E' possibile osservare come la riforma dell'istituto dell'arbitrato, di cui alla l. 9 febbraio 1983, n. 28 abbia considerevolmente ridotto le distinzioni tra arbitrato rituale ed arbitrato irrituale. La differenza centrale consiste nell'efficacia esecutiva del lodo rituale. Da segnalare, inoltre, che l'indagine circa la natura rituale o irrituale dell'arbitrato deve essere effettuata attraverso la ricostruzione e l'interpretazione della volontà delle parti, tenendo presente che, nell'incertezza, deve presumersi che le stesse abbiano inteso prevedere un arbitrato irrituale (in tal senso, si veda, a titolo esemplificativo, Cass. civ., sez. lav., 20 marzo 1990, n. 2315, in *Riv. Arb.*, 1991, 518, con nota di F. FAZZOLARI, *In dubio pro arbitrato rituale*; Cass. civ., 11 maggio 1982, n. 2945, in *Foro It.*, *Mass.*, 1982, 611. *Contra*, L. MONTESANO, *Sugli effetti e sulle impugnazioni del lodo nella recente riforma dell'arbitrato rituale*, in *Foro It.*, 1983, V, 163.

⁹⁴ R. STINCARDINI, M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, cit., 38.

⁹⁵ Si veda, ad esempio, Cass., sez. un., 27 aprile 1993, n. 4914, in *Foro It.*, 1994, I, 1534; Cass. civ., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, in *Riv. Arb.*, 1991, 267, nonché in *Arch. Civ.*, 1990, 911. Per la giurisprudenza di merito, v. Trib. di Bergamo, 25 giugno 1987, in *Riv. Dir. Sport.*, 1987, 697.

*controversie all'autorità giudiziaria statale, integra una clausola compromissoria per arbitrato irrituale, fondata, come tale, sul consenso delle parti, le quali, aderendo in piena autonomia agli statuti federali, accettano anche la soggezione agli organi interni di giustizia».*⁹⁶

Ed anche dal punto di vista “federale” siffatto inquadramento nell'ambito dello schema dell'arbitrato irrituale meglio garantisce l'indipendenza dell'ordinamento, posto che l'esecutività dell'arbitrato irrituale non richiede l'intervento del giudice. Siffatta natura dell'arbitrato nell'ordinamento giuridico sportivo appare «più funzionale alle esigenze dell'ordinamento sportivo in ragione della maggiore stabilità del lodo irrituale e del fatto che un sistema di risoluzione di controversie, improntato a libertà di forme, svincolato dalla stretta osservanza di norme processuali e suscettibile di definitività in tempi relativamente brevi si presenta maggiormente adeguata all'attività agonistica cadenzata su eventi susseguirsi in ristretti spazi temporali».⁹⁷

Al comma 4, poi, la suddetta norma dello statuto della FIGC prevede che, salvo il diritto ad agire innanzi ai competenti organi giurisdizionali dello Stato per la nullità dei lodi arbitrali sopra indicati, «il Consiglio federale, per gravi ragioni di opportunità, può autorizzare il ricorso alla giurisdizione statale in deroga al vincolo di giustizia», e precisa che «ogni comportamento contrastante con gli obblighi di cui al presente art., ovvero comunque volto a eludere il vincolo di giustizia comporta l'irrogazione delle sanzioni disciplinari stabilite dalle norme federali».

L'art. 15 del codice di giustizia sportiva della FIGC, rubricato «violazione della clausola compromissoria», così dispone: «1. I soggetti tenuti all'osservanza del vincolo di giustizia di cui all'art. 30, comma 2, dello Statuto federale, ove pongano in essere comportamenti comunque diretti alla elusione e/o alla violazione del predetto obbligo, incorrono nell'applicazione di sanzioni non inferiori a: a) penalizzazione di almeno tre punti in classifica per le società; b) inibizione o squalifica non inferiore a mesi sei per i calciatori e per gli allenatori, e ad anni uno per tutte le altre persone fisiche. – 2. Fatte salve eventuali diverse disposizioni, in ogni caso, in aggiunta alle sanzioni sopra indicate, deve essere irrogata una ammenda: per le società di serie A da Euro 20.000,00 ad Euro 50.000,00; per le società di serie B da Euro 15.000,00 ad Euro 50.000,00; per le società di serie C da Euro 10.000,00 ad Euro 50.000,00; per le altre società da Euro 500,00 ad Euro 20.000,00; per le persone fisiche appartenenti al settore professionistico della LNP da Euro 10.000,00 ad Euro 50.000,00; per le persone fisiche appartenenti al settore professionistico della LPSC da Euro 5.000,00 ad Euro 50.000,00; per le persone fisiche appartenenti al settore dilettantistico da Euro 500,00 ad Euro 20.000,00. – 3. Nel caso di ricorso all'autorità giudiziaria da

⁹⁶ Così si esprime, ad esempio, Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, cit. In termini non dissimili, Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2006, n. 21006, cit., 59 e Cass. civ., sez. I, 17 novembre 1999, n. 12728, in *Giust. Civ., Mass.*, 1999, 2271.

⁹⁷ Cass., sez. lav., 1 agosto 2003, n. 11751, cit.

parte di società e tesserati avverso provvedimenti federali in materie riservate agli Organi della giustizia sportiva o devolute all'arbitrato si applicano le sanzioni previste dai commi precedenti, nella misura del doppio».

Il legislatore federale, dunque, confermato il rilievo disciplinare del ricorso alla giustizia statale da parte dei soggetti associati alla federazione, introduce sanzioni di differente entità, più afflittive, peraltro, di quelle previste nel previgente codice di giustizia sportiva, raddoppiandole, addirittura, nel caso in cui la violazione della clausola compromissoria concerna materie riservate agli organi di giustizia sportiva o agli organismi arbitrali interni.

7. Attualità e vigenza del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria

Si sente spesso affermare che le limitazioni operate ai diritti del tesserato, quale soggetto dell'ordinamento generale, sono gravi. E, così, si porta ad esempio il caso di colui che, ricevuto un pugno in strada, può ricorrere alla giustizia ordinaria per far applicare la prevista sanzione a carico del responsabile, ma anche per ottenere il risarcimento dei danni patiti, mentre altrettanto non vale se lo stesso episodio si verifica in un campo di gara, poiché, in tal caso, il danneggiato deve sottostare alla giustizia sportiva che non tutela, appunto, il danno, ma commina soltanto una sanzione. Ebbene, si deve replicare, in via generale, come rimanga pur sempre la possibilità per quel soggetto dell'ordinamento sportivo di adire il giudice ordinario, richiedendo quella autorizzazione che normalmente non viene mai negata dalle federazioni quando si tratta di casi particolari. In ogni caso, poi, non è certamente allo stesso sottratta la tutela giurisdizionale ordinaria, ben potendo, infatti, l'interessato, nell'ipotesi di rifiuto di autorizzazione, comunque rivolgersi all'ordinamento generale, accettando, però, gli effetti che tale scelta comporta sul suo essere componente di una comunità particolare. Si vuol qui evidenziare che la posizione giuridica del soggetto dell'ordinamento che si impegna a rivolgersi ai giudici ed agli organi interni è qualificabile come onere e non già come obbligo, trattandosi di una rinuncia negoziale alla proposizione della domanda giudiziaria.

Inoltre, ancora, per quanto banale, non ci si può dimenticare che quello sportivo è un ordinamento ad adesione spontanea, nel senso che ogni associato entra volontariamente nello stesso e non c'è nulla di anomalo che nel momento in cui lo stesso decide di entrare a farvi parte, venga a lui richiesto di aderire e sottoscrivere le clausole qui in esame.

Quella del mondo sportivo è una sorta di realistica posizione di legittima difesa da ingerenze esterne che impone al tesserato di rimanere e risolvere le sue controversie all'interno dell'ordinamento sportivo, senza rivolgersi all'ordinamento generale. Il vincolo di giustizia sportiva rappresenta *«un momento fondamentale dell'ordinamento sportivo, essendo ontologicamente finalizzato a garantirne l'autonomia, quanto alla gestione degli interessi settoriali, da quello statale, autonomia ritenuta generalmente necessaria per assicurare sia la competenza tecnica dei giudici sportivi, sia, in correlazione con lo svolgimento dei campionati*

sportivi, la rapidità della soluzione delle controversie agli stessi sottoposte».⁹⁸

Una parte della dottrina reputa che, oggi, specie alla luce della normativa introdotta nel 2003, il vincolo di giustizia non possa più trovare cittadinanza nel nostro ordinamento: *«il vincolo di giustizia (così come le eventuali sanzioni irrogate per violazione dello stesso) resta comunque un istituto illegittimo per lo Stato, in quanto esso concreta una macroscopica violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, oltre che adesso anche della stessa legge n. 280/2003, che, in certi limiti, ammette e disciplina il ricorso al giudice statale da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo; tale conclusione è confermata non solo dalla semplice lettura della norma in questione (che parla testualmente solo di "clausole compromissorie" e non di "vincolo di giustizia"), ma anche dall'interpretazione logica e teleologica della stessa (sarebbe veramente un controsenso pensare che il legislatore statale abbia previsto e dettagliatamente disciplinato la facoltà per i tesserati in ambito sportivo di adire il giudice amministrativo e poi abbia, nell'ambito della stessa legge, riconosciuto espressamente la legittimità di un istituto, il vincolo sportivo, che prevede il divieto di adire il giudice statale e gravi sanzioni per la violazione di tale divieto)»*.⁹⁹ *«Più radicalmente, si deve rimarcare che, nell'ordinamento sportivo, il vincolo della giurisdizione domestica, pur limitato dalla legge nei termini sopra considerati, impedisce di fatto di attivare un processo estraneo alla giustizia endoassociativa con la contestuale minaccia di sanzioni disciplinari molto gravi, come la radiazione che, per gli atleti, comporta l'illegittima menomazione del diritto fondamentale all'attività agonistica e la conseguente impossibilità di proseguirla a tempo indeterminato»*.¹⁰⁰

In tale prospettiva non si è mancato di evidenziare che la previsione di un apposito collegio arbitrale da parte di una clausola statutaria non può ritenersi compatibile con il nostro ordinamento che consente soltanto, come alternativa alla giurisdizione ordinaria, l'arbitrato volontario e le giurisdizioni speciali.¹⁰¹ Ed in tal ottica, la giustizia sportiva non rappresenta ipotesi di giurisdizione speciale e, pertanto, non vi è alcun difetto di giurisdizione nell'ipotesi in cui l'autorità giudiziaria sia adita direttamente senza il preventivo esperimento dei rimedi interni all'ordinamento sportivo.¹⁰² Così come è stato anche affermato che quale che sia la natura del vincolo di giustizia sportivo, rimane *«la possibilità delle parti di adire il giudice ordinario per accertare il funzionamento di una clausola statutaria»*.¹⁰³

Deve, invece, ritenersi preferibile quella che sopra abbiamo definito quale interpretazione estensiva della formula utilizzata dal legislatore statale ed in tal senso è possibile valorizzare il fatto che il vincolo di giustizia si risolve in un impegno di chiara natura contrattuale e riveste sostanziale struttura compromissoria.

⁹⁸ Cass., 28 settembre 2005, n. 18919, cit.

⁹⁹ E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, cit., 175.

¹⁰⁰ P. MORO, *Critica del vincolo di Giustizia Sportiva*, in www.giustiziasportiva.it, n. 1, 2005, 5.

¹⁰¹ Si veda Cass., sez. un., 12 maggio 1979, n. 2725, cit., 1117.

¹⁰² In tali termini si è espressa Cass. civ., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, cit., 267.

¹⁰³ Trib. di Roma, sez. III, ord. 10 luglio 2003, in *Dir. e Giust.*, n. 31, 2003, ins. spec., XXVII.

Deve, invece, ritenersi preferibile quella che sopra abbiamo definito quale interpretazione estensiva della formula utilizzata dal legislatore statale ed in tal senso è possibile valorizzare il fatto che il vincolo di giustizia si risolve in un impegno di chiara natura contrattuale e riveste sostanziale struttura compromissoria. Essa si fonda, infatti, sul consenso delle parti che, aderendo in piena autonomia, spontaneità e consapevolezza allo statuto della federazione cui accedono, ne accettano anche la prevista soggezione agli organi interni di giustizia sportiva. Diversamente opinando, non troverebbe piana giustificazione il disposto del sopra ricordato art. 2, l. n. 280/2003, che prevede, appunto, l'onere per il soggetto che fa parte dell'ordinamento sportivo, di adire gli organi della giustizia sportiva nelle materie riservate alla competenza esclusiva della medesima predetta giustizia. E nella stessa relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, è dato leggere che il vincolo di giustizia sportiva si concretizza nell'inserimento, negli statuti e nei regolamenti delle federazioni sportive, «*di clausole compromissorie che impongono alle società ed ai singoli tesserati di adire, per le controversie connesse all'attività sportiva, gli organi della giustizia sportiva*».

Se ne ricava che il giudice ordinario eventualmente adito pur in presenza di una siffatta clausola, nelle materie riservate alla competenza del giudice sportivo od in quelle deferite alla decisione degli organi arbitrali, con il limite dei diritti effettivamente indisponibili,¹⁰⁴ dovrà rifiutare di esaminare la causa nel merito, declinando la propria giurisdizione,¹⁰⁵ in quanto della stessa difetta.

Insomma, può, a nostro avviso, riaffermarsi la piena operatività del vincolo di giustizia sportiva che, già efficace «*in forza di clausole inserite negli statuti federali, cui l'affiliazione delle società e degli sportivi alle diverse federazioni comportava volontaria adesione, viene a ripetere la propria legittimità da una fonte legislativa*».¹⁰⁶ Esso vincolo non comporta alcuna preclusione in capo all'affiliato/tesserato di adire l'autorità giurisdizionale statale soltanto allorché si lamenti la lesione di un diritto soggettivo indisponibile oppure si contesti il non corretto esercizio di un potere pubblicistico o autoritativo rispetto al quale sia configurabile un vero e proprio interesse legittimo.¹⁰⁷ Si aggiunga che la giurisprudenza ha più volte osservato che «*l'istituto arbitrale, ove costituisca un atto derivante dalla libera volontà delle parti, come è, per quanto si è chiarito,*

¹⁰⁴ Come noto, indisponibili sono quei diritti inalienabili *inter vivos*, intrasmissibili *mortis causa*, irrinunciabili, impignorabili e non usucapibili. La dottrina prevalente considera indisponibili, «*in quanto tesi a soddisfare un interesse che trascende quello del titolare, i cosiddetti diritti della personalità e, in particolare, il diritto al nome, allo pseudonimo, all'onore, all'integrità fisica, alla salute, alla libertà personale, nonché il diritto al lavoro ed alla retribuzione sufficiente, in quanto connessi con la realizzazione del pieno sviluppo della persona umana*» (M. SANINO, *Diritto sportivo*, cit., 468).

¹⁰⁵ Si veda Cass., sez. un., 9 dicembre 1986, n. 7315, in *Giust. Civ., Mass.*, f. 12, 1986.

¹⁰⁶ Cass., 28 settembre 2005, n. 18919, cit.

¹⁰⁷ In tal senso si è, ad esempio, espressa Cass. civ., sez. un., 29 settembre 1997, n. 597, in *Riv. Dir. Sport.*, 1997, con nota di G. VIDIRI; Cons. di Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050, cit., 275; Trib. di Catania, 4 agosto 1994 e 27 agosto 1994, entrambe in *Riv. Dir. Sport.*, 1995, 123 ss.

nel caso dell'arbitrato irrituale, non si pone in contrasto con il principio di unicità e statualità della giurisdizione, come, del resto, ripetutamente riconosciuto dal Giudice delle leggi (v. Corte cost., n. 488 del 1991; n. 127 del 1977), che ha sottolineato che solo le parti, sempre che si versi in materia non attinente ai diritti fondamentali, possono scegliere altri soggetti, quali gli arbitri, per la tutela dei loro diritti in luogo dei giudici ordinari, ai quali è demandata la funzione giurisdizionale ai sensi dell'art. 102 Cost.».¹⁰⁸

Un duro attacco alla legittimità del vincolo di giustizia sportiva è stato, ancora, di recente portato dalla giustizia amministrativa, che non solo ha ritenuto la sussistenza del suo sindacato sui provvedimenti disciplinari sportivi, ma ha anche di fatto privato di effettiva vigenza il vincolo di giustizia sportiva, nel momento in cui, ha accolto il ricorso di una società affiliata alla FIGC avverso le misure sanzionatorie adottate per avere la stessa – appunto – violato il predetto vincolo.¹⁰⁹ Sulla base di una sorta di complesso combinato disposto di diversi principi (diritto di difesa *ex art. 24 Cost.*, principio di rilevanza sancito dall'art. 1 della l. n. 280/2003, principio di gerarchia delle fonti del diritto), ritenuto che le norme federali (nel caso di specie, quelle che prevedono il vincolo di giustizia sportiva) non possono porsi in contrasto con quelle dell'ordinamento generale che invece, tanto a livello costituzionale, quanto a livello normativo ordinario, garantiscono il diritto alla tutela giurisdizionale, il predetto giudice amministrativo ha, quindi, sancito che rivolgersi al giudice statale non costituisce comportamento che può essere legittimamente sanzionato per effetto del vincolo di giustizia sportiva.

Sullo stesso piano si è affermato che sanzioni sportive disciplinari, suscettibili di acquistare rilievo anche nell'ordinamento generale dello Stato,¹¹⁰ non possono essere sottratte alla giurisdizione amministrativa, in quanto, ancorché l'art. 2 della l. n. 280/2003 ha riservato all'ordinamento sportivo la disciplina avente ad oggetto i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni sportive, detto principio, letto unitamente all'art. 1 dello stesso corpo normativo, non è operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato ed una diversa interpretazione condurrebbe a dubitare della sua conformità ai principi costituzionali, perché sottrarrebbe le

¹⁰⁸ Cass., 27 settembre 2006, n. 21006, cit.

¹⁰⁹ Si veda TAR Lazio, sez. III, ord. 21 aprile 2005, n. 2244. La vicenda riguardava il ricorso del Cosenza 1914 avverso la decisione della CAF del 7 marzo 2005 con la quale era stata comminata la penalizzazione di punti 3 in classifica e duemila euro di multa, nonché dell'interdizione di anni uno a carico del presidente, per violazione, appunto, del vincolo di giustizia sportiva, per avere la predetta società in precedenza proposto ricorso innanzi allo stesso TAR Lazio per il riconoscimento del proprio titolo sportivo e del connesso diritto a partecipare al campionato calcistico di serie C1. Si tratta di una decisione di portata storica, atteso che, a quanto consta, per la prima volta viene annullata una sanzione disciplinare inflitta per violazione del vincolo di giustizia sportiva.

¹¹⁰ Nel caso di specie si trattava della sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio, con obbligo di disputare a porte chiuse le rimanenti partite casalinghe.

sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale.¹¹¹

Tale lettura della riforma del 2003 in materia di riparto giurisdizionale nelle controversie sportive, non può essere condivisa, in quanto lo stesso legislatore ha avuto cura di precisare che le fattispecie concernenti l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari, non possono incidere su situazioni rilevanti per l'ordinamento giuridico generale. In diversi termini, è lo stesso legislatore che ha qualificato le norme dell'ordinamento sportivo, in punto applicazione sanzioni disciplinari sportive, come irrilevanti nell'ordinamento statale, nel senso che quest'ultimo, in siffatta ipotesi, assume una posizione di indifferenza. Ed in tal senso, infatti, in riforma dei provvedimenti impugnati, è stato poi dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, sulla base della semplice considerazione che la novella legislativa ha ispirato al principio di autonomia i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento dello Stato, con l'unica eccezione dei casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, tra cui non rientra, appunto, quella inerente l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie, così come quella relativa ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle conseguenti sanzioni sportive: *«il corollario è che nessuna violazione di tali norme sportive potrà considerarsi di alcun rilievo per l'ordinamento giuridico dello Stato»*.¹¹²

Il difetto della tendenza della predetta giurisprudenza amministrativa a ritenere la propria giurisdizione consiste nel considerare non già il fatto sportivo in sé, sul quale va radicata la competenza, quanto gli eventuali riflessi economici dello stesso. In sostanza, viene riproposto il non condivisibile assunto della coincidenza tra i concetti di "rilevanza giuridica" e "rilevanza economica", nel senso che una parte della dottrina e della giurisprudenza riconosce la rilevanza giuridica degli interessi lesi, laddove sia ravvisabile una rilevanza anche economica degli stessi. Solo che si trascura di considerare che, attesa l'importanza e le ricadute economiche delle odierne competizioni sportive professionistiche, specie in campo calcistico, tutte le sanzioni disciplinari sportive, con esclusione solo di quelle minori, hanno comunque un'influenza patrimoniale indiretta, con la conseguenza che dovrebbe, quindi, sempre ammettersi la giurisdizione amministrativa. *«Nessun rilievo, viceversa, va attribuito a tali fini alle conseguenze ulteriori – anche se patrimonialmente rilevanti o relevantissime – che possano indirettamente derivare da atti che la legge considera propri dell'ordinamento sportivo e a quest'ultimo puramente riservati»*, avendo il legislatore *«operato una scelta netta, nell'ovvia*

¹¹¹ Si veda TAR Lazio, sez. III ter, ord. 12 aprile 2007, n. 1664, in *Riv. Dir. Ec. Sport.*, vol. 3, n. 2, 2007, 129 e TAR Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, *ivi*, vol. 3, n. 2, 2007, 135.

¹¹² Cons. di giustizia amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048, *cit.*

*consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal Parlamento».*¹¹³

L'attenzione dell'interprete dovrebbe, semmai, appuntarsi «sulla legittimità costituzionale di una disposizione statale che riconosce l'autonomia, la separatezza e la non interferenza tra i due ordinamenti per ciò che concerne regole ed atti applicativi dell'uno (quello sportivo) rispetto al primo (quello statale) [...] nondimeno, rileggendo pagine tutto sommato recenti di uno dei grandi Maestri del diritto amministrativo italiano, si trae l'impressione che la scelta del legislatore del 2003 non sia scorretta. [...] Che le sanzioni sportive possano essere conosciute solo dal giudice sportivo, quindi, non è norma che dovrebbe destare preoccupazione, almeno se s'accoglie l'impostazione liberale – a chi scrive più gradita – del pluralismo ordinamentale».¹¹⁴

Insomma, deve concludersi che le controversie riservate agli organi della giustizia sportiva restano escluse «tanto dalla giurisdizione del giudice ordinario, quanto da quella del giudice amministrativo», essendo «per definizione di legge tali controversie [...] prive di ogni rilievo per il diritto statale».¹¹⁵

In definitiva, può affermarsi e ribadirsi la piena vigenza del vincolo di giustizia sportiva, che non solo opera, per espresso disposto e salvezza di legge, nelle materie riservate alla cognizione della giustizia sportiva,¹¹⁶ sulle quali, dunque,

¹¹³ Cons. di giustizia amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048, cit.

¹¹⁴ N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, cit., 1155. L'A. si riferisce a M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, II, 856, secondo cui «l'accettazione delle formazioni degli ordinamenti sportivi da parte degli Stati [...] non basta a spiegare il non esercizio da parte degli Stati singoli del potere, che essi pur hanno, di repulsa, parziale e limitata, di normative di altri ordinamenti giuridici» ed è ammissibile che «una questione, anche importante, che si ponga nel mondo sportivo, resti senza giudice» (859). Quanto al pluralismo ordinamentale, il richiamo è a V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, ora in *Scritti giuridici*, II, *Le garanzie nell'ordinamento democratico*, Milano, 1981, spec. 161.

¹¹⁵ Cons. di giustizia amm. per la Regione siciliana, 8 novembre 2007, n. 1048, cit. *Contra*, E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 1, n. 2, 2005, 36, nota 22, che, tra l'altro, osserva: «[...] comunque, sarebbe del tutto privo di senso un "vincolo di giustizia" riferito anche soltanto alla materia delle questioni irrilevanti (preclusione ad adire il TAR Lazio per l'impugnazione di provvedimenti riconoscibili come non rilevanti): è, infatti, ovvio che – poiché l'unico soggetto a stabilire se una certa questione sia rilevante o meno (con conseguente declaratoria di ammissibilità o meno del ricorso proposto) è solo il giudice amministrativo – non avrebbe alcun senso una preclusione ad adire lo stesso su questioni in ordine alle quali poi il giudice potrà valutare se ammettere o meno il proprio sindacato giurisdizionale».

¹¹⁶ Non si è mancato di evidenziare come «più che di onere si tratta di una strada obbligata» (G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corr. Giur.*, n. 10, 2003, 1265). «Se si considera che proprio la legge ha voluto distinguere le pretese statualmente rilevanti da quelle riservate invece all'ordinamento sportivo proprio non si riesce a comprendere, quanto a quest'ultime, a quali finalità statuali possa essere

vi è sostanziale insindacabilità giurisdizionale statale, ma anche in quelle che pur non destinatarie di siffatta riserva, siano, per spontanea adesione del soggetto tesserato o affiliato all'ordinamento sportivo, rimesse all'alternativa definizione per arbitrato irrituale in forza delle specifiche clausole compromissorie previste dalle federazioni sportive, con la sola esclusione dei diritti indisponibili, quali quelli personalissimi, la cui violazione, integrando una ipotesi di reato perseguibile d'ufficio, non può essere compromessa in arbitri. In altri termini, le questioni di carattere tecnico e disciplinari, non arbitrabili, poiché i relativi procedimenti presuppongono – quale parte – la federazione, sono legislativamente riservate alla cognizione della giustizia sportiva, mentre le questioni di carattere economico, ossia quelle che attengono a diritti patrimoniali e che rientrano, pertanto, nella categoria dei diritti disponibili, anche qualora emergano situazioni giuridiche soggettive di rilievo per l'ordinamento giuridico generale, rimangono sottratte alla giurisdizione statale, poiché oggetto della tutela arbitrale statutariamente prevista che realizza una deroga legittima alla predetta competenza giurisdizionale statale.

preordinato l'onere di cui all'art. 2 comma 1 di adire gli organi giustiziali interni, né quali riflessi esterni siano riconducibili alla sua eventuale inottemperanza» (A. DE SILVESTRI, La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, cit., 100).

Bibliografia

- G. ALPA, *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 1986, II, 321-331.
- G. ADDOBATI, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del CONI -Riflessi pubblicistici*, in *L'Ordinamento sportivo e la responsabilità nell'ordinamento federale calcistico*, Jovene, Napoli, 1977.
- G. AIELLO, A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1996, 274-281.
- M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Giuffrè, Milano, 1975.
- F. BIANCHI D'URSO, G. VIDIRI, *La nuova disciplina del lavoro sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1982, 19-30.
- G. CALCERANO, *Il secondo «caso Catania»: interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo*, nota a TAR, Sicilia, Catania, sez. II, ord. 5 giugno 2003, n. 958, in *Foro Amministrativo - Tar*, 2004, 857-879.
- R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Jovene, Napoli, 1997.
- F. CARINGELLA, *Sull'inapplicabilità del capoverso dell'art. 1341 c.c. ai contratti associativi*, nota a Cass., 9 aprile 1993, n. 4351, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 487 - 492.
- C. CECHELLA, *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 1995, 841 - 854.
- W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, 1929, 33.
- M.T. CIRENELI, *Società sportive*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, VII, Utet, Torino, 1987, 388 - 407.
- M. COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1997, 603-628.
- S. DALLA MORA, *L'arbitrato tra ordinamento sportivo e ordinamento generale, alla luce del vincolo di giustizia e della clausola compromissoria*, in www.giustiziasportiva.it, n. 2, 2007.
- D. DE CAROLIS, *Il CONI e le Federazioni nel quadro normativo nazionale*, in www.giust.it.
- G. DE MARZO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra spinte autonomistiche e valori costituzionali*, in *Corriere Giuridico*, n. 10, 2003, 1265-1268.
- A. DE SILVESTRI, *Enfatizzazione delle funzioni e infortuni giudiziari in tema di sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 370 - 387.
- A. DE SILVESTRI, *Il contenzioso tra pari ordinati nella FIGC*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2000, 503 - 581.
- A. DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in P. Moro (a cura di), *La giustizia sportiva*, Esperta Edizioni, Forlì, 2004, 83-112.
- A. DE SILVESTRI, *Il diritto dello sport*, Le Monnier, Firenze, 2004.
- A. DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle federazioni sportive nazionali?*, in www.giustiziasportiva.it, n. 3, 2007.
- A. DE SILVESTRI, *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in www.giustiziasportiva.it, n. 1, 2009.

- A. D'HARMANT FRANCOIS, *Note sulla disciplina giuridica del rapporto di lavoro sportivo*, in *Massimario della Giurisprudenza del Lavoro*, 1981, 851-864.
- L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1999.
- P. DINI, *Le basi dell'autonomia normativa nel diritto sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1975, 229.
- F. FAZZOLARI, *In dubio ... pro arbitrato rituale*, nota a Cass., 20 marzo 1990, n. 2315, in *Rivista dell'Arbitrato*, 1991, 518-520.
- C. FOIS, *Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in AA.VV., *Commentario alla legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 1982, 561-668.
- R. FRASCAROLI, voce «sport», in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 513-549.
- G. FRONTINI, *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della FIGC*, in *Nuovo Diritto*, 1997, 913-917.
- L. GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al CONI*, in *Diritto e Giustizia*, 13 settembre 2003, 9-10 e 109-110.
- L. GIACOMARDO, *Federazioni sportive e CONI: natura dei soggetti e dei relativi atti. I requisiti per la rilevanza pubblica dell'attività*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, 24 - 26.
- M.S. GIANNINI, *Prime considerazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1949, 18.
- F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2007.
- U. GUALAZZINI, *Premesse storiche al diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 1965.
- G. IADECOLA, *Se al presidente di un comitato regionale della FIGC compete la qualifica penalistica di persona incaricata di un pubblico servizio*, in *Cassazione Penale*, n. 12, 1996, 3794-3802.
- E. LUBRANO, *Vita e problemi della pubblica amministrazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2001, II, 593-635.
- E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Esperta Edizioni, Forlì, 2004, 145-200.
- E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia. La FIGC si adegua*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 1, n. 2, 2005, 21-37.
- P. LUISSO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, 1975.
- F. P. LUISSO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, nota a sentenza Pret. di Novara, 15 dicembre 1979, in *Giustizia Civile*, 1980, I, 2544-2547.
- A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 1-12.
- G. MANZI, *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al Diritto*, 6 settembre 2003, 138-145.
- A. MARANI TORO, voce «Sport», in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, Utet, Torino, 1971, 42-54.
- I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti di liberazione*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1977, 143-152.

- G. MARTINELLI, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 13-22.
- P. MIRTO, *L'organizzazione sportiva italiana. Autonomia e specialità del diritto sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1959, 352.
- F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 327-351.
- L. MONTESANO, *Sugli effetti e sulle impugnazioni del lodo nella recente riforma dell'arbitrato rituale*, in *Foro Italiano*, 1983, V, 163-169.
- P. MORO, *Giustizia sportiva e diritti processuali*, in P. MORO (a cura di), *La giustizia sportiva*, Esperta Edizioni, Forlì, 2004, 1-81.
- P. MORO, *Critica del vincolo di Giustizia Sportiva*, in www.giustiziasportiva.it, n. 1, 2005.
- G. NACCARATO, *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1997, 548-550.
- G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2000, 113-119.
- G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2004, 1152-1162.
- N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro Amministrativo - Tar*, 2007, 1152-1161.
- R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988.
- R. PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno della giurisdizione sportiva*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1996, 702-714.
- F. PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1991, 15-30.
- C. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1987, 237-245.
- A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento giuridico ed ordinamento sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1979, 41-57.
- A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in AA.VV., *Saggi di diritto sportivo*, Milano, 1999, 28-44.
- A. ROMANO TASSONE, *Lodo arbitrale ex art. 6 l. n. 205/2000 e giudice dell'impugnazione*, in *Foro Amministrativo - CdS*, 2003, 2276-2281.
- E. RUSSO, *L'ordinamento sportivo e la giustizia sportiva*, in www.giustiziasportiva.it, n. 2, 2006.
- A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Jovene, Napoli, 1984.
- M. SANINO, *L'arbitrato sportivo in Italia*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1993, 352-369.
- M. SANINO, *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2002.
- I. SCOTTO, *Il CONI e le Federazioni Sportive*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1954, 341.
- M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in www.giustiziasportiva.it, n. 2, 2009.
- R. STINCARDINI, M. ROCCHI, *La responsabilità degli arbitri componenti dei collegi previsti negli accordi collettivi: riferibilità del vincolo di giustizia?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4, n. 3, 2008, 33-48.
- L. TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su CONI, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Diritto e Società*, 2000, 61-81.

- R. TOSETTO, F. MANESCALCHI, *Profili giuridici del fenomeno sportivo con speciale riguardo alla natura giuridica del rapporto tra associazioni calcistiche e calciatori*, in *Foro Padano*, 1951, III, 50-72.
- G. VALORI, *Il diritto nello sport, principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli, Torino, 2005.
- G. VIDIRI, *Le società sportive tra normativa speciale e disciplina codicistica*, in *Società*, 1991, 750-757.
- G. VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia sportiva e la giustizia ordinaria al confronto*, in *Foro Italiano*, 1991, III, 337-344.
- G. VIDIRI, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, nota a TAR Catania, sez. III, ord. 29 settembre 1993, n. 929, in *Foro Italiano*, 1994, 511-517.
- G. VIDIRI, *Il Lavoro sportivo tra codice civile e norma speciale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2002, I, 39-73.

LA VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE SPORTIVE: IL PROGETTO FCI (FABIO CAPELLO INDEX)

di *Francesco Bof** e *Sergio Venturini***

SOMMARIO: Introduzione – 1. La valutazione delle performance e le scelte strategiche nel calcio-*Players' Management*: selezione, talenti, retribuzioni – 2. Il progetto FCI – Conclusioni e fattori di sviluppo del progetto

Keywords: Gestione delle risorse umane, job based pay, non-traditional pay plan, resource-based view, valutazione delle performance

CLASSIFICAZIONE JEL: L83, M11, M52

Introduzione

Lo sport è, sempre di più, un concentrato di interessi pubblici e privati, il cui mercato in Italia determina un giro d'affari intorno ai 3 miliardi di euro in crescita del 2% medio annuo dal 2000, tra diritti televisivi, *ticketing*, *licensing* e *merchandising* e sponsorizzazioni. Un mercato enorme, che richiede, come ogni mercato, di essere gestito in modo competente, professionale, serio e nel rispetto delle regole. Ma il calcio (e lo sport) non è solo un business miliardario, è anche un'esperienza umana e sociale che appassiona per il suo portato emotivo e passionale.¹ Lo sport è dunque anche un'occasione di interesse per sportivi e appassionati, un modo di stare insieme, divertirsi e gioire, di sfidare se stessi e, lealmente, gli avversari, accettando le sconfitte. Tutto ciò si inserisce, quindi, nel

* Docente presso la SDA Bocconi School of Management e ricercatore presso il CERGAS dell'Università Bocconi. e-mail francesco.bof@sdabocconi.it.

**Docente presso la SDA Bocconi School of Management. e-mail sergio.venturini@sdabocconi.it. Gli autori ringraziano per la disponibilità Fabio Capello, Francesco Merighi e Jeff Slack, fondatori di FCI Ltd., Matteo Campodonico, Roberto Ragonese e Pier Saltamacchia di Wisport per il supporto operativo del progetto.

¹ R. CARUSO, *La natura economica del calcio*, in F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il Management del Calcio-La partita più lunga*, FrancoAngeli, 2008.

dibattito sulla natura multipla del calcio, industria in espansione che ha un valore economico crescente sul mercato, e bene che risponde a bisogni individuali delle persone legati al gioco e alle relazioni che, attraverso il gioco, le persone instaurano (ovvero, il calcio come bene relazionale).

I business già esistenti sono in crescita e aumentano gli investimenti in settori correlati che offrono potenziali opportunità su prodotti e servizi che ruotano, in modo più o meno diretto, intorno allo sport ed, in Europa, intorno al calcio, anche nelle sue svariate modalità virtuali (come i *fantasy games*). Spesso ciò avviene attraverso l'integrazione con il progresso tecnologico e le nuove forme di comunicazione ed interazione virtuale (*social media*, telefonia mobile, *social network*, etc.). Le competenze manageriali di chi decide, intraprende e gestisce, in un settore dalle enormi potenzialità, come quello sportivo, sono dunque sempre più richieste, avendo spesso la necessità di essere fortemente sviluppate (si pensi per esempio ai club calcistici).

Non sempre i risultati del governo del sistema o della gestione dei club, in Italia, se si lascia da parte il recente successo della Nazionale ai Campionati del Mondo del 2006, sono incoraggianti. Nel nostro paese l'audience degli eventi sportivi mostra segni di atrofia, per deficienze strutturali, per esempio degli stadi, ed incapacità di sviluppare il business; al contrario di altri paesi, Inghilterra su tutti, dove gli stadi, di proprietà dei club, sono sviluppati secondo criteri di accoglienza e di servizio, con grande attenzione alla sicurezza e ai business correlati, e registrano regolarmente il tutto esaurito; in Inghilterra, con la forte crescita di interesse soprattutto nei paesi emergenti del vicino e lontano oriente, le entrate dei diritti televisivi sono aumentate del 20-30% negli ultimi anni. In Italia, invece, se da un lato non passa un momento senza che si discuta di calcio in un bar o in una pausa caffè, facendo così dell'Italia il paese dai 60 milioni di allenatori, dall'altro gli stadi stentano a riempirsi, i bilanci dei club sono deficitari e dipendono troppo dai diritti televisivi. Paradossalmente si formano competenze forti di sport *business management*, più all'interno di settori che nel calcio vedono opportunità di investimento, che non nel calcio medesimo. E ancor più paradossalmente sono proprio questi settori (*entertainment*, giochi virtuali, *social media* e *network*) che attraverso scelte strategiche, capacità manageriali, lancio di nuovi prodotti e servizi, puntano sull'innovazione, facendo dello sport un ambito non solo di agonismo e divertimento, ma restituendogli pienamente il ruolo di motore dello sviluppo economico e promuovendo quei valori positivi che le parole di Verdelli riportate all'inizio del paragrafo ricordavano. Da una sapiente gestione economica dovrebbe passare, dunque, la capacità di club, associazioni e federazioni sportive nel contribuire allo sviluppo sociale ed economico del territorio in cui operano, e la capacità di innovare attraverso lo sviluppo di business correlati e la capacità di partnership con soggetti che già innovano nel calcio integrando settori diversi e tecnologie avanzate.

In questo contesto, in particolare, capacità e strumenti manageriali di analisi delle performance sportive, sono un aspetto, tra i più critici, che riguarda il tema

generale della gestione delle risorse umane nelle organizzazioni che operano in ambienti competitivi dell'economia globale. In particolare, la valutazione e misurazione delle performance sia dei team sia dei giocatori (risorsa strategica per le performance sportive ed economiche di un club) offre grandi spazi di innovazione e sta assumendo rilevanza crescente sia rispetto al potenziale interesse da parte dei *fan*, sia rispetto all'utilità per chi governa e gestisce attività di business sportivo ed organizzazioni sportive, ai fini di sviluppo di business esistenti, o di innovazione su business che ancora non hanno investito nel calcio o i cui margini di investimento sono in gran parte da scoprire. In questa molteplice prospettiva si inserisce il presente articolo, che dopo una breve *review* della letteratura sul tema delle performance organizzative e una focalizzazione sugli aspetti di valutazione delle performance nello sport, presenta il progetto di costruzione ed applicazione di un indice statistico di misurazione delle performance dei giocatori di calcio, progettato e lanciato con il supporto sostanziale, oltre che di immagine, di Fabio Capello, attualmente coach della nazionale inglese e unanimemente riconosciuto come uno dei massimi esperti e uomini di successo del calcio nel mondo. In conclusione si propongono alcuni spunti di dibattito relativi all'innovazione, innanzitutto culturale, che sottintende la creazione di nuovi strumenti di analisi delle performance, sofisticati sotto un profilo tecnico-scientifico, stimolanti per un vero appassionato che desidera cimentarsi con la natura complessa del gioco del calcio, utili per il management delle organizzazioni che governano ed erogano il calcio, imprescindibili per chi intende lanciarsi in nuovi business B2C il cui *target* è rappresentato dai miliardi di *fan* nel mondo. Il calcio è trasversale a razze, età, religioni, paesi, ed in molti paesi anche al sesso; su un terreno così fertile, un progetto di riconosciuto valore scientifico, che valuta le prestazioni di calciatori conosciuti e seguiti ovunque, può diventare un punto di riferimento mondiale per le discussioni che quotidianamente si fanno in un qualunque punto di ritrovo fisico o virtuale, ed essere di stimolo per un confronto aperto a tutti i punti di vista soggettivi: di un rappresentante di settore, di un manager di club professionistico, di un giocatore dilettante o di un semplice appassionato.

È stata adottata la metodologia del *case study*,² che combina metodi differenti di raccolta dati ed informazioni: analisi d'archivio, interviste con diverso grado di approfondimento, fonti secondarie ed osservazione diretta. In particolare, si è utilizzato lo strumento dell'intervista e delle fonti secondarie (*web search*), integrata da analisi della letteratura di riferimento, e dal *benchmark* con altre esperienze. Le persone intervistate, ad iniziare da Fabio Capello, sono direttamente coinvolte nel progetto di costruzione ed applicazione dell'indice; in particolare i titolari di FCI Ltd. e la società che ha testato l'indice e che ora gestisce gli operatori e le attività di tracciamento dei *match*.

² K. EISENHARDT, *Agency theory: An assessment and review*, in *Ac. Manag. Rev.*, vol. 14, 1989, 57-74.

1. *La valutazione delle performance e le scelte strategiche nel calcio-Players' Management: selezione, talenti, retribuzioni*

Il tema della valutazione delle performance si cala all'interno del tema della gestione delle risorse umane. Il sistema operativo di valutazione e misurazione delle prestazioni nelle organizzazioni influenza le scelte concernenti le risorse umane e rappresenta uno dei meccanismi più complessi laddove si intenda adottare un approccio quantitativo. Nel calcio è un aspetto fondamentale a fini di selezione e scelta dei modelli di gestione dei giocatori (con una particolare enfasi sui talenti) e sulle scelte retributive, che nel calcio, più che in altri sport e settori, hanno un alto impatto economico. A questo proposito, basti pensare sia agli stipendi medi dei giocatori dei principali campionati europei sia agli stipendi delle cosiddette star. Ogni società sportiva in generale, e calcistica in particolare, in quanto organizzazione basata sul lavoro delle proprie persone, trova nella loro valutazione e nella misurazione delle relative performance uno dei principali fattori competitivi. A tal fine, la capacità di misurare le performance ricopre certamente un ruolo centrale.

Nel presente paragrafo si intende sottolineare la rilevanza, con riferimento particolare alla teoria della *resource-based view* e ai principali approcci che determinano le logiche sottostanti ai sistemi retributivi. Infine, sempre ispirati dalla *resource-based view*, si ricorderà come le performance organizzative siano importanti anche con riguardo alle scelte di cambiamento delle risorse strategiche (top manager, direzione, o, nel caso del calcio, allenatori).

La prospettiva teorica della *resource-based view* suggerisce che le differenze in termini di performance tra organizzazioni o team differenti possono essere attribuite fondamentalmente alle risorse di cui le organizzazioni o i gruppi dispongono.³ Esistono molti studi a supporto empirico di questa teoria: solo le organizzazioni e i team che dispongono di risorse critiche, uniche e difficili da imitare sono in grado di ottenere un vantaggio competitivo stabile e duraturo nel tempo.⁴

L'idea che le persone sono importanti per il successo di un'organizzazione non è nuova. Già Thompson nel suo libro *Organizations in action*⁵ sosteneva come la variabile umana potesse influenzare notevolmente le sorti di un'organizzazione. Tuttavia, i recenti cambiamenti avvenuti nell'economia mondiale e nella società

³ J. BARNEY, *Firm resources and sustained competitive advantage*, in *J. Manag.*, vol. 17, 1991, 99-120; PETERAF M., *The cornerstones of competitive advantage*, in *Str. Manag. J.*, vol. 14, 1993, 179-191; WERNERFELT B., *A resource-based view of the firm*, in *Str. Manag. J.*, vol. 5, 1984, 171-180.

⁴ R. AMIT, P. SCHOEMAKER, *Strategic assets and organizational rent*, in *Str. Manag. J.*, vol. 14, 1993, 33-46; D. MILLER, J. SHAMSIE, *The resource-based view of the firm in two environments: The Hollywood film studios from 1936 to 1965*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 39, 1996, 519-543; T. SCHOEMAKER, A. COOPER, *The role of firm resources and organizational attributes in determining entry timing: A cross-industry study*, in *Str. Manag. J.*, vol. 19, 1998, 1127-1143.

⁵ J. THOMPSON, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York, 1967.

hanno dato nuova criticità al capitale umano.⁶ Ad esempio, Pfeffer⁷ ha sottolineato come le aziende che perseguono il vantaggio competitivo e desiderano avere successo nell'attuale mercato globale, devono dotarsi di capitale umano con abilità, competenze e capacità migliori rispetto a quello dei propri concorrenti.

Coerentemente con questa rinnovata enfasi sul ruolo delle risorse umane, negli ultimi anni le organizzazioni hanno focalizzato la propria attenzione sullo sviluppo di adeguati sistemi di *Human Resource Management* al fine di trovare, selezionare, sviluppare e trattenere gli individui con le capacità e le competenze migliori.⁸ Un eurisma decisionale tipico dei processi di selezione prevede di cercare persone altamente competenti e capaci nelle aziende che nell'ultimo periodo si sono distinte per le elevate performance.⁹ L'assunto di fondo è che gli individui, quando si spostano da un'organizzazione ad un'altra, portano con sé il proprio patrimonio di *skill* e conoscenze.¹⁰ Pertanto, per poter competere con successo nei mercati globali, si cerca soprattutto di trovare ed attrarre le persone con le migliori capacità e competenze, e con precedenti esperienze in organizzazioni di successo.¹¹

Alcuni trend macroeconomici quali, ad esempio, i bassi livelli di disoccupazione, l'invecchiamento della popolazione, l'iper-competizione, hanno complicato il reperimento di persone con competenze adeguate, aumentando, di conseguenza, la competizione nel mercato del lavoro.¹² Tutto ciò ha portato alla

⁶ J. PENNINGNS J., K. LEE, A. VAN WITTELOOSTUIJN, *Human capital, social capital and firm dissolution*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 41, 1998, 425-440; M. KRAATZ, J. MOORE, *Executive migration and institutional change*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 45, 2002, 120-143; H. RAO, R. DRAZIN, *Overcoming resource constraints on product innovation by recruiting talent from rivals: A study of the mutual fund industry, 1986-94*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 45, 2002, 491-507; P. CAPPELLI, *The new deal at work: Managing the market driven workforce*, Harvard Business School Press, Boston, 1999.

⁷ J. PFEFFER, *Competitive Advantage through People*, Harvard University Press, Boston, 1994; J. PFEFFER, *The Human Equation. Building Profit by Putting People First*, Harvard University Press, Boston, 1998.

⁸ M. HUSELID, S. JACKSON, R. SCHULER, *Technical and strategic human resources management effectiveness as determinants of firm performance*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 40, 1997, 171-188; D. LEPAK, S. SNELL, *The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development*, in *Ac. Manag. Rev.*, vol. 24, 1999, 31-48; M. YOUNDT, S. SNELL, J. DEAN, D. LEPAK, *Human resource management, manufacturing strategy, and firm performance*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 39, 1996, 836-866; P. WRIGHT, D. SMART, G. MCMAHAN, *Matches between human resources and strategy among NCAA basketball teams*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 4, 1995, 1052.

⁹ K. EISENHARDT, C. SCHOONHOVEN, *Organizational growth: Linking founding team, strategy, environment and growth among U.S. semiconductor ventures, 1978-1988*, in *Ad. Sc. Quart.*, vol. 35, 1990, 504-529; S. FINKELSTEIN, *Power in top management teams: Dimensions, measurement, and validation*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 35, 1992, 505-538; H. RAO, R. DRAZIN, *Overcoming resource constraints on product innovation by recruiting talent from rivals: A study of the mutual fund industry, 1986-94*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 45, 2002, 491-507.

¹⁰ T. MADSEN, E. MOSAKOWSKI, S. ZAHEER, *Knowledge retention and personnel mobility: The nondisruptive effects of inflows of experience*, in *Org. Sc.*, vol. 14, 2003, 173-191.

¹¹ T. GARDNER, *Interfirm competition for human resources: Evidence from the software industry*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 48, 2005, 237-256.

¹² P. CAPPELLI, *The new deal at work: Managing the market driven workforce*, cit.; K. O'REILLY, PFEFFER, *Cisco Systems: Acquiring and retaining talent in hypercompetitive markets*, in *Hum.*

diffusione dell'idea che oggi giorno si stia assistendo ad una vera e propria «guerra per il talento».¹³

In un simile contesto, dunque, solo le organizzazioni capaci di individuare, attrarre e trattenere le risorse migliori potranno godere di un vantaggio competitivo stabile e duraturo.¹⁴ «*High flyers*», «*stars*», «*fast trackers*», «*high achievers*» e «*young tigers*»¹⁵ sono parole che si rifanno allo stesso fondamentale concetto: i talenti sono persone con capacità e abilità superiori alla media, persone che possono fare la differenza. La situazione è resa più complessa dal fatto che non sempre investire risorse per reclutare i talenti sottraendoli ad altre organizzazioni produce i risultati sperati.¹⁶ Infatti, se è vero che gli individui migrando da un'organizzazione ad un'altra portano con sé il proprio patrimonio di conoscenze ed abilità, è altrettanto vero che non sempre queste persone sono in grado di esprimere il loro potenziale nel nuovo contesto organizzativo. Il risultato è che spesso le cosiddette «stelle» strappate ai concorrenti a suon di milioni di euro smettono di brillare nei nuovi contesti lavorativi; questo avviene con il Top Management delle multinazionali, e nei settori in cui le dimensioni di business stanno crescendo (per esempio, nello sport, pensiamo a basket, baseball o american football negli Stati Uniti, calcio in Europa).

La gestione dei talenti, dunque, rappresenta una sfida critica e di non facile soluzione in molti settori e, in modo particolare, per quelli che, come lo sport, sono *labour-intensive*. Anche nel calcio, quindi, le sfide poste dalla gestione delle risorse umane ed in particolare degli atleti e di quelli che «possono fare la differenza», sono molto rilevanti. Le squadre di calcio, infatti, sono alla continua ricerca di nuovi giocatori per diversi motivi: i giocatori, con le loro performance, possono migliorare le performance sportive del team ed economiche del club. Le scelte che li riguardano dunque sono altamente strategiche; per esempio le decisioni sul modello di gestione del parco giocatori o dei giovani potenziali, che possono essere fatti maturare, valorizzati, e poi ceduti ad altre squadre generando importanti ricavi, oppure le decisioni in merito alle politiche retributive e le decisioni di cambiamento degli allenatori o dei dirigenti, fatte in base alla conoscenza delle performance dei giocatori del team che allenano o dirigono. I club calcistici possono normalmente optare tra due principali soluzioni nella ricerca e selezione degli atleti (e/o dei

Res. Plan., vol. 23, 2000, 38.

¹³ THE ECONOMIST, *The Battle for Brainpower*, Special Report, 7 ottobre, 2006; J. M. HILTROP, *The quest for the best: Human resource practices to attract and retain talent*, in *Europ. Manag. J.*, vol. 17, 1999, 422-430; J. PFEFFER, *Fighting the war for talent is hazardous to your organization's health*, in *Org. Dyn.*, vol. 29, 2001, 248-259.

¹⁴ W. BYHAM, A. SMITH, M. PAESE, *Grow Your Own Leaders*, Prentice Hall, NJ, 2001; C. A. HACKER, *How to Compete in the War for Talent*, DC Press, Sanford, 2001.

¹⁵ B. DERR, *Managing high-potentials in Europe: Some cross-cultural findings*, in *Europ. Manag. J.*, vol. 5, 1987, 72-80.

¹⁶ B. GROYSBERG, A. NANDA, N. NOHRIA, *The risky business of hiring stars*, in *Harv. Bus. Rev.*, vol. 82 (5), 2004, 92-100; J. Pfeffer, *Fighting the war for talent is hazardous to your organization's health*, cit.

talenti): acquistarli da altre squadre e poi gestirli, oppure crearli e svilupparli «*in house*» attraverso i propri settori giovanili. In Italia, negli anni immediatamente successivi alla sentenza Bosman, la politica di gestione dei talenti è stata principalmente ispirata al principio del «*buy*» (acquistare potenziali talenti sul mercato), mentre più recentemente i club italiani si stanno orientando anche verso il principio del «*make*», sviluppando e crescendo i giocatori al proprio interno attraverso adeguati investimenti nei propri settori giovanili.¹⁷ Tuttavia, come già osservato in generale per le organizzazioni, il talento può essere individuato anche quando è ancora potenziale. Come già evidenziato da Slack,¹⁸ l'acquisizione e lo sviluppo dei talenti calcistici, intesi come risorse strategiche, richiede l'investimento pianificato sia in risorse e strumenti tangibili (risorse economico-finanziarie, infrastrutture dedicate, tecnologie), sia in risorse intangibili (manager competenti, ruoli organizzativi, professionalità tecniche).

Tali evidenze, se da un lato hanno contribuito alla consapevolezza da parte del team management dell'importanza delle performance, dall'altro, nella maggior parte dei casi (e degli sport e dei paesi), non ha ancora condotto all'individuazione di metodi e strumenti di valutazione sistematica delle performance per il loro miglioramento; per esempio selezionando e gestendo le risorse umane con più attenzione e secondo approcci sistematici, collegati ad una strategia. Può quindi succedere che: a) la selezione dei giocatori non sia sempre appropriata e sia scollegata da una valutazione oggettiva delle sue performance e del suo rendimento, b) l'incoerente individuazione del livello retributivo aumenti i costi di gestione caratteristica, incidendo sul bilancio, ma senza miglioramenti proporzionali della performance di squadra. Si tratta del frequente caso in cui una relazione tra variabili validata a livello individuale non sempre è rispettata a livello di sistema. In altri termini, le politiche di gestione del team e dei suoi componenti ed in particolare, di selezione e valorizzazione, economica e non, rischiano di condurre a risultati organizzativi quantomeno discutibili (costi e decisioni che non migliorano le performance¹⁹).

Di seguito si evidenziano, a partire dagli studi su questo tema, le possibili logiche di scelta nella politica retributiva. Molti degli studi che hanno analizzato il legame tra scelte di politica retributiva ed effetti sulle performance economiche e

¹⁷ O. WILLIAMSON, *The economics of organization: The transaction cost approach*, in *Am. J. Soc.*, vol. 87, 1981, 548-577.

¹⁸ T. SLACK, *Understanding Sport Organizations: The Application of Organization Theory*, Human Kinetics, Champaign, 1997.

¹⁹ Nel libro *Il Management del Calcio-La partita più lunga*, cit., uno studio compiuto da Montanari e Silvestri sulla relazione tra retribuzioni e performance individuali, dimostra come essa non abbia un andamento lineare e proporzionale (all'aumentare delle prime aumentano di conseguenza le seconde), ma come piuttosto assuma un andamento curvilineo in dipendenza degli effetti sistemici dati dalle scelte retributive non solo individuali ma anche a livello di squadra. Si propone dunque una prospettiva relativista in cui la prestazione del giocatore non è influenzata tanto dallo stipendio in valori assoluti, ma dalla *posizione relativa* di tale stipendio rispetto a quello percepito dai compagni di squadra.

finanziare delle imprese ricadono nel filone noto come *Strategic Human Resource Management*. Il sistema retributivo, o premiante, occupa una posizione centrale come elemento regolatore delle relazioni tra persone ed imprese, che contiene una relazione di scambio regolata dal sistema premiante. Le variabili di base dei sistemi premianti, in letteratura quanto nella pratica manageriale, sono individuate per perseguire equità, efficacia ed efficienza nel legame tra contributi erogati ed incentivi offerti. Per alcuni, la determinazione della retribuzione è uno degli strumenti con il quale l'organizzazione si pone l'obiettivo di attrarre, trattenere e motivare le persone con le caratteristiche idonee al perseguimento dei più ampi obiettivi organizzativi.²⁰

In generale, si possono distinguere tre principali approcci alla determinazione della retribuzione: gli approcci basati sul lavoro, quelli sulle caratteristiche individuali, e quelli sulle prestazioni. A livello teorico, le tre differenti basi di ancoraggio della remunerazione (il lavoro, la performance e la persona) riflettono tre differenti concetti e strategie di lavoro e di organizzazione, e, cosa più importante, ciascuna strategia si adatta meglio a situazioni competitive ed organizzative differenti. Nella pratica non si escludono l'un l'altro, ma, al contrario, possono configurarsi in sistemi misti di un'unica politica retributiva.

Il primo approccio riguarda lo sviluppo del cosiddetto *job based pay*, i secondi due del *non-traditional pay plan*.

Approccio job based pay

Ciò che caratterizza questa forma di remunerazione è lo stretto legame con il tipo di lavoro svolto: la prima determinante della remunerazione è, infatti, il lavoro prestato dall'individuo. Lo sviluppo del *job based pay* è stato parallelo e coerente con l'emergere dell'organizzazione scientifica del lavoro. La produzione di massa di prodotti standardizzati ha permesso la definizione di lavori stabili, frammentati in processi ripetitivi composti da attività sequenziali.

I sistemi retributivi tradizionali basati sul lavoro risultano più coerenti con un sistema organizzativo caratterizzato da burocrazia e un tradizionale management scientifico.

Approccio basato sulla prestazione (non-traditional pay plan)

Le straordinarie pressioni per prestazioni economiche sempre migliori hanno spinto le imprese a ricercare continuamente nuove pratiche manageriali che migliorassero la loro competitività. Numerose imprese, in particolare, hanno esplorato come i sistemi retributivi, in particolare quelli monetari, siano legati ai comportamenti individuali desiderati e/o ai risultati economici al fine di migliorarne l'efficacia.²¹ Ricerche specifiche su sistemi di *pay for performance* hanno dimostrato come tali sistemi spieghino significativi incrementi di performance in almeno due casi su tre.

²⁰ G. COSTA, *Economia e direzione delle risorse umane*, Torino, UTET, 1997.

²¹ J. PFEFFER, *The Human Equation. Building Profit by Putting People First*, cit.

La prospettiva di determinazione della remunerazione basata sulle performance si dimostra più coerente in situazioni di contratti di lavoro flessibili o indipendenti, dove gli obiettivi di risultato siano facilmente misurabili e chiaramente definiti, oltre che significativamente influenzati dalla prestazione personale. L'organizzazione del lavoro deve peraltro richiedere un ridotto bisogno di supervisione. I sostenitori dei sistemi di *pay for performance* asseriscono che i tradizionali sistemi di remunerazione possono presentare una serie di problemi, tra i quali: a) la retribuzione diventa un diritto acquisito; b) i benefit vengono erogati in base all'anzianità; c) il salario di base diviene funzione del livello gerarchico e non della prestazione effettiva; d) i meriti non si traducono a livello monetario.

Approccio basato sulle capacità della persona (non-traditional pay plan)

La remunerazione basata sulle capacità (*skill based pay*) è un altro approccio di tipo non tradizionale. In buona sostanza, lo *skill based pay* attribuisce differenziali retributivi in base alle differenti capacità possedute dai lavoratori. In questo caso, dunque, sono le capacità possedute e non il lavoro svolto a determinare il livello salariale. Tali sistemi di remunerazione basati sulle persone risultano essere più comuni per mansioni scarsamente definite in termini di stabilità e specificità dei compiti e delle attività, in un ambiente dove le conoscenze, le capacità e le esperienze determinano la qualità dei risultati attesi.

Recentemente, la distribuzione delle retribuzioni sembra aver ottenuto una sempre maggiore attenzione. Le decisioni in merito alla distribuzione dei salari all'interno di un'organizzazione, infatti, rappresentano un importante tema di progettazione e gestione delle relazioni di lavoro, che i responsabili delle risorse umane devono saper gestire in modo adeguato. In un team sportivo, la distribuzione delle retribuzioni, anche in base alle differenze potenziali (che sono notoriamente molto alte) è un aspetto che dovrebbe essere maggiormente considerato, anche alla luce dei conflitti intra-organizzativi che può far nascere e che devono essere poi gestiti affinché non abbiano ripercussioni sul comportamento e sulle performance dei giocatori sul campo da gioco.

Un ultimo aspetto su cui si ritiene appropriato fare un richiamo è la relazione tra performance aziendale e turnover manageriale, tema molto discusso e su cui sono stati proposti numerosi studi.²² I risultati di tali studi non conducono, però, a conclusioni univoche.²³ Infatti, se da un lato vi è un quasi totale accordo sul fatto che la scarsa performance economica di un'organizzazione sia la principale causa del cambio dei vertici dell'organizzazione stessa,²⁴ dall'altro, nonostante l'elevato

²² M. ALLEN, S. PANIAN, R. LOTZ, *Managerial succession and organizational performance: A recalcitrant problem revisited*, in *Ad. Sc. Quart.*, vol. 24, 1979, 167-180.

²³ M. ALLEN, S. PANIAN, R. LOTZ, *Managerial succession and organizational performance: A recalcitrant problem revisited*, cit.; D. EITZEN, N. YETMAN, *Managerial change, longevity and organizational effectiveness*, in *Ad. Sc. Quart.*, vol. 17, 1972, 110-116.

²⁴ M. ALLEN, S. PANIAN, R. LOTZ, *Managerial succession and organizational performance: A*

numero di studi condotti sul tema, l'effetto del cambio dei vertici manageriali sulla performance dell'organizzazione rimane controverso.

Esistono almeno tre teorie sulla relazione tra il turnover manageriale e la performance aziendale: la prima afferma che il cambio dei manager migliora i risultati dell'impresa; la seconda teoria sostiene, al contrario, l'esistenza di una relazione negativa tra le due variabili; la terza, infine, ritiene che il cambio dei vertici aziendali non abbia alcun impatto sulla performance.

Da un punto di vista metodologico e con riguardo allo sport, le ricerche precedenti hanno scelto come contesto di riferimento gli sport professionistici statunitensi (basket, football americano e baseball), focalizzandosi sull'analisi degli effetti del cambio dell'allenatore sulla performance della squadra. Il tema del *coach turnover* è diventato così un caso di studio paradigmatico in questo filone di ricerca in quanto, da un lato, l'allenatore svolge un ruolo molto importante per la gestione tecnica e strategica della squadra; dall'altro, il cambio di allenatore sembra essere la prima soluzione cui ricorrere quando i risultati non soddisfano le attese. Spesso, infatti, si dice che il primo a pagare è l'allenatore, ma ancora non è chiaro se il cambio della conduzione tecnica sia utile per la squadra o sia semplicemente un'operazione di immagine, un modo per individuare un capro espiatorio e per rispondere alle pressioni della "piazza".²⁵

Grusky²⁶ fu il primo ad approcciare il tema in modo quantitativo, analizzando la relazione esistente tra il numero dei cambi di allenatore e la posizione finale delle squadre del campionato di baseball professionistico statunitense (*Major League*). In base ai risultati emersi, Grusky sviluppò la teoria del «circolo vizioso del cambiamento dei manager»: le organizzazioni che hanno scarse performance sono quelle con maggiori probabilità di incorrere in un turnover manageriale, ma questo cambio ha effetti prevalentemente negativi che portano ad un ulteriore peggioramento della performance. In questo modo, Grusky contrastò la «teoria del buon senso» secondo la quale in un'organizzazione il cambio dei responsabili di risultati negativi può portare solo ad un miglioramento della performance. Altri studi quantitativi condotti negli anni successivi²⁷ hanno mostrato, invece, che il turnover manageriale ha un impatto positivo sulla performance aziendale. Tuttavia, il risultato più comune riscontrato negli studi sul tema è che il cambio dei manager non ha alcun effetto diretto sulla performance. Ad esempio, in uno studio condotto sulle squadre del campionato universitario statunitense di pallacanestro (NCAA),

recalcitrant problem revisited, cit.; J. W. FREDRICKSON, D. C. HAMBRICK, S. BAUMRIN, *A model of CEO dismissal*, in *Ac. Manag. Rev.*, vol. 13, 1988, 255-270.

²⁵ F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI, *Coach Turnover: scelta strategica o individuazione di un capro espiatorio*, in *Il Management del Calcio-La partita più lunga*, FrancoAngeli, 2008.

²⁶ O. GRUSKY, *Managerial succession and organization effectiveness*, in *Am. J. Soc.*, vol. 69, 1963, 21-31.

²⁷ R. GUEST, *Managerial succession in complex organizations*, in *Am. J. Soc.*, vol. 68, 1962, 47-54; E. P. FURTADO, M. S. ROZEFF, *The wealth effects of company initiated management changes*, in *J. Fin. Econ.*, vol. 32, 1987, 718-744.

Eitzen e Yetman²⁸ dimostrarono che il cambio dell'allenatore non produceva alcuna differenza significativa sulla performance delle squadre. Allo stesso modo, Allen e i suoi colleghi²⁹ trovarono che, anche relativamente alla Major League, l'effetto era molto ridotto, concludendo che «un cambio dei manager normalmente ha solo un impatto modesto sulla performance aziendale».

Esistono diverse possibili ragioni a sostegno della mancata relazione tra cambio dei vertici di un'organizzazione e performance organizzativa. Una prima spiegazione sostiene che il turnover manageriale possa avere effetti negativi sul clima interno dell'organizzazione e, quindi, annullare gli effetti positivi dovuti al cambio di un manager sotto la cui guida la performance organizzativa è stata scarsa. Una seconda ragione può essere trovata nel fatto che la performance di un'organizzazione è il risultato di un insieme molto complesso di fattori diversi, i quali non sono certo riconducibili alla sola influenza di un individuo o di un gruppo di persone. Pertanto, l'allontanamento dei vertici può avere solo in minima parte un effetto positivo sulla performance organizzativa e diventa, invece, più che altro un modo per individuare e allontanare un capro espiatorio.³⁰

Negli ultimi anni gli studiosi hanno abbandonato la ricerca di un effetto diretto tra turnover manageriale e performance, e hanno spostato la loro attenzione sugli effetti di moderazione³¹ che possono avere altri fattori come, ad esempio, il contesto di riferimento³² o le caratteristiche del successore.³³ Coerentemente, anche questa ricerca si pone l'obiettivo di investigare altri fattori che possano concorrere ad aumentare o ridurre gli effetti del cambio dell'allenatore sulla performance della squadra. In particolare, adottando, anche qui la prospettiva della *resource-based view*, si può analizzare come le differenze nelle capacità e nelle abilità dei nuovi allenatori possano avere effetti diversi sulla relazione esistente tra *coach turnover* e performance della squadra.

Si è fin qui sottolineata la rilevanza della misurazione delle performance. Nel prosieguo di questo lavoro si intende proporre, attraverso la presentazione di un progetto reale, un metodo innovativo di misurazione delle performance degli atleti, come primo passo verso l'adozione di scelte organizzative appropriate, per esempio relative alla selezione, acquisto e remunerazione del patrimonio atleti e

²⁸ D. EITZEN, N. YETMAN, *Managerial change, longevity and organizational effectiveness*, cit.

²⁹ M. ALLEN, S. PANIAN, R. LOTZ, *Managerial succession and organizational performance: A recalcitrant problem revisited*, cit.

³⁰ W. GAMSON, N. SCOTCH, *Scapegoating in baseball*, in *Am. J. Soc.*, vol. 68, 1963, 69-76; W. BOEKER, *Power and managerial dismissal: Scapegoating at the Top*, in *Ad. Sc. Quart.*, vol. 37, 1992, 400-421.

³¹ Un moderatore è una variabile qualitativa (ad esempio, sesso, razza, classe) o quantitativa (ad esempio, livello di reddito) che influenza la direzione e/o la forza della relazione fra una variabile indipendente e una variabile dipendente (Baron e Kenny, 1986).

³² G. CARROL, *Dynamics of publisher succession in newspaper organizations*, in *Ad. Sc. Quart.*, vol. 29, 1984, 93-113; S. FRIEDMAN, H. SINGH, *CEO succession events and stockholder reactions: The influence of context and event context*, in *Ac. Manag. J.*, vol. 32, 1989, 718-744.

³³ M. ALLEN, S. PANIAN, R. LOTZ, *Managerial succession and organizational performance: A recalcitrant problem revisited*, cit.

dei talenti. Ancor prima, occorre sviluppare strumenti che consentano di supportare la valutazione e l'individuazione di un atleta (talento) a partire dalle sue performance, misurate anche in termini di contributo alle performance di team.

2. Il progetto FCI (*Fabio Capello Index*)

Il progetto che qui si presenta e descrive è ad alto contenuto professionale ed è finalizzato alla ideazione, costruzione, affinamento progressivo (tuttora in corso), promozione, divulgazione e commercializzazione di un indice di valutazione delle performance sportive di atleti sportivi, in particolare, di giocatori di calcio. L'obiettivo è di pervenire ad un *rating* costantemente aggiornato fondato su una rilevazione il più possibile oggettiva delle loro performance sul campo di gioco. Modalità ed ambito di rilevazione e valutazione possono variare al variare dell'utilizzo che se ne intende fare, che a sua volta dipende dalla *business application*, la quale a sua volta individua il business partner. Le *business applications* possono essere, in generale, B2C o B2B. Dopo aver presentato il progetto, come anticipato, ci si concentrerà in particolare, sulle applicazioni B2C. Le *applications* diventano poi B2B nel caso in cui l'indice venga utilizzato da un club di calcio, dalla sua proprietà e dal suo management. In un ambiente sempre più globalmente competitivo, infatti, è sempre più avvertita l'esigenza da parte dei club di migliorare l'appropriatezza delle scelte strategiche che riguardano l'*asset* dei giocatori (si veda la precedente sezione). È urgente, dunque, individuare e promuovere persone, competenze e strumenti capaci di perseguire più efficacemente la *mission* economica, sportiva e sociale del club, della Federazione o della Lega. Progettazione ed output del progetto FCI, in questa cornice logica e pragmatica, possono essere efficacemente letti ed interpretati come strumento di valutazione e misurazione delle performance secondo il *non traditional pay plan approach* ed ispirati dalla *resource-based view*. In questa prospettiva, in cui un *framework* teorico facilita la comprensione dell'evoluzione del contesto reale del calcio, si discuteranno, nelle conclusioni, le prospettive di utilizzo e il conseguente sviluppo dell'indice. Si tenga presente che allo stato attuale di sviluppo, l'indice è già operativo e che si può considerare avanzato rispetto ai *benchmark* di mercato al momento disponibili in ambito B2C. I business partner sono tutti i soggetti (fondi di investimento, *social network* e *social media*, produttori di *fantasy game*) che con le loro attività si rivolgono allo sconfinato mondo degli appassionati di calcio.

In generale, si può affermare che se un indice di valutazione delle performance è considerato utile ed attendibile da coloro che il calcio lo gestiscono (allenatori, direttori sportivi, manager degli acquisti o del marketing, o proprietari, che nel calcio spesso sono decisori unici ed incontrastati, soprattutto in Italia), automaticamente sarà giudicato utile ed attendibile da coloro che il calcio lo praticano da dilettanti, che al calcio si interessano, e da coloro che dei diversi prodotti e servizi di informazione ed *entertainment* legati al calcio, sono utenti; e, conseguentemente, anche dai soggetti privati o pubblici che operano nei settori di riferimento.

Obiettivi del progetto

Il principale obiettivo del progetto consiste nell'esplicitare le condizioni tecnico-scientifiche necessarie per lo sviluppo e definitiva applicazione di un indice di valutazione della performance atletica di un *soccer player* sul campo di gioco che sia sufficientemente oggettivo e attendibile. Tali valutazioni per tutti i giocatori dei vari campionati internazionali entreranno poi in un più ampio «*rating system*» che consentirà di incrociare le suddette valutazioni con molte altre caratteristiche individuali dei singoli giocatori o dei club.

Il valore aggiunto è dato soprattutto dall'enfasi sull'oggettività delle valutazioni, secondo un'innovazione che è, in Europa, innanzitutto culturale e che attiene all'approccio quantitativo della valutazione delle prestazioni dei team e dei team *players*. Negli Stati Uniti, dove lo *sport business* è fortemente evoluto, in sport come il basket, il baseball o il football americano, gli strumenti di analisi quantitativa delle performance e, più estensivamente, di rilevazione dati che riguardano storia e vita sportiva di club ed atleti (sia nel B2B sia nel B2C), sono i più avanzati nel mondo e oggetto di investimenti strategici da parte di club o federazioni sportive. Queste differenze di approccio sono l'ennesima prova dell'esistenza di un differenziale culturale, che riguarda le regole ed i comportamenti della convivenza civile, la cultura organizzativa e l'adozione di strumenti di recupero di efficienza o di supporto alle decisioni. In altre parole, tutto ciò si può sintetizzare affermando la prevalenza di un *approccio qualitativo* in Europa e di un *approccio quantitativo* nel mondo anglosassone. Sintomatiche sono le informazioni fornite dai giornali sportivi: a) in Europa (Italia su tutti) si dà grande spazio ai commenti degli esperti, al dibattito sulle diverse letture che le persone dello sport danno ai medesimi eventi, ed anche le valutazioni quantitative, per esempio delle prestazioni dei giocatori alla fine di un match, riflettono la visione personale del giornalista sportivo e diventano fonte di discussione, che alimenta a sua volta il dibattito (ed il business) quotidiano tra milioni di appassionati; b) nel mondo anglosassone, invece, sono molto più frequenti le schede o le analisi statistiche che riguardano le performance (anche particolarmente sofisticate quando tendono a verificare i legami logici tra variabili e fattori che apparentemente possono sembrare indipendenti). Da una parte, infatti, l'appassionato sportivo si sentirebbe orfano se non avesse a disposizione una lettura di questo tipo, inequivocabile ed oggettiva. E dall'altra, gli stessi manager dei club non prenderebbero neppure in considerazione l'ipotesi di fare acquisti strategici ad alto impatto economico sui bilanci, così come scelte di gestione della risorsa umana-atleta (ricerca sul mercato, selezione, inserimento e training, valutazione ed incentivi, sviluppo del percorso di carriera, uscita, cessione), senza il conforto di rilevazioni quantitative riguardanti le sue performance, il contributo che ha fornito alle performance dei team in cui ha giocato in precedenza, l'oggettivazione delle sue doti principali, e delle sue attitudini così come dei suoi punti di debolezza.

Slegandoci però dalle influenze culturali, troppo spesso utilizzate, in Italia,

come alibi o come motivo di scontro anche ideologico, nei fatti, la misurazione delle performance, se opportunamente testata, può garantire un grado di oggettività che, per quanto abbia dei limiti, è più che sufficiente a fornire indicazioni sul comportamento delle risorse umane più strategiche per un club sportivo. In altre parole, l'esperienza, l'intuito, e la capacità di valutazione delle performance del player e del team da parte di un coach, di un manager, così come di un *fan* competente, può trovare un valore aggiunto e un supporto da strumenti come quello fornito dall'FCI.

Si ritiene opportuno ricordare, a questo punto, che ogni tentativo di sintetizzare numericamente un fenomeno complesso riguardante una qualsiasi attività umana (come il calcio) non può far altro che evidenziarne la sua stessa complessità. Con ciò si intende sottolineare che il progetto FCI non ha nessuna intenzione di impoverire o insterilire il dibattito che costantemente si alimenta attorno ad una partita, squadra o giocatore, quanto piuttosto si prefigge di arricchirlo fornendo un ulteriore strumento di valutazione, oggettivo e trasparente, a tutti gli attori del dibattito (proprietari, manager, coach, tifosi). Il valore aggiunto del progetto si può quindi sintetizzare nella maggiore oggettività rispetto ad altre valutazioni, come per esempio quelle date dalla stampa, che risentono della necessità di creare, laddove possibile, l'effetto scoop (sono in altre parole sempre funzionali alla reazione del lettore-cliente), dell'effetto psicologico creato dalla conoscenza del risultato del match (valutazioni ex-post tipicamente influenzate dalla conoscenza del risultato). Tali valutazioni, infatti, si attestano spesso su giudizi pari o superiori al 7 o pari ed inferiori al 5 per creare forzatamente la prestazione «eccezionale» o quella «inaccettabile».³⁴

Il processo di *testing* dell'indice, attraverso l'inserimento-eliminazione continua di eventi e la modifica dei relativi punteggi (si veda la sezione successiva), è pervenuto ad oggi a un livello di coerenza accettabile rispetto ai risultati effettivi dei match. L'obiettivo è stato quello di raggiungere un grado di coerenza sufficiente, ma non condizionato dalla conoscenza del risultato. Se il valore aggiunto del FCI è dato dalla sua scientificità e quindi dalla sua maggiore oggettività, significa che potrà talora succedere che il valore dell'FCI di team della squadra che ha perso il match, sarà maggiore della squadra che ha vinto, cosa che accade di rado se si osservano le valutazioni, per esempio della stampa, date ex-post e quindi inevitabilmente influenzate dalla conoscenza del risultato del match.

Criteri realizzativi e metodologia

I principi ispiratori che sono stati seguiti nello sviluppo del progetto, funzionali

³⁴ Le performance valutate dalla stampa si attestano con maggior frequenza in un range compreso tra 5 e 7 (ove 6 sia il valor della sufficienza) quando si calcola la media delle valutazioni di performance dei calciatori *nell'arco di un'intera stagione o di una sua frazione consistente*. L'indice FCI si può attestare all'interno del medesimo range anche con riferimento ad un singolo match e non, a quelli di un'intera stagione o di una sua frazione consistente.

agli obiettivi, sono riassunti di seguito:

- a) la valorizzazione dell'esperienza e della competenza di Fabio Capello (da cui l'indice prende il nome, Fabio Capello Index, e che rappresenta l'anima del progetto);
- b) la chiarezza, semplicità, divulgabilità ed usufruibilità per il grande pubblico, così come per il professionista (manager di club, dirigente federale o di lega) coinvolto per interesse individuale o professionale;
- c) il perseguimento di un approccio scientifico-quantitativo al fine di ridurre il più possibile il grado di vulnerabilità dell'indice, anche rispetto a quelli già esistenti, e di astrarsi dai fattori emotivi che tipicamente influenzano i *fan* così come i *professionals* del calcio quando valutano le performance dei giocatori ed i giocatori stessi, seppur con fini che possono essere molto diversi tra loro (dal semplice gusto di partecipare, alla necessità di prendere decisioni di management);
- d) la applicabilità potenziale in diversi contesti di business ed attrattività per potenziali finanziatori;
- e) la innovatività, con l'obiettivo di creare un indice che, in ultima analisi, abbia caratteristiche di qualità, applicabilità ed unicità.

Sono stati individuati *oltre 500 eventi* che un giocatore può compiere nel corso di un match, identificati secondo il criterio della significatività (si tratta dei cosiddetti «eventi FCI»), ai fini della valutazione della performance nel singolo match del giocatore. Per l'individuazione degli eventi sono stati considerati una serie di fattori, quale ad esempio la zona del campo³⁵ in cui l'evento si è concretizzato. Ad ogni evento è stato poi assegnato un punteggio da 0 a 100. Sinteticamente, per ottenere il calcolo dell'indice è necessario rilevare per ogni giocatore, in una partita, tutti gli eventi (cosiddetti FCI, significativi e compresi tra i 500 individuati) che si verificano durante il tempo di gioco, unitamente alla zona del campo in cui tali eventi accadono. Alla fine di ciascun match, in base ai punteggi-evento rilevati, a ciascun giocatore viene assegnato l'FCI di *player*, indice che assume valori da 20³⁶ a 100. In accordo con il senso comune, la sufficienza è orientativamente situata attorno al 60. Gli eventi sono poi pesati opportunamente e combinati attraverso una procedura di calcolo che prevede l'utilizzo di una serie di algoritmi statistici miranti a sintetizzare i punteggi ottenuti da ogni giocatore nel corso di un match. Ai risultati ottenuti si apporta poi una ulteriore serie di aggiustamenti che completa il sistema di pesi e che tiene conto di aspetti del gioco che *non* riguardano il singolo giocatore (come ad esempio la difficoltà del campionato o del match). L'indice viene aggiornato ogni volta che il giocatore

³⁵ Il campo di gioco è stato suddiviso in zone cui sono stati assegnati dei codici (A, A1, B, B1, B2, etc.).

³⁶ Si è ritenuto opportuno evitare di assegnare valori inferiori a 20, poiché valutazioni inferiori a tale soglia avrebbero perso in significatività pratica. A questo proposito, si tenga presente che sui test condotti finora (alcune centinaia di partite in diversi campionati) non si è mai osservato un valore di FCI prossimo a tale soglia.

scende in campo (da cui il «*rating system*»). I 500 eventi sono suddivisi in categorie definibili come macro-tipologie di evento (sottoinsiemi). Molti eventi possono coinvolgere due giocatori ed hanno quindi una duplice valenza, positiva per un giocatore e negativa per un altro. È, per esempio, il caso del *gol* in concomitanza di *errore del portiere*. In questo caso, ad un punteggio positivo per l'attaccante corrisponde un punteggio negativo per il portiere della squadra avversaria. Oppure il fallo che per definizione riguarda sempre due giocatori (chi lo commette e chi lo subisce) e la cui valutazione può essere influenzata da una serie di parametri tra cui l'eventuale estrazione di un cartellino giallo o rosso. Tra le principali macro-tipologie troviamo il *gol*, il *passaggio*, il *fallo*, il *tiro*, il *contrasto*, l'*errore*, il *colpo di testa*. Ogni macro-tipologia ha molteplici declinazioni; la macro-tipologia *passaggio* può consistere in *assist*, *lancio*, *corner*, *passaggio filtrante* etc. Ognuno di queste, a sua volta, può avere altre declinazioni. Il *tiro*, per esempio, può essere pericoloso o meno, può essere una punizione etc. L'*errore*, a cui è associato sempre un voto negativo, può avere diversa natura (tecnica, tattica, di movimento) e diversa rilevanza. La zona del campo in cui si svolge l'evento è, infatti, un altro fattore che può determinare rilevanza e natura del medesimo. Moltissimi eventi, in realtà, possono ricadere all'interno di più categorie (per esempio il colpo di testa può essere un tiro, un gol o un contrasto); le categorie sono dunque individuate per semplificazione, ma a ciascuna non corrisponde mai un solo ed unico gruppo di eventi, in modo univoco. Il criterio di individuazione degli eventi, infatti, può essere rispetto all'esito (*gol*, *palo*, *fuori*, *errore* o *meno* etc), rispetto alla modalità (di *pie*de, di *testa*), rispetto alla natura intrinseca dell'evento (*dribbling*, *passaggio*). Una parte importante ed estremamente impegnativa del lavoro di individuazione ed oggettivazione degli eventi è consistita proprio nel verificare le diverse prospettive di osservazione dei medesimi; questi possono avere un denominatore comune (per esempio il fatto che ci sia un colpo di testa), ma in situazioni, o con modalità ed effetti estremamente differenti. Dipende dai criteri utilizzati, tra cui quello sempre prevalente, dell'*utilità*, sotto descritto. La modalità di lavoro seguita è stata induttiva: si sono visionati i singoli eventi in diverse situazioni (per esempio colpo di testa in diverse zone del campo e rispetto alle sue diverse finalità) per poi individuare in quali altre categorie può essere collocabile e con il fine ultimo di attribuire punteggi coerenti frutto di analisi accurate che lascino il meno possibile al caso. In tal senso e sempre al fine di perfezionare l'indice è stato utile monitorare una serie di dati come a) la frequenza di ciascun evento, b) la frequenza di ciascun evento per ruolo, c) la frequenza di ciascun evento per zona del campo; in tal modo si è potuto, per esempio, verificare l'incidenza di ciascun evento sull'FCI di *player* e sull'FCI di *team* (calcolabile come sommatoria o come media aritmetica degli FCI di *player*) e tenerne conto ai fini di assegnazione o rettifica del relativo punteggio. Ora, a titolo esemplificativo, si considerino i valori dell'indice FCI riportati nelle Tabelle 1 e 2 riguardanti rispettivamente le partite Barcellona-Real Saragozza, conclusasi con un punteggio di 6-1, e Valencia-Barcellona, conclusasi con un punteggio di 0-0. Nelle medesime tabelle sono riportati anche i voti assegnati da

esperti del settore³⁷ e il valore dell'indice FCI per l'intero match.

**TABELLA 1 – INDICI FCI E PAGELLE DEI GIORNALISTI PER LA PARTITA
BARCELONA-REAL SARAGOZZA**

Barcelona-Saragozza 6-1					
Barcelona			Saragozza		
Player	FCI	Pagella giornalisti	Player	FCI	Pagella giornalisti
Busquets	60,5	5,5	Aguilar	54,9	5
Chigrynsky	54,4	5	Ander	60,8	5
Ibrahimovic	89,7	9	Arizmendi	45,9	5
Iniesta	81,7	5,5	Carrizo	69,0	7
Jeffren	n.d.	5	Ewerthon	39,0	5
Keita	95,1	10	Gabi	56,7	4,5
Krkcic	75,0	5	Lafita	68,5	5
Marquez	n.d.	5	Lopez	57,9	5,5
Maxwell	68,1	5	Pablo	58,8	5
Messi	72,2	6,5	Paredes	54,4	4,5
Piquet	66,6	5	Pavon	67,8	5
Puyol	73,4	6	Pennant	55,3	4,5
Valdes	62,3	5	Pulido	58,4	5,5
Xavi	69,9	6	Songo'o	n.d.	5
FCI di match	72,4		FCI di match	57,5	

**TABELLA 2 – INDICI FCI E PAGELLE DEI GIORNALISTI PER LA PARTITA
VALENCIA-BARCELONA**

Valencia-Barcellona 0-0					
Valencia			Barcellona		
Player	FCI	Pagella giornalisti	Player	FCI	Pagella giornalisti
Albelda	69,3	6	Abidal	72,9	5
Banega	64,2	6	Alves	66,1	6
Baraja	n.d.	n.d.	Busquets	n.d.	n.d.
Bruno	70,8	7	Iniesta	68,5	7
Cesar	73,9	7	Keita	65,7	5
Dealbert	78,8	6	Krkcic	n.d.	n.d.
Maduro	n.d.	n,a	Messi	62,1	6
Mata	56,6	7	Pedrito	50,5	5
Mathieu	67,7	6,5	Piquet	66,8	5
Miguel	63,1	8	Puyol	72,8	5
Miku	50,0	n,a	Toure	71,5	5
Navarro	60,6	6	Valdes	79,0	7
Pablo	69,1	7	Xavi	72,9	6
Silva	66,9	7			
FCI di match	65,6		FCI di match	68,1	

³⁷ I voti sono stati estratti dal sito www.goal.com. Goal.com ha produzione di contenuti originali con editori propri, sparsi nel mondo e in grado di coprire il calcio mondiale. Si tratta del sito di calcio più visto al mondo fondato da Francesco Merighi, che ha come obiettivo la condivisione di

Molte sono le considerazioni che si potrebbero fare analizzando questi numeri, ma preme ora qui evidenziare come l'FCI fornisca effettivamente un criterio oggettivo per valutare la performance dei giocatori di calcio. Si noti, in particolare, come i valori del FCI non siano sempre in accordo con le valutazioni dei giornalisti e che correttamente i valori dell'indice per i match rispecchino, nel caso di specie, i risultati delle partite.

Il criterio dell'utilità

Tra i criteri principali per la selezione degli eventi da considerare si è deciso di adottare quello dell'utilità, per cui per esempio gli eventi individuati come significativi devono essere intimamente coerenti con la loro «utilità nell'azione e rilevanza nel match» (principio della finalizzazione o della concretezza. In modo analogo si è poi proceduto per le valutazioni (punteggi) assegnati agli eventi (e quindi l'indice medesimo). In relazione ad alcune macro-tipologie di evento sono stati poi individuati sotto-criteri specifici oppure si è declinato ulteriormente un criterio già esistente in funzione delle peculiari caratteristiche della tipologia di evento. Per fare un esempio comprensibile anche ai non addetti ai lavori o ai non appassionati, si consideri la macro-tipologia di evento «gol»: in base al criterio dell'utilità ai fini della performance finale del team viene sempre premiato con voto altissimo con alcune specificità legate alla sua importanza e, quindi, adottando il criterio dell'*impatto sul match nel momento in cui il gol viene realizzato*. Per cui, per esempio, l'evento *gol della bandiera*, o *gol del 3-0* pur ricevendo, secondo il criterio generale dell'utilità, un voto alto, non viene premiato quanto un gol che nel momento della realizzazione cambia il risultato (per esempio il gol che conduce al pareggio o che porta in vantaggio la squadra). Ancor più si premia l'evento «gol» che oltre a cambiare il risultato, viene realizzato nei minuti finali (dopo l'80' minuto), perché diventa una performance che ha molte probabilità, di cambiare definitivamente il risultato del match, rivelandosi molto importante ed utile. Alla possibile obiezione che l'indice deve valutare la performance di un giocatore e non di un team, si risponde che il presupposto è che quando un giocatore (nel caso un attaccante o un centrocampista avanzato), nel tempo, dimostra non solo di segnare molti gol, ma di segnare gol importanti e decisivi, dimostra una dote in più, che è quella di avere tenuta psicologica, e di riuscire ad avere una particolare utilità per la squadra, nei momenti più difficili ed importanti. E così diventa appropriato premiare i gol particolarmente utili ed importanti. E così con i limiti fisiologici che di volta in volta sono emersi, si è proceduto per tutti gli eventi individuati e per l'assegnazione dei relativi punteggi. Le verticalizzazioni (date da una serie di possibili eventi) sempre secondo il criterio dell'utilità sono state premiate di più degli eventi che si svolgono in orizzontale nel campo; ovviamente con una serie di

una passione comune abbattendo barriere culturali e sociali. Circa 10 milioni di utenti al mese in 16 lingue vi partecipano e discutono di calcio, in particolare della prestazione dei giocatori e delle squadre.

eccezioni a questo sotto-criterio, come per esempio il cross che diventa assist gol, che pur non essendo una azione in verticale merita evidentemente l'assegnazione di un punteggio alto.

Un ulteriore aspetto da sottolineare è che l'FCI viene calcolato solo per i giocatori che hanno contribuito in modo significativo ad una partita, in termini di tempo e/o di eventi significativi portati a segno. Questo comporta che per alcuni giocatori (tipicamente quelli che hanno giocato per poco tempo, durante il quale non hanno effettuato eventi di un certo rilievo) il valore del FCI non è riportato ("n.d." nelle tabelle precedenti). Si ritiene infatti che, a differenza di quanto talora avviene per i voti dei giornalisti sportivi, assegnare un voto negativo (4 o 5) ad un giocatore che semplicemente non ha partecipato molto al gioco, perchè ha giocato poco, non sia il modo corretto di valutare la performance. Tutto ciò, quindi, va sempre nella direzione di fornire una valutazione obiettiva e imparziale delle performance di un giocatore.

Nonostante gli eventi utilizzati per la costruzione dell'indice siano quelli che più influenzano le performance di un singolo giocatore, occorre ricordare che un limite fisiologico di questo approccio è rappresentato dalla difficoltà di descrivere una attività umana complessa (come quella di un giocatore di calcio durante un'intera partita) con un singolo numero.

Va sottolineato in conclusione che la garanzia di serietà dell'intero progetto è intimamente legata al lavoro ed al *commitment* di un team di lavoro competente, che ha richiesto cospicui investimenti, e che assicura un monitoraggio continuo del progetto mirato al miglioramento continuo dei risultati.

Conclusioni e fattori di sviluppo del progetto

Ogni partita è una storia a sé, ogni prestazione è soggetta ad innumerevoli interpretazioni e valutazioni date da punti di vista e prospettive diverse e spesso con finalità diverse. Lo sport ed il calcio, in particolare, può ricevere grande beneficio, e progredire, se si individuano modalità di partecipazione fondate su un maggior livello di conoscenza, che ne aumentino, in generale, l'attrattiva. Un sistema evoluto può generare informazioni attendibili sulla prestazione di una persona (il calciatore) all'interno di una situazione (il match) in cui quantità e combinazioni di eventi generata da 22 o più giocatori sono potenzialmente infinite; informazioni che una qualunque valutazione soggettiva individuale non potrebbe dare. La tecnologia e l'approccio scientifico se ispirati dall'esperienza e dalla storia di chi il calcio lo conosce profondamente possono alimentare la passione per un gioco universale. E con questa stimolare la professionalità degli operatori e il business che lo circonda.

Conoscere meglio il calcio significa, per chi ha ruolo di governo o di gestione del business, essere nelle condizioni di prendere decisioni sull'*asset* economico principale (i giocatori) su cui si misura il vantaggio competitivo di un sistema calcio, così come di un club, sotto l'aspetto sportivo (vincere o perdere, come mi

posizione in classifica), economico e sociale. Molte società di calcio professionistiche devono prepararsi ad affrontare i cambiamenti che una competizione sia locale sia globale, che si gioca su un numero sempre maggiore di mercati e di settori, e le potenziali occasioni di business, le imporrebbero. Le necessità di adattamento alle dinamiche ambientali richiedono cambiamenti all'interno delle organizzazioni attraverso processi di condivisione delle strategie con le persone che ne fanno parte. In un precedente articolo apparso in questa Rivista si proponeva un modello organizzativo (*ex d.lgs. n. 231/2001*) come opportunità per l'introduzione o il rafforzamento dei ruoli, processi e, risorse delle aree più sensibili e strategiche di un club, degli acquisti e della selezione dei giocatori su tutte, ma anche, in generale, per concretizzare gli obiettivi di business, migliorando la gestione ed i risultati delle attività sportive. Spostare l'attenzione sul gioco e sul miglioramento delle performance, significa, innanzitutto, spostare l'attenzione sulla possibilità di fare scelte organizzative più appropriate, a partire dai sistemi di gestione delle risorse umane.

Non si intende assegnare ad un indicatore, per quanto ben costruito, il compito di cambiare il modello organizzativo delle società sportive (vi sono molteplici ragioni che motivano il successo o l'insuccesso di una squadra), ma almeno quello di meglio orientarle sulle aree strategiche. Per esempio, sui sistemi di retribuzione *non traditional pay-plan*, su scelte di gestione degli atleti e dei talenti e di turn-over delle figure strategiche.

L'FCI non è un modello perfetto di assegnazione di valori degli atleti, tanto più se gli stessi possono essere influenzati da fattori ambientali (cambio di paese, cambio di temperatura, etc.) o da fattori fisici (infortuni, etc.) e da innumerevoli altri fattori. Altresì conta lo spirito di gruppo, l'ambiente circostante (e le conseguenti aspettative dei tifosi), il denaro disponibile, etc. Il fatto stesso, però, di analizzare profondamente il livello reale di prestazione, comparandolo in modo oggettivo con altre prestazioni è di per sé significativo. E può essere il primo passo per verificare il legame tra performance (economiche e non, come le caratteristiche individuali degli atleti o di team, per esempio *team stability*) e altri fattori, come ad esempio quelli ambientali.

Il processo di cambiamento culturale di cui il calcio necessita, soprattutto in Italia, può essere facilitato se proposto attraverso strumenti che, anche come business nel settore dell'entertainment, si rivolgono all'appassionato ed al tifoso ancor prima che alle organizzazioni, che lo sport lo gestiscono e lo erogano.

Bibliografia

- M. ALLEN, S. PANIAN, R. LOTZ, *Managerial succession and organizational performance: A recalcitrant problem revisited*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 24, n. 3, 1979, 167-180.
- R. AMIT, P. SCHOEMAKER, *Strategic assets and organizational rent*, in *Strategic Management Journal*, vol. 14, 1993, 33-46.
- J. BARNEY, *Firm resources and sustained competitive advantage*, in *Journal of Management*, vol. 17, 1991, 99-120.
- W. BOEKER, *Power and managerial dismissal: Scapegoating at the Top*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 37, 1992, 400-421.
- F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il Management del Calcio-La partita più lunga*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI, *Coach Turnover: scelta strategica o individuazione di un capro espiatorio*, in F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il Management del Calcio-La partita più lunga*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- F. BOF, F. MONTANARI, S. BAGLIONI, *Il calcio tra contesto locale ed opportunità globali: il caso del Barcellona FC «mès que un club»*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 3, n. 2, 2007, 27-44.
- W. BYHAM, A. SMITH, M. PAESE, *Grow Your Own Leaders*, Prentice Hall, NJ, 2001.
- P. CAPPELLI, *The new deal at work: Managing the market driven workforce*, Harvard Business School Press, Boston, 1999.
- G. CARROL, *Dynamics of publisher succession in newspaper organizations*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 29, 1984, 93-113.
- R. CARUSO, *La natura economica del calcio*, in F. BOF, F. MONTANARI, G. SILVESTRI (a cura di), *Il Management del Calcio-La partita più lunga*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- G. COSTA, *Economia e direzione delle risorse umane*, UTET, Torino, 1997.
- B. DERR, *Managing high-potentials in Europe: Some cross-cultural findings*, in *European Management Journal*, vol. 5, 1987, 72-80.
- K. EISENHARDT, *Agency theory: An assessment and review*, in *Academy of Management Review*, vol. 14, 1989, 57-74.
- K. EISENHARDT, C. SCHOONHOVEN, *Organizational growth: Linking founding team, strategy, environment and growth among U.S. semiconductor ventures, 1978-1988*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, 1990, 504-529.
- D. EITZEN, N. YETMAN, *Managerial change, longevity and organizational effectiveness*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972, 110-116.
- R. FAULKNER, A. ANDERSON, *Short-term projects and emergent careers: Evidence from Hollywood*, in *American Journal of Sociology*, vol. 92, 1987, 879-909.
- S. FINKELSTEIN, *Power in top management teams: Dimensions, measurement, and validation*, in *Academy of Management Journal*, vol. 35, 1992, 505-538.
- E. P. FURTADO, M. S. ROZEFF, *The wealth effects of company initiated management changes*, in *Journal of Financial Economics*, vol. 32, 1987, 718-744.
- J. W. FREDRICKSON, D. C. HAMBRICK, S. BAUMRIN, *A model of CEO dismissal*, in *Academy of Management Review*, vol. 13, 1988, 255-270.
- S. FRIEDMAN, H. SINGH, *CEO succession events and stockholder reactions: The influence of context and event context*, in *Academy of Management Journal*, vol. 32, 1989, 718-744.

- W. GAMSON, N. SCOTCH, *Scapegoating in baseball*, in *American Journal of Sociology*, vol. 68, 1963, 69-76.
- T. GARDNER, *Interfirm competition for human resources: Evidence from the software industry*, in *Academy of Management Journal*, vol. 48, 2005, 237-256.
- B. GROYSBERG, A. NANDA, N. NOHRIA, *The risky business of hiring stars*, in *Harvard Business Review*, vol. 82, n. 5, 2004, 92-100.
- O. GRUSKY, *Managerial succession and organization effectiveness*, in *American Journal of Sociology*, vol. 69, 1963, 21-31.
- R. GUEST, *Managerial succession in complex organizations*, in *American Journal of Sociology*, vol. 68, 1962, 47-54.
- C. A. HACKER, *How to Compete in the War for Talent*, DC Press, Sanford, 2001.
- R. HENEMAN, *Merit Pay: Linking Pay Increases to Performance Ratings*, Addison-Wesley, Reading, 1985.
- J. M. HILTROP, *The quest for the best: Human resource practices to attract and retain talent*, in *European Management Journal*, vol. 17, 1999, 422-430.
- M. HUSELID, S. JACKSON, R. SCHULER, *Technical and strategic human resources management effectiveness as determinants of firm performance*, in *Academy of Management Journal*, vol. 40, 1997, 171-188.
- M. KRAATZ, J. MOORE, *Executive migration and institutional change*, in *Academy of Management Journal*, vol. 45, 2002, 120-143.
- D. LEPAK, S. SNELL, *The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development*, in *Academy of Management Review*, vol. 24, 1999, 31-48.
- T. MADSEN, E. MOSAKOWSKI, S. ZAHEER, *Knowledge retention and personnel mobility: The nondisruptive effects of inflows of experience*, in *Organization Science*, vol. 14, 2003, 173-191.
- D. MILLER, J. SHAMSIE, *The resource-based view of the firm in two environments: The Hollywood film studios from 1936 to 1965*, in *Academy of Management Journal*, vol. 39, 1996, 519-543.
- K. ÒREILLY, J PFEFFER., *Cisco Systems: Acquiring and retaining talent in hypercompetitive markets*, in *Human Resource Planning*, vol. 23, 2000, 38.
- J. PENNING, K. LEE, A. VAN WITTELOOSTUJN, *Human capital, social capital and firm dissolution*, in *Academy of Management Journal*, vol. 41, 1998, 425-440.
- M. PETERAF, *The cornerstones of competitive advantage*, in *Strategic Management Journal*, vol.14, 1993, 179-191.
- J. PFEFFER, *Competitive Advantage through People*, Harvard University Press, Boston, 1994.
- J. PFEFFER, *The Human Equation. Building Profit by Putting People First*, Harvard University Press, Boston, 1998.
- J. PFEFFER, *Fighting the war for talent is hazardous to your organization's health*, in *Organizational Dynamics*, vol. 29, 2001, 248-259.
- J. PFEFFER, A. DAVIS-BLAKE, *Administrative succession and organizational performance: How administrator experience mediates the succession effect*, in *Academy of Management Journal*, vol. 29, 1986, 72-83.
- J. PFEFFER, N. LANGTON, *Wage inequality and the organization of work: The case of academic departments*, in *Administrative Science Quarterly*, vol. 33, 1988, 588-606.

- H. RAO, R. DRAZIN, *Overcoming resource constraints on product innovation by recruiting talent from rivals: A study of the mutual fund industry, 1986-94*, in *Academy of Management Journal*, vol. 45, 2002, 491-507.
- T. SCHOEMAKER, A. COOPER, *The role of firm resources and organizational attributes in determining entry timing: A cross-industry study*, in *Strategic Management Journal*, vol. 19, 1998, 1127-1143.
- T. SLACK, *Understanding Sport Organizations: The Application of Organization Theory*, Human Kinetics, Champaign, 1997.
- THE ECONOMIST, *The Battle for Brainpower*, Special Report, 7 ottobre, 2006.
- J. THOMPSON, *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York, 1967.
- B. WERNERFELT, *A resource-based view of the firm*, in *Strategic Management Journal*, vol. 5, 1984, 171-180.
- O. WILLIAMSON, *The economics of organization: The transaction cost approach*, in *American Journal of Sociology*, vol. 87, 1981, 548-577.
- P. WRIGHT, D. SMART, G. McMAHAN, *Matches between human resources and strategy among NCAA basketball teams*, in *Academy Management Journal*, vol. 4, 1995, 1052.
- M. YOUNDT, S. SNELL, J. DEAN, D. LEPAK, *Human resource management, manufacturing strategy, and firm performance*, in *Academy of Management Journal*, vol. 39, 1996, 836-866.

LA RECENTE PRONUNCIA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA «SANTA CASA»: L'ARMONIZZAZIONE NON È PIÙ UNA SEMPLICE SCOMMESSA

di *Domenico Gullo**

SOMMARIO: Introduzione – 1. I fatti all'origine della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio e le peculiarità della normativa portoghese in materia di giochi – 2. La giurisprudenza comunitaria in materia di giochi – 3. La sentenza *Santa Casa* – 4. I possibili effetti della sentenza *Santa Casa*: il ruolo della concorrenza nel mercato dei giochi e delle scommesse – Conclusioni – Bibliografia

Introduzione

Con sentenza dell'8 settembre 2009,¹ nota come sentenza *Santa Casa*, la Corte di giustizia delle Comunità europee (di seguito anche la Corte ovvero la Corte di Giustizia) è tornata a pronunciarsi sulla controversa questione attinente alla conformità con il diritto comunitario delle normative nazionali che disciplinano l'organizzazione, l'esercizio e l'offerta di giochi e scommesse negli Stati membri.²

* *Junior Partner* dello Studio Legale Associato NCTM, www.nctm.it. L'autore sarà lieto di ricevere eventuali osservazioni e/o segnalazioni al seguente indirizzo di posta elettronica: d.gullo@nctm.it.

¹ Corte di Giustizia, sentenza dell'8 settembre 2009, causa C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International Ltd c. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*.

² Come rilevato dall'Avvocato Generale Yves Bot nelle conclusioni presentate per la definizione del caso in esame il 14 ottobre 2008, «*il problema della conformità con il diritto comunitario delle legislazioni degli Stati membri in materia di giochi di sorte e d'azzardo ha dato luogo ad una giurisprudenza relativamente copiosa. Ciononostante, tale problema continua a suscitare molti interrogativi nei giudici degli Stati membri*» (si veda in proposito, tra l'altro, A. ARNULL, *Gambling with competition in Europe's Internal Market*, in *ECLR*, 2009). Analogamente, vale la pena segnalare che nel luglio del 2008 la Presidenza Francese ha avviato, all'interno del gruppo del Consiglio denominato «Stabilimento e Servizi» un'analisi sulla situazione del comparto dei giochi e delle scommesse nel mercato europeo nonché sugli orientamenti politici degli Stati Membri e sulla normativa da essi adottata. Successivamente, il Parlamento europeo ha evidenziato,

La questione concerne in particolare la compatibilità di tali normative con i principi su cui si basa la realizzazione del mercato unico a livello europeo, tra cui principalmente la libertà di stabilimento (articolo 43 Trattato CE) e la libera prestazione dei servizi (articolo 49 Trattato CE) ed è stata affrontata più volte negli ultimi anni, con riferimento in particolare alla legislazione italiana.³

Sebbene la sentenza Santa Casa riaffermi in larga parte principi già presenti nella giurisprudenza comunitaria in materia di giochi, essa presenta alcuni rilevanti profili di novità.

La decisione riguarda infatti specificamente l'*on-line gaming*,⁴ fenomeno recente, dal carattere intrinsecamente transnazionale, che sta conoscendo una notevole espansione nei Paesi europei.⁵

In relazione a tale fenomeno l'esigenza di regolamentazione e controllo è particolarmente avvertita non solo dalle autorità pubbliche ma anche, a vario titolo, dalle imprese che operano nel mercato dei giochi e delle scommesse in virtù di licenze ed autorizzazioni ottenute in uno o più Stati membri.

In tale contesto, si segnala fin da ora che la Corte, derogando al principio di mutuo riconoscimento,⁶ ha affermato espressamente che, in materia di giochi d'azzardo offerti tramite Internet, uno Stato membro non è obbligato a riconoscere la validità delle autorizzazioni e delle licenze rilasciate da altri Stati membri.

Inoltre, la decisione Santa Casa può considerarsi particolarmente rilevante in virtù delle peculiarità della legislazione nazionale sulla quale si pronuncia. Essa afferma la legittimità, a determinate condizioni, di un assetto organizzativo del

nella Risoluzione del 10 marzo 2009 *sull'integrità del gioco d'azzardo on-line*, come il numero crescente di questioni pregiudiziali che viene deferito alla Corte di giustizia «*dimostra palesemente la mancanza di chiarezza sull'interpretazione e l'applicazione della legislazione comunitaria in materia di gioco d'azzardo*».

³ Per quanto riguarda l'Italia, si veda Corte di Giustizia, sentenza 21 ottobre 1999, causa C-67/98, *Zenatti*, in *Raccolta*, I-7289; sentenza 6 novembre 2003, causa C-243/01, *Gambelli e a.*, in *Raccolta*, I-13031; sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C-338/04, C-359/04 e C-360/04, *Placanica e a.*, in *Raccolta*, I-1891. Per le legislazioni di altri Paesi membri, tra le altre, Corte di Giustizia, sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, in *Raccolta*, I-1039; sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97, *Laara e a.*, in *Raccolta*, I-6067.

⁴ A. LITTLER, *Regulatory perspectives on the future of interactive gambling in the internal market*, in *European Law Rev.*, 2008.

⁵ Sul tema si veda, ad esempio, la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 marzo 2009, citata. Per quanto riguarda la crescita del giro d'affari legato a tale modalità di gioco, si consideri a titolo esemplificativo che, solo in Italia, il gioco *on-line* ha registrato, nel 2008, un valore della Raccolta, pari a oltre 1,5 miliardi di euro, con un aumento del 50% rispetto all'anno precedente. Tale dato include tutti i giochi disponibili in Italia per via telematica, ovvero scommesse sportive a quota fissa, scommesse ippiche, lotterie istantanee (gratta e vinci) ippica nazionale ed internazionale, concorsi pronostici e scommesse al totalizzatore e *skill games*, che comprendono il *poker on-line* (dati diffusi dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato – AAMS con i comunicati stampa diffusi il 21 gennaio 2009 ed il 10 marzo 2009).

⁶ Sul principio del mutuo riconoscimento si veda, in particolare, la Comunicazione della Commissione del 16 giugno 1999, *Reciproco riconoscimento nel quadro del follow-up del piano d'azione per il mercato interno* e la Risoluzione del Consiglio del 28 ottobre 1999 sul reciproco riconoscimento, pubblicata in *GUCE* del 19 maggio 2000.

settore dei giochi e delle scommesse che sembra essere ormai recessivo nell'ambito del panorama europeo.

Si assiste infatti negli Stati membri, o almeno in alcuni di essi, ad un progressivo affermarsi – in particolare proprio con riguardo all'*on-line gaming* – di sistemi che prevedono una certa apertura al mercato, specie tramite il rilascio di concessioni ed autorizzazioni da parte delle competenti autorità statali ad un numero limitato di operatori sia pubblici sia privati.

Ciò anche in Stati membri (come ad esempio la Francia)⁷ i quali hanno mantenuto una legislazione molto restrittiva in materia di giochi e scommesse, limitando per lo più la possibilità di offrire tali servizi, in esclusiva, a soggetti aventi natura pubblicistica.

Come si vedrà più chiaramente in seguito, alcuni profili affrontati nella sentenza Santa Casa rivelano, in un'ottica più generale, come il settore dei giochi possa essere considerato oggi un interessante banco di prova al fine di individuare le soluzioni ottimali per la regolazione di quei settori – non ancora armonizzati a livello comunitario – nei quali, oltre ad interessi di natura economica, rilevano particolari esigenze di tutela dei consumatori, di ordine pubblico ed anche profonde differenze socio-culturali tra gli Stati membri che rendono problematica una piena apertura al mercato ed alla libera concorrenza.

1. *I fatti all'origine della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio e le peculiarità della normativa portoghese in materia di giochi*

La decisione in commento interviene su una domanda pregiudiziale sottoposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE, dal *Tribunal de Pequena Instancia Criminal do Porto*, giudice dinanzi al quale Bwin International Ltd (di seguito, Bwin), società di scommesse *on-line* con sede a Gibilterra ed attiva in diversi Paesi europei ed extraeuropei e la *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* (di seguito, Liga), ossia l'associazione che riunisce i club di calcio professionistico del Portogallo, hanno impugnato, chiedendone l'annullamento, le ammende inflitte nei

⁷ Proprio in Francia, ad esempio, l'Assemblea Nazionale ha approvato il 13 ottobre 2009 un disegno di legge relativo alla regolazione ed all'apertura alla concorrenza del gioco *on-line*, che prevede il rilascio – a determinate condizioni – di licenze ad operatori del settore. Allo stato il disegno di legge presenta, tra l'altro, queste caratteristiche: *i*) il ruolo che in Italia è dell'AAMS spetterà all'Arjel (*Autorité de Régulation des jeux en ligne*), autorità amministrativa indipendente, composta da 7 membri nominati per decreto e da una commissione consultiva di 18 membri; *ii*) tale autorità avrà compiti di regolazione del mercato ed una serie di funzioni tra le quali monitorare l'osservanza della legislazione sul gioco *on-line*, predisporre il capitolato di gara contenente i requisiti necessari per la richiesta delle licenze, adottare i regolamenti di gioco e le regole tecniche per l'offerta *on-line*, presidiare la procedura di selezione degli operatori e rilasciare le licenze, attuare la lotta contro l'offerta illegale attraverso il blocco dei fornitori del servizio di connettività e delle transazioni finanziarie dei siti illegali; *iii*) le licenze saranno limitate al gioco attraverso internet e saranno specifiche per ciascuna tipologia di gioco, non trasferibili, con durata di 5 anni e rinnovabili. La discussione del disegno di legge al Senato è prevista per il mese di dicembre 2009.

loro confronti per aver violato la legge portoghese in materia di giochi di sorte e d'azzardo.

Tramite il proprio sito Internet, infatti, la Bwin aveva reso disponibile in Portogallo un servizio di scommesse sportive sul risultato degli incontri di calcio nazionali ed esteri, consentendo la partecipazione ad altri giochi (quali, segnatamente, lotterie basate sul pronostico dell'estrazione di numeri).

La società di scommesse e la Liga avevano inoltre stipulato un contratto di sponsorizzazione in virtù del quale Bwin era divenuta il principale sponsor istituzionale della massima serie calcistica portoghese.

Quella che era conosciuta in precedenza come «Super Liga» aveva così mutato la propria denominazione in «Ligabetandwin.com» e successivamente in «Bwin Liga»; i loghi di Bwin erano stati apposti sulle attrezzature sportive utilizzate dai calciatori durante le partite e negli stadi delle squadre partecipanti al torneo; il sito Internet della Liga, infine, era stato munito di riferimenti e collegamenti esterni al sito della società di scommesse.

I comportamenti sopra descritti erano stati perseguiti e sanzionati in quanto, in Portogallo, la legge⁸ riserva il diritto di promuovere le lotterie, il lotto e le scommesse sportive – denominati comunemente «giochi sociali» (*jogos sociais*) – allo Stato, che ne concede l'organizzazione e la gestione su tutto il territorio nazionale, in via esclusiva, alla *Santa Casa da Misericordia de Lisboa* (la Santa Casa), un ente con personalità giuridica privata, senza scopo di lucro, posto sotto la tutela ed il controllo del governo.⁹

L'esclusiva in favore della Santa Casa si estende, per espressa previsione normativa, anche all'esercizio ed all'offerta dei giochi sociali sui supporti elettronici – tra cui specificatamente Internet – con il conseguente divieto di utilizzo di tali tecnologie da parte di qualsiasi altro operatore del settore su tutto il territorio nazionale.¹⁰

Le sanzioni nei confronti di Bwin e della Liga erano state inflitte dal Dipartimento dei giochi (*Departamento de Jogos*), struttura interna alla Santa Casa specificamente competente in materia di giochi, al quale la legge ha conferito il potere di avviare, istruire e concludere procedimenti contro l'esercizio abusivo dei giochi attribuiti in esclusiva alla Santa Casa.¹¹

⁸ Decreto Legge 28 marzo 1985, n. 84, modificato e ripubblicato con Decreto Legge 27 dicembre 2002, n. 317 (*Diario da Republica I, serie A, n. 299*, del 29 dicembre 2002).

⁹ Da quanto emerge dalla sentenza e dalle conclusioni dell'Avvocato Generale, in Portogallo i giochi d'azzardo sono, fin dal loro primo sviluppo, soggetti ad una rigida regolamentazione, in virtù della quale il loro esercizio – vietato in linea di principio – è oggetto di esclusiva riserva statale. Lo Stato, sin dal 1783, ha affidato sistematicamente alla Santa Casa l'esercizio e la gestione di ogni tipologia di gioco specificamente istituita per legge.

¹⁰ Il Decreto Legge n. 282 del 2003, infatti, ha concesso alla Santa Casa l'autorizzazione a distribuire i prodotti già offerti mediante i canali tradizionali anche su supporto elettronico ed ha contestualmente esteso il diritto esclusivo di gestione della medesima a tutti i giochi offerti su supporto elettronico.

¹¹ Il Dipartimento dei giochi è presieduto dal presidente della Santa Casa ed è diretto da due amministratori delegati nominati con decreto congiunto del Ministro del Lavoro e della solidarietà

In sede di impugnazione del provvedimento sanzionatorio, Bwin e la Liga hanno chiesto al *Tribunal de Pequena Instancia Criminal do Porto* l'annullamento delle sanzioni inflitte nei loro confronti (rispettivamente nella misura di 74.500 euro e 75.000 euro) denunciando l'incompatibilità della legislazione portoghese con le norme del Trattato CE ed i principi sanciti dalla giurisprudenza comunitaria in materia di giochi.

Il giudice portoghese ha ritenuto, ai fini della risoluzione della controversia, di sottoporre alla Corte una domanda pregiudiziale formulata nei seguenti termini:

«[...] se il detto regime di esclusività concesso alla Santa Casa e opposto alla [Bwin], vale a dire a un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in cui effettua legalmente servizi analoghi, senza avere in Portogallo uno stabilimento fisico, costituisca un ostacolo alla libera prestazione di servizi, della libertà di stabilimento e della libertà di pagamento, sanciti rispettivamente agli artt. [49 CE, 43 CE e 56 CE];»

«[...] se il diritto comunitario e, in particolare, i principi citati ostino a un regime nazionale come quello su cui verte la causa principale il quale, da un lato, sancisce un regime di esclusività a favore di un unico ente, per quanto riguarda lo sfruttamento di lotterie e di scommesse al totalizzatore, e dall'altro, estende tale regime di esclusività a tutto il territorio nazionale, compreso (...) Internet».¹²

2. La giurisprudenza comunitaria in materia di giochi

Prima di esaminare quale sia stata la soluzione data dalla Corte di Giustizia ai quesiti posti in via pregiudiziale dal giudice portoghese, è opportuno ripercorrere – seppure brevemente – le tappe e gli orientamenti fondamentali della giurisprudenza comunitaria invocata da Bwin e dalla Liga.

Nel fare ciò, innanzitutto, pare opportuno ricordare che l'applicabilità degli articoli 43 (libertà di stabilimento) e 49 (libera prestazione dei servizi) del Trattato CE nei confronti dell'offerta di giochi e scommesse è stata chiarita da tempo dalla Corte di Giustizia.

I giochi e le scommesse sono considerati dalla giurisprudenza comunitaria quali attività economiche ai sensi dell'art. 2 del Trattato CE; essi consistono infatti nella prestazione di un servizio, rappresentato dalla prospettiva della vincita in denaro, dietro un determinato corrispettivo.¹³

Secondo la Corte, non ostano a tale qualificazione il carattere fortuito delle vincite (l'alea non priverebbe infatti lo scambio della sua natura economica)

e del Ministro della Sanità.

¹² Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Tribunal de Pequena Instancia Criminal do Porto* il 2 febbraio 2007, pubblicata in *GUCE* n. C69 del 24 marzo 2007, 9.

¹³ Corte di Giustizia, sentenza 24 marzo 1994, causa C-275/92, *Schindler*, in *Raccolta*, I-1039; sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97, *Laara e a.*, in *Raccolta*, I-6067; sentenza dell'11 settembre 2003, causa C-6/01, *Anomar*, in *Raccolta*, I-8621, punti 34 -36.

e l'eventuale destinazione a fini di interesse generale di una parte più o meno rilevante dei proventi derivanti dall'esercizio dei giochi stessi.

Per quanto riguarda specificamente l'offerta *on-line*, la Corte ha affermato che l'attività di un prestatore stabilito in uno Stato membro che offre giochi via Internet, e dunque senza spostarsi dal proprio Paese di residenza, a destinatari che si trovino in un altro Stato membro, costituisce anch'esso un servizio che ricade nell'ambito dell'applicazione dell'art. 49 del Trattato CE.¹⁴

Da tutto ciò consegue che le normative adottate dagli Stati membri, le quali abbiano l'effetto di vietare o comunque limitare in varia misura il diritto di esercitare ed offrire i giochi all'interno degli Stati membri costituiscono, in linea generale, restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione di servizi.

Tuttavia, la giurisprudenza comunitaria ha costantemente evidenziato, in parallelo, che i giochi e le scommesse sono attività economiche che possiedono rilevanti peculiarità.

La Corte infatti si è sempre dimostrata sensibile alle specificità di ordine morale, religioso, culturale che rendono differente, in materia di giochi, l'approccio di ogni Stato membro (si pensi ad esempio alle differenze tradizionalmente esistenti tra il Regno Unito, da una parte, ed alcuni Paesi dell'Europa meridionale, dall'altro); conseguentemente, si è dimostrata spesso molto cauta nell'intervenire in tale settore.

Oltre alle differenze sopra richiamate, la giurisprudenza ha evidenziato nel tempo l'esistenza di alcuni elementi di carattere oggettivo che rendono l'esercizio dei giochi e delle scommesse un'attività che deve essere sottoposta ad un regime di particolare controllo.

In questo senso, rileva il rischio che le somme raccolte siano utilizzate per scopi criminosi o fraudolenti ed il rischio che un'eccessiva spesa collegata ai giochi stessi abbia conseguenze dannose per i consumatori, dal punto di vista sia economico sia sociale.

Tutto ciò ha indotto la Corte a ritenere che le misure limitative adottate dagli Stati membri in materia di giochi, seppur costituiscano ostacoli alle libertà previste dal Trattato CE, possano essere giustificate da un certo numero di "ragioni imperative di interesse generale".

Tra queste, la giurisprudenza ha individuato (in via non esaustiva) la tutela dei consumatori, la prevenzione delle frodi e turbative dell'ordine sociale connesse al gioco.¹⁵

In un'ottica più generale, è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte che, in materia di giochi, gli Stati membri godono di un rilevante potere discrezionale in ordine alla fissazione degli obiettivi da perseguire, all'individuazione del livello di protezione da accordare ai propri cittadini, alla scelta delle modalità di organizzazione più funzionali alla necessità di preservare l'ordine sociale e combattere la criminalità.¹⁶

¹⁴ Si veda nuovamente sentenza *Gambelli e a.*, punti 51 e seguenti.

¹⁵ Si vedano nuovamente, in questo senso, la sentenza *Gambelli e a.*, punto 67; sentenza *Placanica*, punto 46; sentenza *Schindler*, punti 57-60; sentenza *Zenatti*, punti 30 e 31.

¹⁶ Si veda nuovamente sentenza *Placanica*, punto 48.

Tuttavia, conformemente ai principi generali su cui si regge l'ordinamento comunitario, la Corte ha stabilito che le misure restrittive adottate dagli Stati membri, per poter essere giustificate, devono (i) essere applicate in modo non discriminatorio, (ii) essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito, (iii) non andare oltre a quanto necessario per il raggiungimento del loro stesso scopo.

È dunque all'esito di questo *test* che le misure restrittive degli Stati membri, anche qualora siano adottate al fine di perseguire uno scopo legittimo, possono ritenersi o meno compatibili con il diritto comunitario.

Sulla base dei principi sopra enunciati, la Corte ha affermato che possono essere giustificate, ad esempio, le misure che hanno l'effetto di vietare sul territorio di uno Stato membro l'esercizio di una particolare tipologia di gioco (come le lotterie organizzate su larga scala)¹⁷ in quanto ritenuta, in considerazione delle ingenti somme raccolte, comportante elevati rischi di criminalità e frode; allo stesso modo, sono state ritenute ammissibili le misure consistenti nell'attribuire in regime di concessione ad un unico soggetto o ad un numero limitato di soggetti il diritto esclusivo di esercitare una particolare tipologia di gioco.¹⁸

Con le pronunce *Zenatti*, *Gambelli* e *Placanica*,¹⁹ concernenti la legislazione italiana, i giudici comunitari hanno poi fornito una serie di indicazioni importanti riguardo alle condizioni alle quali può ritenersi giustificata, alla luce degli obiettivi perseguiti, una normativa che riservi esclusivamente ad un numero limitato di operatori in possesso di determinati requisiti oggettivi e soggettivi (selezionati tramite gara) il diritto di esercitare l'attività di organizzazione di giochi e scommesse sul territorio nazionale.

Da tali decisioni emerge complessivamente che un sistema di questo tipo, pur costituendo effettivamente una restrizione alle libertà previste dal Trattato, dal momento che presuppone un divieto di esercitare le attività in questione per tutti gli operatori privi di autorizzazione o concessione, può essere giustificato dall'obiettivo di tutelare i consumatori ed evitare rischi di criminalità e frode.

Tale sistema deve essere, però, effettivamente idoneo a garantire il perseguimento di tali obiettivi in modo sistematico, avendo riguardo alla coerenza della politica adottata dallo Stato membro in materia di giochi.

Nella sentenza *Zenatti*, in particolare, la Corte ha rilevato che può essere

¹⁷ Si veda nuovamente sentenza *Schindler*. Nella fattispecie il divieto di organizzare lotterie sul territorio nazionale previsto dalla normativa del Regno Unito comprendeva anche il divieto nei confronti degli organizzatori di lotterie di altri Stati membri di promuovere nel Regno Unito le proprie lotterie e di venderne i biglietti.

¹⁸ Si veda nuovamente la sentenza *Laara*, con riferimento alla possibilità di attribuire il diritto esclusivo di gestire gli apparecchi automatici per il gioco d'azzardo ad un organismo pubblico; le sentenze *Zenatti* e *Gambelli*, citate, per quanto riguarda la possibilità di attribuire ad un numero limitato di operatori economici diritti esclusivi di gestione di particolari tipologie di gioco. In tal senso, G. STRAETMANS, Case C-6/01, *Anomar v. Estado português, judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber)*, nyr; Case C-243/01, *Piergiorgio Gambelli e.a., judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court)* nyr; and C-42/02, *Diana Elisabeth Lindman, judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber)*, nyr; in *Common Market Law Rev.*, 2004.

¹⁹ Si veda nuovamente Corte di Giustizia, sentenze *Zenatti*, *Gambelli* e *Placanica*.

legittima una normativa che tende ad impedire che i giochi costituiscano una fonte di profitto individuale, ad evitare rischi di criminalità e di frode e le conseguenze dannose derivanti da un'eccessiva incitazione alla spesa nei confronti dei cittadini, ed a consentirli unicamente nei limiti in cui possono presentare un "*carattere di utilità sociale*".²⁰

Tale legittimità è stata subordinata dalla Corte a determinate condizioni. Innanzitutto, una normativa di tal genere deve perseguire effettivamente l'obiettivo di un'autentica riduzione delle opportunità di gioco; inoltre, il finanziamento di attività sociali attraverso un prelievo sugli introiti derivanti dai giochi deve costituire solamente una conseguenza vantaggiosa accessoria, e non la reale giustificazione, della normativa stessa.²¹

A proposito di quest'ultimo punto, la Corte ha rilevato che, anche se non può essere negata una certa rilevanza alla circostanza che i giochi possono costituire un mezzo di finanziamento per attività di interesse generale, ciò non può essere considerato di per sé una giustificazione oggettiva per porre restrizioni alla libera prestazione di servizi.²²

Tale affermazione, confermata dalla giurisprudenza successiva della Corte, riveste una grande importanza per tutto il mondo dello sport; infatti, tra le attività di interesse generale che sono usualmente finanziate con i proventi dei giochi rientrano usualmente anche la promozione, l'organizzazione e lo sviluppo delle stesse attività sportive.²³

Nella sentenza *Gambelli* la Corte, rilevando come la nuova normativa italiana, adottata nel 2000, fosse l'espressione di una politica statale di forte espansione dei giochi e delle scommesse, ha affermato che qualora uno Stato membro incoraggi il gioco al fine di trarne beneficio in termini finanziari, lo stesso Stato non può parallelamente invocare, al fine di giustificare misure restrittive, la necessità di ridurre le occasioni di gioco e l'esigenza di limitare l'eccessiva spesa da parte dei propri cittadini.²⁴

È forse in questo caso che la Corte, come si accennava, ha espresso in maniera più esplicita il "principio di coerenza" sulla base del quale – oltre ai criteri di adeguatezza, necessità e proporzionalità – essa sembra valutare la legittimità delle singole misure adottate dagli Stati membri alla luce della politica complessiva degli stessi in materia di giochi.

Nella sentenza *Placanica*, intervenuta dopo che una pronuncia della Corte di Cassazione²⁵ aveva contribuito ad individuare quale fosse l'effettivo scopo della

²⁰ Si veda nuovamente sentenza *Zenatti*, punto 30.

²¹ Si veda nuovamente sentenza *Zenatti*, punto 36.

²² Si veda nuovamente sentenza *Zenatti*, punto 36.

²³ Si consideri, inoltre, che per le discipline sportive meno diffuse o per le categorie "minori" delle stesse discipline più popolari, le quali possono difficilmente attingere a forme di finanziamento diversificate, il finanziamento derivante dai proventi dei giochi assume spesso importanza vitale.

²⁴ Si veda nuovamente sentenza *Gambelli*, punto 69.

²⁵ Cass., sez. un., 26 aprile 2004, n. 111 (c.d. sentenza *Gesualdi*).

nuova normativa italiana, cioè quello di canalizzare le attività di gioco in circuiti più facilmente controllabili da parte delle autorità pubbliche, la Corte ha dichiarato che un sistema di concessioni, anche qualora lo Stato che lo adotta persegua in generale una politica “espansiva” in materia di giochi, può essere giustificato dall’obiettivo di esercitare un controllo efficace sugli operatori del settore, al fine di prevenire che l’esercizio dei giochi sia sfruttato a fini criminosi o fraudolenti.²⁶

Seppure fossero dunque astrattamente giustificabili alla luce dello scopo perseguito, le misure adottate dallo Stato italiano sono state ritenute sproporzionate, nella sentenza *Placanica*, in quanto prescrivevano che le azioni con diritto di voto dei concessionari, nel caso questi ultimi fossero costituiti in forma di società di capitali, avrebbero dovuto essere intestate solamente a persone fisiche, società in nome collettivo o in accomandita semplice.

Tale misura era stata introdotta al fine di assicurare la trasparenza dell’azionariato dei soggetti concessionari e dunque per consentire un controllo più stringente sull’attività degli stessi.

La Corte ha rilevato tuttavia (come del resto aveva già fatto nella sentenza *Gambelli*) che tale misura, seppur indistintamente applicabile, aveva l’effetto di precludere alle società di capitali quotate nei mercati regolamentati degli altri Stati membri (vale a dire, a tutti i principali operatori del settore del *gaming* a livello europeo) la partecipazione alle gare per l’affidamento delle concessioni per l’esercizio dei giochi, e dunque risultava sproporzionata rispetto al fine di controllo perseguito.

3. *La sentenza Santa Casa*

Venendo all’analisi della recente pronuncia *Santa Casa*, è opportuno notare innanzitutto che, da un punto di vista formale, la Corte ha ritenuto di dover restringere la portata della domanda pregiudiziale formulata dal giudice portoghese.

In questo senso, la Corte ha rilevato in primo luogo che la questione pregiudiziale riguardasse unicamente l’articolo 49 del Trattato CE, dal momento che gli articoli 43 (libertà di stabilimento) e 56 (libera circolazione dei capitali) del Trattato CE non avrebbero potuto in realtà trovare applicazione nell’ambito della causa principale.

Da una parte, infatti, Bwin operava al tempo dei fatti di causa sul territorio portoghese esclusivamente via Internet, senza servirsi di intermediari stabiliti in Portogallo²⁷ e senza aver costituito sedi in tale Paese (né avendo l’intenzione di farlo).

²⁶ Si veda nuovamente sentenza *Placanica*, punto 57.

²⁷ Si noti, in proposito, la differente situazione affrontata dalla Corte con riferimento al caso *Placanica*. La Stanley International Betting Ltd, società inglese operante nel settore dei giochi e delle scommesse, non potendo soddisfare i menzionati requisiti posti dalla normativa italiana in materia di trasparenza dell’azionariato, aveva fatto il suo ingresso nel mercato italiano tramite l’intermediazione di agenzie comunemente denominate «centri di trasmissione dati» (CTD). Questi

Dall'altra, la Corte ha ritenuto di non dover esaminare l'eventuale effetto restrittivo della legislazione portoghese sulla libertà di circolazione dei capitali in quanto meramente secondario, ed ad esso strettamente collegato, rispetto all'eventuale effetto restrittivo della misura sulla libera prestazione di servizi.²⁸

La Corte ha inoltre sostanzialmente riformulato la questione pregiudiziale in modo da "depurarla" da quei profili che potevano sembrare finalizzati ad ottenere un giudizio complessivo sulla normativa portoghese in materia di giochi, a prescindere dall'effettiva rilevanza di un tale giudizio nell'ambito della causa principale.

La questione pregiudiziale è stata perciò sostanzialmente ricondotta alla tematica della conformità o meno con il diritto comunitario di una normativa adottata da uno Stato membro, «*che vieti ad operatori [...] stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di proporre giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio dello Stato membro medesimo*».

Nel merito, si può ritenere che la sentenza *Santa Casa* abbia sostanzialmente confermato il *corpus* di principi contenuti nella giurisprudenza comunitaria in materia di giochi, così come l'*iter* logico seguito finora, in tale settore, al fine di vagliare la compatibilità con il diritto comunitario delle legislazioni nazionali.

In primo luogo, la Corte ha ritenuto infatti pacifico che la legislazione portoghese costituisca una restrizione vietata dall'art. 49 del Trattato CE.

Infatti, seppur indistintamente applicabile sia ai prestatori di servizi nazionali sia a quelli degli altri Stati membri, la Corte ha rilevato come essa abbia l'effetto di impedire, da una parte, a prestatori quali Bwin – stabiliti in altri Stati membri – di offrire servizi sul territorio portoghese e, dall'altra, di impedire ai residenti in Portogallo di beneficiare tramite Internet dei servizi che invece sono offerti in altri Stati membri.²⁹

Al fine di verificare l'eventuale ammissibilità di tale restrizione in base alle rilevanti norme del Trattato (in particolare, l'art. 46)³⁰ ed alla giurisprudenza comunitaria, la Corte ha richiamato alcune importanti affermazioni di carattere generale, già presenti nelle precedenti pronunce in materia di giochi.

ultimi avevano la funzione di mettere a disposizione degli scommettitori, sul territorio italiano, un percorso telematico che consentiva di collegarsi ai server della Stanley, situati nel Regno Unito, per effettuare le scommesse e riscuotere le eventuali vincite.

²⁸ Sentenza *Santa Casa*, punto 47. La Corte ha richiamato in merito il principio per cui, in caso di misure che incidono simultaneamente su più libertà fondamentali, è necessario esaminare, in linea di principio, solo la questione riguardante una delle libertà fondamentali stesse, qualora emerga che le altre siano nella fattispecie concreta del tutto secondarie e ad essa collegate (in questo senso, la Corte richiama la sentenza del 3 ottobre 2006, causa C-452/04, *Fidium Finanz*, in *Raccolta*, I-9521, punto 34 e la giurisprudenza ivi citata).

²⁹ Sentenza *Santa Casa*, punti 52 e 53. È opportuno notare che ai sensi del consolidato orientamento della Corte, della libera prestazione di servizi beneficia tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi stessi; pertanto, una restrizione alla libera prestazione di servizi è suscettibile di avere un effetto negativo nei confronti di entrambe le categorie di soggetti. Si veda, ad esempio, la sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, *Luisi e Carbone*, in *Raccolta*, 377).

³⁰ Ai sensi dell'articolo 46 del Trattato CE, «*1. Le prescrizioni del presente capo [capo 2 – Il*

Esse devono essere tenute in considerazione in quanto consentono di cogliere il presupposto logico su cui si basa, nel ragionamento della Corte, ogni valutazione di merito sulle misure statali adottate in questo settore.

La Corte ha ribadito infatti che nell'ambito del settore dei giochi, caratterizzato da profonde differenze tra gli Stati membri e non armonizzato a livello comunitario, «*spetta ad ogni singolo Stato membro valutare [...], alla luce della propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica*».³¹

Conseguentemente, gli Stati membri sono «*liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito*».³²

In tale contesto, «*[i]l solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare*».³³

Da ciò risulta confermato, dunque, che gli Stati membri hanno in materia di giochi un ampio margine di discrezionalità in relazione alla scelta degli obiettivi da perseguire; tale discrezionalità investe in particolare l'individuazione delle esigenze da tutelare ed il livello di protezione che intendono accordare ai propri cittadini.

Per quel che riguarda il caso di specie, il governo portoghese ha dichiarato che l'obiettivo della legislazione nazionale in materia di giochi consiste nel contrastare la criminalità ed il rischio di frodi commesse nei confronti dei consumatori.

Conformemente alle precedenti decisioni, la Corte ha rilevato che tale obiettivo può costituire un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare restrizioni alla libera prestazione di servizi.

Inoltre, facendo espresso riferimento alle sentenze *Zenatti e Laara*, ha evidenziato che un regime che prevede l'affidamento della gestione dei giochi ad uno o più soggetti, in esclusiva, presenta «*il vantaggio di incanalare la gestione dei giochi medesimi in un circuito controllato e di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi*».³⁴

diritto di stabilimento] e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica. 2. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251, stabilisce direttive per il coordinamento delle suddette disposizioni».

³¹ Sentenza *Santa Casa*, punto 57.

³² Sentenza *Santa Casa*, punto 59.

³³ Sentenza *Santa Casa*, punto 58.

³⁴ Sentenza *Santa Casa*, punto 64.

Rilevata dunque la legittimità dell'obiettivo individuato dallo Stato portoghese, la Corte ha proceduto ad analizzare, tramite il *test* sopra richiamato, se le restrizioni previste dalla legislazione portoghese fossero idonee a perseguire l'obiettivo fissato e se esse fossero proporzionate rispetto a tale fine.

È nell'ambito di tale analisi che la Corte ha preso in considerazione le caratteristiche peculiari del contesto normativo nazionale.

In particolare, la Corte ha rilevato che, essendo l'organizzazione ed il funzionamento della Santa Casa, in base alle risultanze degli atti di causa, effettivamente «*disciplinati da considerazioni e da esigenze dirette al conseguimento di obiettivi di interesse pubblico*», l'affidamento a tale ente di un diritto esclusivo per la gestione dei giochi offerti tramite Internet può costituire una misura idonea ad «*incanalare la gestione di tali giochi in un circuito controllato*», assicurando così ai consumatori un elevato grado di protezione contro eventuali frodi.

La Corte ha riconosciuto dunque che la lunga esperienza della Santa Casa nella gestione dei giochi e lo stretto controllo esercitato dallo Stato sull'ente stesso sono elementi idonei ad assicurare che gli obiettivi individuati dalla legislazione portoghese siano effettivamente perseguiti.

Dal punto di vista della proporzionalità delle misure in questione, le indicazioni fornite in alcuni precedenti (ed in particolare nelle sentenze *Gambelli* e *Placanica*) avrebbero potuto spingere a pensare che la Corte, in questo caso, rilevasse che le restrizioni previste dal legislatore portoghese fossero andate al di là di quanto strettamente necessario per conseguire lo scopo prefissato.

Nelle sentenze *Gambelli* e *Placanica* infatti, come si è visto, la Corte aveva ritenuto non proporzionate misure che, al fine di assicurare il controllo sugli azionisti delle società esercenti i giochi, non permettevano alle società di capitali quotate in mercati regolamentati degli Stati membri di partecipare alle gare per l'affidamento delle concessioni da parte dello Stato Italiano.

Al contrario, la Corte ha ritenuto proporzionate le misure in questione, dimostrando nelle motivazioni della sentenza Santa Casa di condividere sostanzialmente le argomentazioni del governo portoghese.

Quest'ultimo aveva infatti evidenziato le ridotte possibilità di controllo esercitabili nei confronti degli operatori che offrono giochi tramite Internet da altri Stati membri rispetto a quelle esercitabili nei confronti della Santa Casa.

Secondo il governo portoghese, l'obiettivo di contrastare la criminalità avrebbe potuto essere perseguito efficacemente solo tramite il regime di esclusiva accordato alla Santa Casa in materia di giochi *on-line*.

Sul punto, la Corte ha fornito quelle che si possono ritenere le indicazioni più rilevanti dell'intera sentenza, suscettibili forse di avere un effetto che oltrepassa i confini della causa principale e di avere un'influenza sulla giurisprudenza successiva.

In particolare, essa ha riconosciuto espressamente che i giochi *on-line* possiedono caratteristiche intrinseche che li rendono ancora più rischiosi dei giochi

tradizionali, ed ha dunque ritenuto che l'esclusiva accordata alla Santa Casa costituisca una misura proporzionata al fine di assicurare la lotta alla criminalità e la tutela dei consumatori.

Conseguentemente, la Corte ha sostanzialmente riconosciuto che il principio del mutuo riconoscimento non trova applicazione in tema di giochi offerti su Internet e che dunque ogni Stato membro non è obbligato a riconoscere le autorizzazioni rilasciate dagli altri Stati membri ad operatori ivi stabiliti.

Secondo la Corte di Giustizia, infatti, «[u]no Stato membro può [...] legittimamente ritenere che il solo fatto che un operatore, quale la Bwin, offra legittimamente servizi compresi in tale settore tramite Internet in un altro Stato membro in cui sia stabilito e in cui sia soggetto, in linea di principio, a determinati requisiti di legge ed al controllo da parte delle competenti autorità di quest'ultimo Stato membro, non possa essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e criminalità, alla luce che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle caratteristiche qualitative e della correttezza professionale degli operatori».³⁵

Come si accennava, il principio del mutuo riconoscimento è uno dei pilastri su cui si fonda il funzionamento del mercato interno. Nella prospettiva di un'applicazione dinamica del principio di sussidiarietà, esso costituisce uno strumento idoneo a consentire una progressiva integrazione dei settori in cui esistono rilevanti differenze tra gli Stati membri, senza ricorrere all'adozione di una regolamentazione a livello comunitario.³⁶

In materia di prestazione di servizi, esso riconosce ad un operatore economico che presta legalmente un servizio in uno Stato membro la possibilità di prestare liberamente lo stesso servizio negli altri Stati membri.

Secondo l'orientamento delle istituzioni comunitarie, gli Stati membri possono derogare al principio del mutuo riconoscimento soltanto a condizioni molto rigorose, adducendo esigenze imperative di interesse generale tra le quali ad esempio la tutela dell'ambiente, la tutela della salute, la tutela dei consumatori.

In questo caso, le peculiarità che, nel ragionamento della Corte, giustificano la non operatività del principio del mutuo riconoscimento, e dunque la legittimità del monopolio in favore della Santa Casa in materia di gioco *on-line*, sono state ravvisate nella difficoltà per lo Stato di valutare le caratteristiche qualitative e la correttezza professionale degli operatori e nell'assenza di un *contatto diretto* tra il consumatore e l'operatore.

Tale ultima circostanza, in particolare, implicherebbe «rischi di natura differente e maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi medesimi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori».³⁷

³⁵ Sentenza *Santa Casa*, punto 69.

³⁶ Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione del 16 giugno 2009, cit.

³⁷ Sentenza *Santa Casa*, punto 70.

La Corte ha dunque motivato in questo modo la conformità con il diritto comunitario, ed in particolare con l'articolo 49 del Trattato CE, della normativa portoghese in materia di giochi offerti tramite Internet.

Peraltro, a sostegno della propria decisione, la Corte ha affermato che, nell'ambito di una situazione come quella in esame, non può «*essere esclusa la possibilità che un operatore, che sponsorizzi talune competizioni sportive per le quali accetti scommesse nonché talune squadre partecipanti alle competizioni medesime, si venga a trovare in una situazione che gli consenta di influire direttamente o indirettamente sul risultato delle medesime, aumentando così i propri profitti*».

Con tale affermazione, la Corte sembra aver considerato che la circostanza che Bwin fosse divenuta il principale *sponsor* del campionato portoghese di calcio fosse suscettibile di aumentare il rischio di frodi a danno dei consumatori.

Questo profilo, seppure sia stato sollevato dalla Corte in maniera per così dire "residuale" e non del tutto chiara, è potenzialmente ricco di implicazioni.

Occorre infatti considerare che, allo stato, il fenomeno della sponsorizzazione da parte di operatori attivi nel mercato dei giochi e delle scommesse di squadre che partecipano a competizioni sportive è ampiamente diffuso, non solo nel calcio; occorrerà comunque attendere eventuali sviluppi, nell'ambito della giurisprudenza successiva, per valutare se l'affermazione della Corte sarà suscettibile di avere un impatto concreto sui rapporti tra società sportive ed operatori del *gaming*.

4. *I possibili effetti della sentenza Santa Casa: il ruolo della concorrenza nel mercato dei giochi e delle scommesse*

Come si evince dall'analisi effettuata nel paragrafo precedente, la sentenza in commento ha dunque legittimato il regime di esclusiva in favore della Santa Casa sulla base di considerazioni prettamente legate alle peculiarità dei giochi *on-line* e delle specifiche condizioni di fatto e di diritto presenti in Portogallo.

Non pare azzardato ritenere, in particolare, che la storia centenaria della Santa Casa, elemento che evidentemente dimostra la coerenza, rimasta inalterata nel tempo, della politica portoghese in materia di giochi, abbia giocato un ruolo considerevole ai fini della decisione della Corte.

In considerazione delle peculiarità del modello portoghese, e del fatto che la Corte si è peraltro espressa nell'occasione solamente in materia di gioco *on-line*, senza affrontare la questione della legittimità di un simile regime di esclusiva riguardo ai giochi tradizionali, sembrerebbe dunque che, come è stato da più parti rilevato, la sentenza possa difficilmente avere un effetto considerevole al di fuori dei confini del Portogallo, influenzando la giurisprudenza successiva delle corti nazionali e degli stessi giudici comunitari.

Tuttavia, in un'ottica più generale, quanto affermato dalla Corte nella sentenza Santa Casa sembra confermare, con maggiore evidenza rispetto a

precedenti decisioni, la validità di un ben determinato approccio concettuale in materia di giochi.

Ci si riferisce in particolare ad un approccio che, nel fissare le rispettive competenze in materia da parte dell'Unione, da una parte, e degli Stati membri, dall'altra, considera il settore dei giochi come caratterizzato, nel suo complesso, da peculiarità intrinseche e da esigenze di controllo da parte dei pubblici poteri che non consentono di assimilarlo ad un settore ordinario, aperto alle forze del mercato.

In tale contesto – e la deroga al principio del mutuo riconoscimento accordata in questo caso dalla Corte pare essere indicativa in questo senso – le regole ed i principi che regolano il funzionamento del mercato unico (come la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi) e tutelano la concorrenza non possono trovare piena applicazione, in virtù della necessità “superiore” di assicurare, ad esempio, una maggiore tutela ai consumatori ed una più efficace lotta alla criminalità.

Il fatto che alcuni operatori (i quali peraltro svolgono la propria attività, nei rispettivi Stati membri di stabilimento, in maniera del tutto legale e legittima) non possano fare ingresso nei mercati degli altri Stati membri sembra costituire un corollario necessario di questa concezione.

È in questo senso, come si diceva nell'introduzione del presente intervento, che il settore dei giochi può costituire un banco di prova per verificare quale sia il miglior approccio da seguire ai fini della regolamentazione dei settori non armonizzati a livello comunitario.

Nell'ambito di tale settore, infatti, si manifesta in tutta la sua evidenza la problematica concernente il rapporto tra mercato, concorrenza ed esigenze di natura pubblicistica meritevoli di una tutela – anche rafforzata – nel quadro della politica complessiva dell'Unione.

Sul punto possono essere prese a riferimento, in quanto altamente significative, alcune considerazioni svolte dall'Avvocato Generale nell'ambito delle conclusioni presentate nella causa in esame.

L'Avvocato Generale ha rilevato infatti che la piena apertura alla concorrenza del mercato dei giochi e delle scommesse non sia, a suo parere, un fine previsto dal Trattato.

Per l'Avvocato Generale, *«[i]l diritto comunitario [...] non ha lo scopo di sottoporre i giochi di sorte e d'azzardo alle leggi di mercato. La costruzione di un mercato aperto e sostenibile è stata voluta dagli Stati membri come fondamento della Comunità economica europea perché la concorrenza, quando è leale, assicura in generale il progresso tecnologico e migliora le qualità di un servizio o di un prodotto garantendo la riduzione dei costi. Essa arreca quindi vantaggio ai consumatori, i quali possono beneficiare in tal modo di prodotti o servizi di migliore qualità al miglior prezzo. La concorrenza, sotto questo aspetto, è fonte di progresso e di sviluppo.*

[...] Tuttavia, tali vantaggi non esistono nel settore dei giochi di sorte e d'azzardo. Non [...] sembra che la concorrenza fra i prestatori di servizi in questo settore,

che li condurrebbe necessariamente a proporre ai consumatori giochi sempre più attraenti per ricavarne maggiori profitti, sia una fonte di progresso e di sviluppo».³⁸

Tale concezione del ruolo della concorrenza si riflette necessariamente sulla delimitazione delle competenze tra Unione europea e Stati membri.

Sempre secondo l'Avvocato Generale, il diritto comunitario dovrebbe «limitarsi a vietare il comportamento consistente, per uno Stato membro, nello sviare le misure restrittive dal loro scopo e ricercare il massimo profitto. In altre parole, uno Stato membro dovrebbe essere obbligato ad aprire l'attività dei giochi di sorte e d'azzardo al mercato solo qualora tratti tale attività, di diritto o di fatto, alla stregua di una vera e propria attività economica, il cui scopo consiste nel massimizzare i profitti».³⁹

Secondo questo approccio, dunque, i giochi pubblici dovrebbero essere considerati in tutto e per tutto alla stregua di ordinarie attività economiche solamente nel caso in cui lo Stato dimostri, tramite le proprie scelte politiche, ampiamente discrezionali, di considerarli come tali.

Conclusioni

La sentenza *Santa Casa* offre numerosi spunti di riflessione su tematiche che da sempre appassionano gli studiosi ed i *practicioners* del diritto comunitario.

Due però sono gli aspetti che ad avviso di chi scrive rendono la sentenza di particolare interesse.

Il primo riguarda l'invito che la Corte di Giustizia sembra chiaramente formulare riguardo alla necessità, ovvero all'opportunità, che talune materie, tra cui per l'appunto quella dei giochi (anche solo *on-line*, se si preferisce rimanere all'oggetto della sentenza), siano oggetto di armonizzazione da parte del legislatore comunitario.

Appare infatti evidente che dietro al superamento (o al semplice discostamento) del principio del mutuo riconoscimento vi è un chiaro messaggio dei giudici comunitari: essi non sono più disposti, come in passato, a sostituirsi al legislatore, consentendo a un operatore che svolge la propria attività in uno dei 27 Stati membri dell'Unione di erogare solo per questo i propri servizi in un altro Stato membro.

Il secondo argomento che la sentenza *Santa Casa* sembra introdurre è forse ancora più interessante e, per certi versi, più dirompente del primo, incidendo su quello che è un orientamento sostanzialmente pacifico e costante, tanto della stessa Corte quanto della Commissione europea, in tema di concorrenza.

La sentenza, infatti, sembra avallare le conclusioni dell'Avvocato Generale – riportate sopra – nella parte in cui quest'ultimo invoca una eccezionalità del settore dei giochi da cui deriverebbe l'inapplicabilità delle regole di concorrenza.

³⁸ Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot nella causa C-42/07, punti 245 e 246.

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato Generale Yves Bot nella causa C-42/07, punto 257.

In altri termini, l'intero comparto non sarebbe soggetto alle regole di mercato ordinarie laddove mancherebbe uno dei requisiti essenziali per la loro applicazione, e segnatamente esso sarebbe privo della naturale vocazione al progresso ed allo sviluppo a cui ogni (libero) mercato deve tendere.

Non rimane altro che aspettare, per capire se e quanto, con la sentenza *Santa Casa*, la Corte abbia voluto cogliere l'occasione fornita dal giudice di rinvio per rivoluzionare definitivamente il mondo dei giochi o se si sia trattato di una pronuncia isolata.

Bibliografia

- A. ARNULL, *Gambling with competition in Europe's internal market*, in *European Competition Law Review*, vol. 30, n. 9, 2009, 440-446.
- A. CUYVERS, *Joined cases C-338/04, C-359/04 and C-360/04, Massimiliano Placanica, Christian Palazzese and Angelo Sorricchio (Placanica), judgment of the Grand Chamber of 6 March 2007, ECR (2007) I-1891*, in *Common Market Law Review*, vol. 45, n. 2, 2008, 515-536.
- A. LITTLER, *Regulatory perspectives on the future of interactive gambling in the internal market*, in *European Law Review*, vol. 33, n. 2, 2008, 211-229.
- G. STRAETMANS, *Case C-6/01, Anomar v. Estado português, judgment of the Court of 11 September 2003 (Third Chamber), nyr; Case C-243/01, Piergiorgio Gambelli e.a., judgment of the Court of 6 November 2003 (Full Court) nyr; and C-42/02, Diana Elisabeth Lindman, judgment of the Court of 13 November 2003 (Fifth chamber), nyr*, in *Common Market Law Review*, vol. 41, n. 5, 2004, 1409-1428.
- G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, Cedam, Padova, 2008, 581.
- R. WHISH, *Competition Law*, Butterworths, Londra, 2009.

**THE LIGA PORTUGUESA DECISION OF THE EUROPEAN COURT
OF JUSTICE – AN ECONOMIST’S VIEW**

by *Luca Rebggiani**

SUMMARY: Introduction – 1. Gambling markets in the EU - An overview – 2. The *Liga Portuguesa* decision – 3. Some considerations from an economist’s point of view

Keywords: Gambling, sports betting, market regulation

JEL CLASSIFICATION: L83

Introduction

Why are gambling markets treated so differently to other markets? This apparently trivial question is far from having a generally accepted scientific rationale and continuously gives reason for controversial academic and political debates. In most European countries gambling markets, including markets for sports betting, are subject to a very strict regulation up to the degree of being entirely controlled by the government. For example, this is the case in Germany, where the state monopoly has recently been reinforced by a new law (*Glücksspielstaatsvertrag*), which was put into force in 2008. But also in other major European countries the state monopolies still hold despite of the European competition law and despite of the changing technical environment, especially the rising importance of the internet, which makes it more and more difficult to protect the monopoly.

In the past ten years, the European Court of Justice (ECJ) has heavily influenced the national regulatory settings on gambling markets across Europe with several landmark rulings.¹ The overall view expressed in those judgements

* Luca Rebggiani, Leibniz Universität Hannover, Center for Sports Management; e-mail: rebggiani@sopo.uni-hannover.de.

¹ The most important decisions of the European Court of Justice dealing with the gambling market include Läärä (1999), Zenatti (1999), Gambelli (2003) and Placanica (2007). See for an overview H. JANSSEN, L. REBGGIANI, *Das staatliche Sportwettenmonopol in Deutschland – Fessel*

can be roughly summarized by the following points: 1. The restrictions imposed by the national legislations were found to be in contrast with the idea of a free common market in the EU. 2. Such restrictions could nevertheless be motivated by the aim of enforcing matters of general public interest like protection from gambling addiction or fraud. 3. However, the restrictions would have to be appropriate to pursue these aims (which is still a matter of debate) and should be imposed to all market participants in a non-discriminatory manner.² Although the court didn't declare state monopolies as incompatible with European competition law, it forced national legislations at least to be coherent and non-discriminatory. This gave, for example, the impetus for a complete realignment of the Italian gambling market.³ A coherent European legislation regulating the gambling sector is, however, still missing and this is regarded as the main cause for the perceived ongoing legal uncertainty throughout Europe.

This paper analyses the last judgement of the court in the case C-42/07 published on the 8th of September 2009, which we will call *Liga Portuguesa* decision. The verdict was expected (like many others in the past) to give a clear direction for dozens of pending cases in the EU member states. As far as we can observe, this hope was clearly dashed. Especially the expected clarification of the 'proportionality' criteria for justifying a state-monopoly suggested in the *Gambelli* and *Placanica* rulings did not occur. In this paper, we will not deal with legal questions primarily, but will rather follow an economic approach by trying to give a statement on the economic rationality of the *Liga Portuguesa* decision. With the object in question being an issue of market regulation, an economic assessment is in our opinion as necessary as a legal evaluation and may give valuable insights for further policy recommendations.

1. *Gambling markets in the EU - An overview*

Gambling markets throughout the world are subject to very different regulation regimes. In Europe and the U.S. one finds traditionally highly regulated markets, both for lotteries and sports betting. The rigid regulation is reflected on the one hand in high tax rates, which are commonly even higher than for other 'sin goods' like alcohol or tobacco,⁴ and on the other in barriers to market entry for private

oder Schutzschild?, in *List Forum für Wirtschaftspolitik*, n. 3, 2008, 175-197. A. KABURAKIS, *ECJ Jurisprudence and Recent Developments in EU Sport Betting*, in S. GARDINER ET AL. (eds.) *EU, Sport, Law and Policy*, The Hague, T.M.C. ASSER International Sports Law Centre Press, 2009, 555-580, provides an assessment from a legal perspective.

² This imposes strict rules also to state-monopolies. For instance, preventing players from addiction must be a prominent objective even for state owned or controlled gambling agencies.

³ There were of course additional reasons for these rapid changes in Italy, for instance the prospect of growing fiscal revenues. A discussion of some recent developments is provided by F. TARICONE, *Le concessioni per le agenzie ippiche - La storia infinita volge al termine*, in *Riv. Dir. Ec. Sport* vol. 5, n. 2, 2009, 84.

⁴ S. SMITH, *Lotteries as a Source of Revenue*, in M. VIREN (ed.): *Gaming in the New Market Environment*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, 105-109.

suppliers. In most extreme cases, the entire market is served by state-owned or state-controlled firms. In some Anglo-Saxon countries as well as in many South-Asian nations there are much more liberal market settings in place. For small countries like Cyprus, Malta or Macau, offering a liberal gambling legislation has turned out to be an important source of revenues.

The strict regulation and the high taxes result in a smaller dimension of the European gambling market. As Table 1 displays, there are enormous differences between the size of rather deregulated markets like the Australian one and the situation in Europe.

TABLE 1: SIZE OF GAMBLING MARKETS AROUND THE WORLD⁵

Ratio of Gross Gaming Revenues to GDP 2003	
EU	0,52%
USA	0,65%
Canada	1,11%
New Zealand	1,45%
Australia	1,93%

Analyzing in more detail the European national gambling markets in terms of market size and of public revenues is not an easy exercise. As shown in our companion paper for Germany,⁶ even for single countries it is rather difficult disentangling the often complicated ownership structures of public companies as well as tracking and quantifying the numerous small gambling taxes and other duties. These complexities rise substantially when trying to compare the 27 different legislations and national accounting systems across Europe.⁷ This is probably the main reason why empirical comparative studies are rather scarce and most academic papers have to rely on data provided by the few existing accurate policy reports like those prepared by the Swiss Institute of Comparative Law⁸ or by London Economics.⁹

⁵ Data: W. R. EADINGTON, *Gambling Policy in the European Union: Monopolies, Market Access, Economic Rents, and Competitive Pressures among Gaming Sectors in the Member States*, in T. CORYN ET AL. (eds.), *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives*, Nijhoff Publ., Leiden/Boston, 2008, 79.

⁶ L. REBEGGIANI, *Die Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes – Reformvorschläge im Jahr Zwei des neuen GlüStV*, Discussion Paper, Leibniz Universität Hannover, 2009.

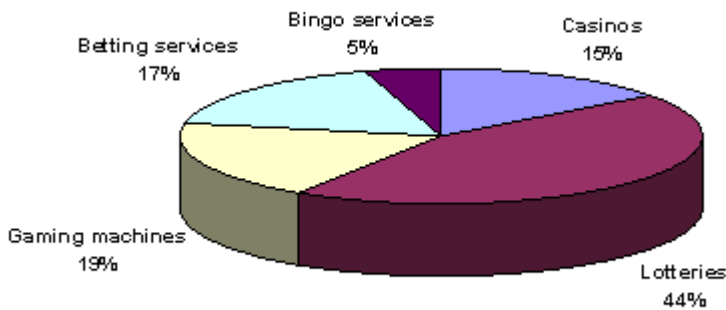
⁷ This point has been stressed e.g. by M. VIREN, *Introduction*, in M. VIREN (ed.): *Gaming in the New Market Environment*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, 22.

⁸ SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne, 2006.

⁹ LONDON ECONOMICS, *The Case for State Lotteries*, Report for the State Lottery and Toto Association, London Economics, London, 2006. Besides, there exist some commercial market reports from companies like LAFLEUR or MECN.

In Figure 1 we provide some data about gross gaming revenues (GGR) to give an idea of the composition of the European gambling market: While in the U.S. the main role is played by casinos, the European market is clearly dominated by lotteries which generate by far the largest part of the revenues. Gaming machines outside casinos account for almost one fifth of the revenues, while bets (horse racing and other sport betting) rank only third. This value is however misleading for being heavily influenced by liberalized markets like the U.K. In countries with high regulation regimes like Germany, legal sport betting accounted in 2003 only for 1.5% of total GGR,¹⁰ in Portugal just for 0.7%. This fact is often brought up by proponents of a different treatment of the sports betting market compared to other types of gaming.¹¹ The strict regulation for gambling products appears in their view as particularly exaggerated when applied to wagering which is regarded to be more of a leisure activity linked to real sporting events than a pure game of chance. Nevertheless, the low share in total GGR and in public revenues does not seem to lower political resistance in many European countries against these plans from supporters of high state regulation, probably worried about the signalling effect of such a first breach in the actual monopoly regime. Indeed, despite the low market share a remarkable number of proceedings deal with the wagering sector. The *Liga Portuguesa*-case is a good example for this.

FIGURE 1: GROSS GAMING REVENUES BY SECTOR IN THE EUROPEAN UNION 2003¹²



¹⁰ After a period of timid deregulation following the Gambelli-ruling, in 2005 the share of betting services reached in Germany round 4%. However, there was a quick decline after the 2006 decision of the Federal Constitutional Court and the subsequent tightening of the state-monopoly.

¹¹ See, amongst others, N. ALBERS, *Struktur und ökonomische Beurteilung des Sportwettenmarktes in Deutschland*, in I. GEBHARDT/S.M. GRÜSSER-SINOPOLI (eds.), *Glückspiel in Deutschland*, De Gruyter Recht, Berlin, 2008, 56-92.

¹² Data: W.R. EADINGTON, *Gambling Policy in the European Union*, cit., 76.

In terms of taxation, revenues from gambling account for less than 1% of total tax receipts of European countries. Despite exceptionally high tax rates (up to 100% on casino gross gaming revenues in some countries), the amount raised is considerably lower than that collected with other 'sin taxes' like alcohol or tobacco duties.¹³ Public revenues from gambling are often earmarked for 'good causes', including sport, culture, and education projects. While this is in principle honourable, it led to the formation of a powerful lobby of those charitable organisations benefiting from it, now having become the main proponents of high state regulation. Moreover, the fact that in countries like the U.S. or Germany most types of gambling are regulated at state rather than at federal level increases the importance of their receipts. On the one hand their impact on budget is higher; on the other, state governments have fewer possibilities to raise alternative taxes to substitute gambling revenues.

Finally, we shall note that in the last years there have been noteworthy efforts towards deregulation in many countries. Italy has undertaken several steps since 2004 in the direction of a progressive liberalisation of the gaming market. In particular, the market for sport betting is open to private companies which can apply for one of the licenses issued by the central gaming authority AAMS. In France, a draft bill was presented in March 2009 proposing a liberalisation of key market sectors in 2010. Despite several amendments, the first vote of the French National Assembly in October 2009 was in favour of the draft. Although most of the markets in continental Europe remain strictly regulated, the evolution in large markets like France and Italy, together with the growing pressure from the changing technical environment, could indeed lead to rapid changes.¹⁴

2. *The Liga Portuguesa decision*

The issue of the case C-42/07 was the challenge of a fine imposed both to the Portuguese Football League (*Liga Portuguesa de Futebol Profissional*) and the private company Bwin by the *Departamento de Jogos* of the *Santa Casa da Misericórdia de Lisboa*. The *Santa Casa* is a five century old agency under strict control from the Portuguese Government. It is entrusted with the exclusive right to organise and operate lotteries, lotto games and internet sporting bets.¹⁵ Bwin is a private enterprise located in Gibraltar and operating from there with a regular

¹³ In Germany, revenues from tobacco taxation are reported to be more than three times higher than the amount raised by taxing gambling (L. REBEGGIANI, *Die Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes – Reformvorschläge im Jahr Zwei des neuen GlüStV*, cit., section 2.3). Sarah Smith indicates similar values for the UK (S. SMITH, *Lotteries as a Source of Revenue*, cit., 103).

¹⁴ See on this point D. FORREST, *Gambling policy in the European Union: Too Many Losers?*, in *Finanzarchiv* vol. 64, n. 4, 2008, section 6.2.

¹⁵ The *Santa Casa* was founded in 1498. It holds the exclusive license for the 1783 established national lottery as well as for different types of lotto games like *Totobola* (since 1961) and *Totolotto* (1985). In 2003, the *Santa Casa* was granted the exclusive right to organise and promote internet gambling services.

license. The company signed a sponsorship deal with the Portuguese Football League in 2005, thus becoming its principal sponsor. The sponsorship entitles Bwin to advertise in stadiums and to put its logo on the jerseys worn by players. Furthermore, the *Liga Portuguesa*- homepage is directly linked with the Bwin- website, where supporters can place online sporting bets.

Liga Portuguesa and Bwin were fined EUR 75,000 and EUR 74,500 respectively for offering internet bets and advertising them. The right to impose penalties for those who violate the monopoly is provided to *Santa Casa* by a legislative act. The two contractual partners brought proceedings before a national court in Portugal which made a reference for a preliminary ruling to the ECJ on the interpretation of Articles 43, 49 and 56 of the EC Treaty with respect to the Portuguese legislation. The question was whether or not the Portuguese monopoly was compatible with the freedom of establishment, the free movement of capital and the freedom to provide services.

In a preliminary remark, the ECJ refused to examine Articles 43 and 56. Given that Bwin does not have an establishment in Portugal, freedom of establishment (Art. 43) has no application to the present case. The free movement of capital (Art. 56) is regarded as secondary to the freedom to provide services. Examining Article 49, the European Court of Justice first of all declares that Portuguese legislation collides with the freedom to provide services, which is one of the pillars of the European common market. As recital 52 states:

- (52) It is accepted that the legislation of a Member State which prohibits providers such as Bwin, established in other Member States, from offering via the internet services in the territory of that first Member State constitutes a restriction on the freedom to provide services enshrined in Article 49 EC (...).

Nevertheless, it quickly makes clear that such restrictions are allowed if motivated by “overriding reasons” of the public interest.

- (56) Article 46(1) EC allows restrictions justified on grounds of public policy, public security or public health. In addition, a certain number of overriding reasons in the public interest have been recognised by case-law, such as the objectives of consumer protection and the prevention of both fraud and incitement to squander money on gambling, as well as the general need to preserve public order (...).

The “overriding reason” is identified in the judgement somewhat surprisingly as the protection of consumers from fraud and excessive spending. Since gambling is not regulated at a Community level, every member state is allowed to set its desired level of protection against such threats. The court recognizes that granting exclusive rights to a state-controlled institution like *Santa Casa* is a suitable instrument to pursue this goal:

- (67) In that connection, it must be acknowledged that the grant of exclusive rights to operate games of chance via the internet to a single operator, such as Santa Casa, which is subject to strict control by the public authorities, may, in circumstances such as those in the main proceedings, confine the operation of gambling within controlled channels and be regarded as appropriate for the purpose of protecting consumers against fraud on the part of operators.

The fact that Bwin lawfully operates in another member state cannot be regarded, according to the ECJ, as a sufficient guarantee for achieving the desired protection level. Therefore, both the condition of suitability and of necessity are satisfied by granting *Santa Casa* exclusive rights for offering internet gambling services. These conditions, as stated by the ECJ in recitals 59 and 60, belong to the already mentioned ‘proportionality’ prerequisites established in former case-law as preconditions for allowing restrictive regulatory measures in the European common market.

Moreover, the ECJ regards the internet as particularly dangerous, given the lack of personal contact between market actors:

- (70) In addition, because of the lack of direct contact between consumer and operator, games of chance accessible via the internet involve different and more substantial risks of fraud by operators against consumers compared with the traditional markets for such games.

The last justification goes beyond market regulation issues. It examines the very nature of market participants and comes to the conclusion that further risks could come from the ambivalent role played by actors like Bwin. Being at the same time sponsors of teams involved in the competition and provider of bets on them, they could be tempted to abuse their position by manipulating competition outcomes for profit reasons:

- (71) Moreover, the possibility cannot be ruled out that an operator which sponsors some of the sporting competitions on which it accepts bets and some of the teams taking part in those competitions may be in a position to influence their outcome directly or indirectly, and thus increase its profits.

The Court concludes that given all these specific threats associated with internet betting, a prohibition imposed on private operators like the one suffered by Bwin and *Liga Portuguesa* may be regarded as justified by the overriding objective of preserving Portuguese consumers from crime and fraud. Therefore, the strict market regulation does not contravene to the principle of the freedom to provide services enshrined in Article 49 of the EC Treaty.

3. *Some considerations from an economist’s point of view*

Many of the national legislations regulating gambling rely on the (real or supposed)

necessity of protecting consumers from the negative effects of excessive play, mostly labelled as gambling addiction, and from its consequences on society. This applies, amongst others, to Germany, where the Federal Constitutional Court with its judgement from March 2006 has excluded fiscal interests as a possible rationale for a state monopoly and has left only the prevention motive as a valid reason.

Such a motivation would be theoretically in line with standard economic theory: governmental interventions in a market economy are allowed if there are market failures which need to be corrected. Large negative externalities such as high social costs resulting from excessive play would constitute such a market failure. They would allow the government to restrict freedom to provide goods and services to suppliers and freedom of choice to consumers. In reality, even in presence of gambling addiction setting up a state monopoly is considered a too massive intervention given the dimension of the problem. This is the opinion of most economists, who can hardly derive a rationale for such a rigorous approach using standard welfare economics. Comparing welfare gains from gambling and losses caused by the strict market regulation yields in most cases negative results.¹⁶ The adequacy of a state monopoly is questionable especially in light of the much more permissive measures adopted in regulating markets of other 'sin goods' like alcohol or tobacco, which are characterized by a far higher dependency and mortality rate.

In the case of the *Liga Portuguesa* decision, the legality of the state monopoly for internet bets is justified not for the reason of protecting consumers from addiction but for the aim of preventing them from fraud. This would correspond to another type of market failure, the inefficiency deriving from information asymmetry. The latter refers not to the well-known imperfect information of players which is often an essential part of their participation in gambling activities,¹⁷ but to the aim of protecting (supposedly) inadequately informed consumers from (supposedly) dishonest providers. The ECJ emphasises this point by stating that the "lack of direct contact between consumer and operator" while placing a bet justifies a particularly high protection level, especially facing the high amount of money involved.

Such an argument sounds rather strange from an economic viewpoint. Although we know that there are plenty of market imperfections, the assumption of rational, independent consumers whose freedom of choice has to be respected is one basic pillar of democratic Western societies. If one has to protect consumers even from stock-listed companies like Bwin, why then not prohibit internet shopping at all, particularly portals such as EBay, with all the uncertified private sellers? Referring to the high amounts of money involved does not really improve the logic,

¹⁶ See for an overview L. FARRELL, *When Welfare Economics and Gambling Studies Collide*, in M. VIREN (ed.): *Gaming in the New Market Environment*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, 23-53 and D. FORREST, *Gambling policy in the European Union: Too Many Losers?*, cit., section 4.

¹⁷ Following the basic von Neumann/Morgenstern-model of decision-making under uncertainty, the expected utility from gambling is normally lower than that from just keeping one's money. Under this framework, a rationale consumer would not gamble at all.

because you can easily “squander money” e.g. by buying a junk car through an internet platform. Citizens of European societies are requested to take economic decisions of far higher importance like contracting a pension insurance than the one of whether to place an online bet or not. All in all, this kind of rationale does, from an economic point of view, neither fit the idea of a free market nor is appropriate given the actual technical environment, where remote transactions are part of everyday life.

Furthermore, the judgement gives remarkable emphasis to the ‘good causes’ run by *Santa Casa* (recitals 15-16). As already mentioned above, this is a historically developed, common way to increase social acceptance for gambling services, especially used by state lotteries. In principle, there is nothing to object to; one should nevertheless remember that such a financing could also be organised by collecting taxes from private companies and redistributing them to charitable institutions, sport federations, and others. This would be the normal way to finance merit goods, as it is done, for example, in the education or public health sector. Besides, several studies have pointed out that the ‘good causes’ receiving funds from gambling revenues are in many cases (orchestras, heritage, sports) consumed mainly by people from higher social classes. Given that the income share spent for gaming is normally larger for lower income recipients, the gambling taxes assume the character of regressive taxes redistributing from poor to rich.¹⁸

Finally, the ECJ briefly refers to the issue of possible incentives for game manipulation when firms like Bwin are both sponsors of a sport event and offer bets on it. Economists would categorize this instance as entailing a sort of negative externality on the supply side, since every kind of manipulation would negatively affect the production of the good ‘sport event’ which constitutes the ground upon which the bet is based. If the confidence in the integrity of sport events declines, the whole economic exploitation of the good suffers in the long run: gate revenues, sponsoring, broadcasting, and also offering betting services. Beyond that, Forrest and Simmons describe betting corruption as a form of insider trading, since involved persons realise gains at the expense of other market participants. They recommend the establishment of a specific anti-corruption policy framework with the participation of the regulatory authority, governing bodies of professional sports, and the gambling industry.¹⁹

The *Bundesliga*-scandal of 1970/71, which caused a sharp decline in match attendance, is a prominent example for such a loss of reputation. But even the recent *Calciopoli*-affair has contributed in Italian football to the comparatively low spectator interest observed during the latest years. The *Serie A*, in the Nineties the most popular professional football league in Europe, was in the seasons 05/06 and 06/07, when the scandal was brought to light, the one with the lowest match attendance among the ‘big five’ European leagues analysed in the Deloitte annual

¹⁸ See on this point S. SMITH, *Lotteries as a Source of Revenue*, cit., section 5.4.

¹⁹ The formal model is presented in D. FORREST, R. SIMMONS, *Sport and Gambling*, in *Ox. Rev. of Ec. Pol.*, vol. 19, n. 4, 2003, section 4.

report.²⁰

These threats connected with corruption and match-fixing should be taken seriously – once a reputation is destroyed not only the commercial potential but also the whole merit good character of sports is in danger.²¹ A possible policy recommendation when dealing with major companies like Bwin could be to restrict advertising of gambling companies to event sponsorships, for example by displaying the logo in stadiums or in opening credits of TV coverage. The direct sponsorship of a team or a player may remain prohibited.

Another problem arising in this context is the question about property rights. In contrast to lotteries and lotto games, sporting bets are linked to a real world event, namely a sporting competition. Who is the owner of the ‘good’ upon which the bet is based? If the good ‘sporting event’ is produced by market actors like the involved sport teams, doesn’t a state-monopoly regime assume the character of an expropriation by the government? This is striking especially when looking at professional team sports, which are private undertakings dependent on the profits gained by selling their product. The *Liga Portuguesa*-case is such an example, but in Germany, too, there have been several instances where professional sport teams had to renounce to already stipulated sponsoring contracts with gambling firms and lost a lot of money.²² With professional sports becoming more and more a commercial activity, these economic considerations should be taken more into account.

At first sight, the *Liga Portuguesa* decision enforces gambling monopolies throughout Europe. If the level of protection may be freely chosen by national governments according to the country’s “moral, religious and cultural” characteristics (recital 57), then basically each government could claim the need for setting up a state-monopoly. A more careful look reveals that the already known problematic issues remain: the ruling does not provide a fully convincing justification for the restriction of key rights of a free market like the freedom to provide services. This emerges quite clearly when having an economic look at the judgement, but even from a legal point of view courts all over Europe are awaiting a precise definition of the ‘proportionality’ requirements for treating the gambling market according to the same standards as other markets.

All in all, we suppose that the solution of the problem should be found at a

²⁰ See DELOITTE (ed.), *Annual Review of Football Finance 2009*, Manchester, 2009. There are also some recent examples of Asian football leagues where wagering has declined dramatically since they were found to be heavily affected by frauds connected to betting activities.

²¹ An example of such a negative development is professional cycling: once regarded as the most pure, ‘heroic’ sport, it is nowadays so frequently linked to doping scandals that the image has completely changed becoming that of a ‘cheating circus’. The result was a dramatic fall in spectator interest, sponsoring and broadcasting engagement.

²² The most prominent case was the *Bundesliga*-team *Werder Bremen*, which had to give up a sponsorship deal with Bwin during the 2006/07 season. At the same time, Bwin continued to support other European clubs like *Real Madrid* or *AC Milan*, so that the legal restrictions turned out to be a genuine competitive disadvantage for the German team.

political level rather than by relying on judicial decisions. A coherent market regulation to be established at a European level should still be prominent on the political agenda of the EU. From an economic viewpoint, we recommend for sports betting a regime reform with a careful opening to private actors, without renouncing to public control over the sector. The influence of the government should be concentrated on regulatory policy issues, establishing first of all powerful national agencies throughout Europe responsible for licensing private companies and for a continuous monitoring of the market. As the latest football betting scandal in November 2009 impressively shows, an effective monitoring system is far more important for protecting sportsmen and wagerers throughout Europe than rigid market regulations applied to single countries.

References

- N. ALBERS, *Struktur und ökonomische Beurteilung des Sportwettenmarktes in Deutschland*, in I. GEBHARDT/S.M. GRÜSSER-SINOPOLI (eds.): *Glückspiel in Deutschland*, De Gruyter Recht, Berlin, 2008, 56-92.
- DELOITTE (ed.), *Annual Review of Football Finance 2009*, Manchester, 2009.
- W. R. EADINGTON, *Gambling Policy in the European Union: Monopolies, Market Access, Economic Rents, and Competitive Pressures among Gaming Sectors in the Member States*, in T. CORYN ET AL. (eds.): *Economic Aspects of Gambling Regulation: EU and US Perspectives*, Nijhoff Publ., Leiden/Boston, 2008, 71-90.
- L. FARRELL, *When Welfare Economics and Gambling Studies Collide*, in M. VIREN (ed.): *Gaming in the New Market Environment*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, 23-53.
- D. FORREST, *Gambling policy in the European Union: Too Many Losers?*, in *Finanzarchiv* vol. 64, n. 4, 2008, 540-569.
- D. FORREST, R. SIMMONS, *Sport and Gambling*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, n. 4, 2003, 598-611.
- H. JANSSEN, L. REBEGGIANI, *Das staatliche Sportwettenmonopol in Deutschland – Fessel oder Schutzschild?*, in *List Forum für Wirtschaftspolitik*, n. 3, 2008, 175-197.
- A. KABURAKIS, *ECJ Jurisprudence and Recent Developments in EU Sport Betting*, in S. GARDINER, R. PARRISH and R. SIEKMANN (eds.), *EU, Sport, Law and Policy*, The Hague, T.M.C. ASSER International Sports Law Centre Press, 2009, 555-580.
- LONDON ECONOMICS, *The Case for State Lotteries*, Report for the State Lottery and Toto Association, London Economics, London, 2006.
- L. REBEGGIANI, *Die Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes – Reformvorschläge im Jahr Zwei des neuen GlüStV*, Discussion Paper, Leibniz Universität Hannover, 2009.
- S. SMITH, *Lotteries as a Source of Revenue*, in M. VIREN (ed.), *Gaming in the New Market Environment*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, 99-125.
- SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Swiss Institute of Comparative Law, Lausanne, 2006.
- F. TARICONE, *Le concessioni per le agenzie ippiche – La storia infinita volge al termine*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 5, n. 2, 2009, 67-85.
- M. VIREN, *Introduction*, in M. VIREN (ed.), *Gaming in the New Market Environment*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008, 1-22.

I RAPPORTI TRA AGENTI DI CALCIATORI E SOCIETÀ SPORTIVE. LO SPUNTO OFFERTO DALLA VICENDA UDINESE VS CITERSZPILER

di *Rolando Favella**

SOMMARIO: Introduzione – 1. I fatti all’origine – 2. L’evolversi della vicenda. L’insorgere della controversia – 3. I termini della questione. Gli elementi di fatto – 4. Sulla natura giuridica della figura dell’agente/procuratore e sulla questione del vincolo sportivo – 5. Le decisioni del TAS e della Commissione sullo Statuto del Calciatore della FIFA – 6. Principi di diritto – Conclusioni – Bibliografia

Introduzione

Sull’agenda dei dirigenti della Società Udinese Calcio SpA (di seguito, Udinese) con ogni probabilità la data del 19 maggio 2009 è stata appuntata in tutta evidenza.

In detta data, il *Tribunal Arbitral du Sport* (di seguito, TAS), statuendo in secondo grado circa un *casus* su cui già si era pronunciata la Commissione sullo Statuto del Calciatore della *Fédération Internationale de Football Association* (di seguito, Commissione),¹ ha reso nota la decisione sulla controversia finanziaria tra la società friulana e l’agente di calciatori Jorge Horacio Cyterszpiler,² già conosciuto per esser stato il procuratore di Maradona agli inizi della carriera del *Pibe de oro*, ponendo fine ad una diatriba instauratasi oramai nel 2005 tra i vertici della compagine bianconera ed il procuratore argentino.

Tale controversia trova il proprio contesto in una scrittura privata sottoscritta dagli allora dirigenti dell’Udinese e lo stesso Cyterszpiler,

* Studio legale Monaco, sede di Roma. Dottorando di Ricerca in Diritto ed Economia dei Sistemi Produttivi, dei Trasporti e della Logistica presso l’Università degli Studi di Udine.

¹ Single Judge of FIFA Players’ Status Committee, *Players’ Agent Jorge Horacio Cyterszpiler, Argentina / Udinese calcio SpA, Italy* (rif. 06-00293/mve).

² CAS, lodo del 19 maggio 2009, CAS 2008/A/1665 *Jorge Horacio Cyterszpiler v/ Udinese Calcio S.p.A.*

successivamente al trasferimento a titolo definitivo del giocatore David Marcelo Pizarro dalla compagine cilena del Deportes Santiago Wanderers (di seguito, Santiago Wanderers) all'Udinese. Con tale accordo, la società friulana si impegnava a corrispondere all'agente sudamericano, in caso di futura cessione del cartellino del mediano ad una società terza, una percentuale sulla somma riconosciuta dall'acquirente all'Udinese a titolo di corrispettivo per il negozio intercorso.

La vicenda si è poi sviluppata percorrendo molteplici ed intricate direttrici, proponendo profili di fatto e di diritto tali da render sempre più complessa la matassa dipanata dagli organi di giustizia della *Fédération Internationale de Football Association* (di seguito, FIFA) e dal TAS. In particolare, è una specifica questione – relativa alla validità di determinati tipi di scritture private concluse tra società e procuratori sportivi – fra le varie prospettate in sede di giudizio, a non poter non attirare l'attenzione dei soggetti dediti allo studio del diritto dello sport.

Ciò detto, prima di valutare a fondo tale profilo, è opportuno delineare una sintesi di massima dell'intera vicenda, chiarendo, per quanto possibile, la realtà sostanziale del caso e le dinamiche giuridiche che ne sono conseguite.

1. *I fatti all'origine*

È la primavera del 1999 quando la stampa specializzata dà per concluso il passaggio del giovane fantasista cileno David Marcelo Pizarro nelle fila dell'Udinese. Gli osservatori della società friulana, al fine di perfezionare un accordo volto a tesserare il mediano, si rivolgono ai vertici della società cilena del Santiago Wanderers, squadra presso la quale gioca Pizarro.

La trattativa addiuvata ad esiti positivi ed in breve tempo vengono depositati dai dirigenti bianconeri presso gli uffici della Lega Calcio gli atti relativi all'acquisizione, da parte della società friulana, di una quota pari al 50% dei diritti relativi all'attuale mediano della A.S. Roma SpA.

Nel contratto depositato che certifica tale operazione è statuita una clausola che dispone in favore di Cyterszpiller una somma a titolo di *bonus* in caso di futura cessione del calciatore.

Nell'estate successiva, in data 4 agosto 2000, Udinese e Santiago Wanderers si accordano per dare compiuto effetto al negozio tra loro intercorso un anno prima, e definiscono il trasferimento in favore della società friulana del restante 50% dei diritti relativi al mediano cileno.

Contestualmente, in data 23 dicembre 2000, la dirigenza friulana e Cyterszpiller perfezionano un'intesa, consacrata in una scrittura privata, sostanzialmente nuova e diversa rispetto alle precedenti disposizioni vincolanti per le parti e contenute nella suddetta clausola del contratto stipulato dalle due società nella primavera 1999.

Mediante questo nuovo negozio l'Udinese s'impegna, in caso di futuro ed eventuale trasferimento del cartellino di Pizarro ad una squadra terza, a riconoscere a Cyterszpiller un importo percentuale calcolato sulla somma versata alla compagine

friulana a titolo di corrispettivo per l'acquisizione delle prestazioni del mediano cileno.

A fronte di ciò, l'agente argentino rinuncia a parte degli emolumenti a lui spettanti in virtù dei servizi resi in occasione del passaggio del giocatore sulla tratta Santiago-Udine, a lui dovuti alla luce delle clausole previste nell'originario contratto di cessione stipulato a suo tempo da Udinese e Santiago Wanderers.

In tale rinuncia non è lecito rinvenire l'abilità contrattuale degli allora dirigenti bianconeri, quanto, piuttosto, la lungimiranza di Cytterszpiller. La politica aziendale dell'Udinese è, come noto, quella di acquistare giovani talenti non ancora conosciuti per poi valorizzarli e rivenderli, massimizzandone il profitto.

Ciò, dunque, posto, appare pacifica una considerazione. La suddetta clausola non costituisce certamente pratica vessatoria posta in essere dalla società friulana, soggetto solo ipoteticamente forte rispetto all'interlocutore, quanto piuttosto un rischio liberamente assunto a livello negoziale da Cytterszpiller.

2. *L'evolversi della vicenda*

Le prestazioni sportive di Pizarro ad Udine sono degne di nota e destano, dunque, l'interesse di molti club. Tuttavia, tali contatti non producono alcuna conseguenza concreta se non quella di incrinare i rapporti tra il giocatore e la società d'appartenenza.

In tale contesto, l'unico sbocco possibile è addivenire ad una separazione. Questa si perfeziona nell'estate del 2005, quando Pizarro viene ceduto, a titolo temporaneo, al F.C. Internazionale Milano (di seguito, Internazionale).

Trovano, dunque, realizzazione i *desiderata* del talento cileno. E, circostanza per noi rilevante, anche quelli di Cytterszpiller, il quale si rivolge all'Udinese per conseguire quanto a lui dovuto, non trovando, tuttavia, risposta.

Sostanziali, e si vedrà giuridicamente sussistenti, le ragioni addotte dai vertici societari friulani al fine di giustificare il proprio diniego ad una richiesta che, *prima facie*, appariva pacifica ancorché legittima. Se è vero che *scripta manent*, o più prosaicamente – mi si perdoni – che “carta canta”, avrà pensato l'agente argentino, dove possono risiedere le suddette ragioni se non nel campo dell'illegittimità?

Conseguenza di ciò, la circostanza che Cytterszpiller ricorra, in data 11 ottobre 2005, agli organi di giustizia sportiva della FIFA, e, più precisamente, alla Commissione.

Davanti a tale organo si viene a sviluppare una trama dalle maglie assai intricate, giunta, successivamente, al vaglio di secondo grado, la cui soluzione costituisce l'occasione per approfondire profili di diritto sportivo di sicuro interesse.

3. *I termini della questione. Gli elementi di fatto*

Come già anticipato, la controversia trova la propria genesi nel trasferimento del

calciatore Pizarro dalla società del Santiago Wanderers all'Udinese.

In data 12 marzo 1999, infatti, le due società stipulano un contratto mediante il quale la compagine cilena cede a quella italiana il 50% dei diritti federativi ed economici del calciatore sudamericano. La clausola 8) di tale contratto prevede in favore di Cyterszpiler, riconoscendo in tal maniera l'operato di quest'ultimo, una commissione del 10% del prezzo lordo di qualsivoglia futuro trasferimento del calciatore in questione, qualora tale negozio venga trattato per il tramite dell'agente stesso.³

Successivamente, il 4 agosto del 2000 l'Udinese perfeziona l'acquisizione dell'ulteriore 50% dei diritti legati alle prestazioni del centrocampista cileno, riconoscendo al cedente, a titolo di corrispettivo per l'intera operazione, un importo complessivo pari a 2.300.000 dollari.

In questo contesto, la medesima società italiana perfeziona un ulteriore accordo con Cyterszpiler. È il 23 dicembre 2000 quando le parti sottoscrivono una scrittura privata, priva, si badi, di alcun riferimento alla durata della stessa. Con tale atto, viene posto in capo all'Udinese l'obbligo, in caso di futura cessione del calciatore a società terza, di perfezionare detta transazione per il tramite e con l'interessamento del procuratore argentino, verso la corresponsione di una cifra calcolata percentualmente sull'importo acquisito dall'Udinese in virtù dell'operazione.

Nel dettaglio, i termini dell'accordo sono i seguenti. Cyterszpiler rinuncia a quanto a lui dovuto in virtù della clausola 8) del contratto mediante il quale l'Udinese aveva acquisito dal Santiago Wanderers il 50% dei diritti federativi ed economici di Pizarro. A fronte di ciò, egli accetta una cifra *una tantum* di 30.000 dollari, più il *bonus* del 10% dell'importo, eccedente la somma di 2.300.000 dollari,⁴ eventualmente ottenuto dalla società friulana in virtù di un'ulteriore ed ipotetica cessione del calciatore, per il tramite dell'agente argentino, ad una società terza.

La corresponsione di tale somma a titolo di *bonus*, dunque, come sottolineato sia dal Giudice Unico della Commissione che dal TAS, è condizionata ad un negozio futuro, trovando, cioè, nell'eventuale cessione dei diritti legati a Pizarro ad altra società l'occasione per produrre i propri effetti.

Tale condizione viene posta in essere il 15 luglio 2005, e, compiutamente e definitivamente, nell'estate successiva.

³ Nel dettaglio, come riportato al punto 7) del lodo del TAS, la clausola 8) di detto contratto recita: «L'ulteriore cessione e trasferimento del calciatore, a qualsiasi titolo, dovranno essere negoziati, come condizione essenziale del presente contratto, attraverso l'intervento esclusivo dell'Agente Autorizzato FIFA Jorge Horacio Cyterszpiler, alle condizioni economiche stabilite dal [Santiago Wanderers] e dall'Udinese, che accettano di sottoscrivere una procura totale, irrevocabile e speciale, con durata rinnovabile di due (2) anni, per l'espletamento della suddetta attività. Le parti riconoscono all'Agente Autorizzato FIFA Jorge Horacio Cyterszpiler una commissione pari al dieci per cento (10%) sul prezzo lordo ricavato dal trasferimento. Il mancato adempimento del presente obbligo concederà al sig. Jorge Horacio Cyterszpiler il diritto a richiedere alla parte inadempiente il pagamento di una somma equivalente alla commissione».

⁴ Con ciò, facendo riferimento alla somma versata dalla società friulana al Santiago Wanderers in occasione dell'acquisizione posta in essere nell'estate del 2000.

Nel luglio del 2005, infatti, l'Udinese e l'Internazionale sottoscrivono un contratto di cessione in prestito del calciatore verso l'importo di 1.500.000 euro, statuendo un'opzione a favore dell'Internazionale per l'acquisizione definitiva dei servizi professionali del calciatore per l'importo di 9.000.000 euro.

Tale opzione viene esercitata dalla società meneghina in data 20 giugno 2006.

Un primo punto del contendere riguarda la cifra versata dall'Internazionale in favore dell'Udinese a titolo di corrispettivo per l'acquisizione definitiva dei diritti legati alle prestazioni del centrocampista cileno.

Il contratto del 15 luglio 2005, infatti, aveva stabilito preventivamente l'importo dovuto in caso di successiva cessione a titolo definitivo delle prestazioni sportive di Pizarro, individuando tale cifra in 9.000.000 euro.

Ciò nonostante, Cyterszpiller, adducendo come documentazione di quanto da lui asserito risultanze di scritti e pubblicazioni periodiche, afferma che il totale corrisposto dalla società nerazzurra ammonta a 18.000.000 dollari. Tale somma sarebbe comprensiva, oltre che dell'importo previsto nel contratto, anche del valore pecuniario dell'acquisizione, a titolo di compartecipazione, dei diritti legati al calciatore macedone Goran Pandev, acquisizione che vede l'Internazionale come cedente e la società friulana come acquirente.

Ciò posto, nelle sue conclusioni l'agente argentino denuncia l'inadempimento da parte dell'Udinese, consistente nel mancato pagamento di una somma individuabile in 1.570.000 dollari,⁵ risultante dal calcolo del 10% sul totale dell'importo, eccedente 2.300.000 dollari, corrisposto dall'Internazionale in favore dell'Udinese in data 20 giugno 2006.

4. Sulla natura giuridica della figura dell'agente/procuratore e sulla questione del vincolo sportivo

Al fine di comprendere al meglio il contesto in cui la controversia giuridica quivi esaminata si è sviluppata è doveroso procedere ad una breve digressione sul ruolo dell'agente di calciatori.

La figura del procuratore sportivo ha assunto contorni spesso diversi, acquisendo solo negli ultimi anni una fisionomia definita. Tale processo è giunto a compimento soprattutto grazie al sorgere di una regolamentazione sportiva, la quale ha trovato la sua massima espressione nel Regolamento FIFA sugli Agenti dei Calciatori.⁶

La situazione che si è andata ultimamente delineando riguardo al ruolo dell'agente, caratterizzata, come si è detto, da un maggior grado di certezza e positivizzazione, è logica conseguenza della natura dell'ambito in cui detto agente

⁵ Oltre a tale importo, Cyterszpiller chiede il 5% di interessi di mora.

⁶ L'ultima versione del Regolamento è datata 2008, ed è consultabile, oltre che su www.fifa.com (ottobre 2009), anche, con traduzione a cura di Michele Colucci e di Mario Gallavotti, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 153-178.

viene ad operare, il cosiddetto mondo del calcio. Questo costituisce, oramai, un settore autosufficiente, dotato di una propria normazione interna, di una propria giustizia⁷ e di una propria autonomia. I soggetti che vi operano sono titolari di diritti e doveri, agiscono in conformità a regole e seguono logiche definite, logiche sempre più legate al fine economico. Ed in tal senso si conformano il ruolo dell'agente⁸ e le regolamentazioni sul tema.

Una più ampia dissertazione sulla natura giuridica del procuratore sportivo, da un punto di vista sia interno che esterno all'ordinamento sportivo, ed una disamina delle normative dettate in merito, non possono essere qui oggetto di trattazione,⁹ pur nella consapevolezza che tali tematiche avrebbero fornito sicuri spunti di riflessione. Si evidenzino, allora, solo alcuni profili, legati in maniera più stringente allo specifico tema ivi affrontato.

Si è detto, nell'introdurre questo paragrafo, che l'espressione più alta del processo di regolamentazione che l'ordinamento sportivo ha posto in essere circa il ruolo e la natura della figura del procuratore sportivo è costituita dal Regolamento sugli Agenti adottato dalla FIFA.

Parallelamente, ed in conformità al suddetto regolamento della Federazione Internazionale, anche la Federazione Italiana Giuoco Calcio (di seguito, FIGC) ha disposto una propria normazione al riguardo, emanando il Regolamento FIGC per Agenti di calciatori,¹⁰ entrato in vigore l'1 febbraio 2007.

I due Regolamenti dettano norme generali e prescrizioni specifiche, statuendo quale condizione legittimante l'assunzione del ruolo di agente il possesso di determinati requisiti, garantiti nell'apposita licenza.

Quanto alla disciplina, in particolare, relativa all'esercizio dell'attività ed ai conseguenti rapporti con gli interlocutori – siano essi calciatori o società sportive – questa è dettata, per quanto concerne il Regolamento FIFA, negli articoli da 19 a 29. Tali disposizioni, addentrandoci, così, nei profili maggiormente attinenti all'oggetto di questo articolo, prevedono modi, condizioni e termini, nonché obblighi,

⁷ Una giustizia non autoreferenziale né aliena dalle logiche giuridiche. Come, in maniera dotta, sottolineato in P. MORO, *All'origine della controversia sportiva. Il fondamento agonistico del diritto dello sport*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli, 2004, 207, la necessaria «giuridicità della controversia sportiva si mostra quando essa si organizza e si determina in un procedimento giurisdizionale, rilevando che il mito greco dei Giochi Olimpici costituisce ancor oggi un perenne ammonimento per chi intendesse uscire dalla via del giusto processo, violando i suoi limiti strutturali e incontrovertibili, tra i quali il contraddittorio, e commettendo, così, un inammissibile atto di tracotanza (hybris) verso "Zeùs Agoniòs", protettore dei Giochi e divino custode della Giustizia».

⁸ Come evidenziato in M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, Cacucci, Bari, 2007, 14, il ruolo dell'agente di calciatori, «attraverso l'allargamento delle competenze professionali e l'evoluzione storica riguardante le species procuratorie, è e sarà sempre inevitabilmente centrale e decisivo laddove lo sport si orienti sempre più come "mercato globale" e, conseguentemente, non come pura manifestazione ludica».

⁹ Per tale, completa, trattazione si rimanda nuovamente a M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, cit.

¹⁰ Consultabile su www.figc.it (ottobre 2009).

che l'agente è tenuto a rispettare nell'assunzione, prima, e nell'espletamento, poi, dei mandati a lui conferiti.

Si vedrà come queste disposizioni, apparentemente innocue e neutrali nella loro natura regolamentare e non sanzionatoria, abbiano, invece, indirizzato la controversia instauratasi tra l'Udinese e Cyterszpiller verso lidi inaspettati.

Quanto, invece, alla tematica del vincolo sportivo, una breve disquisizione, finanche storica, è doverosa, per inquadrare meglio i termini della decisione che ha posto fine alla diatriba giudiziaria appena citata.

È a tutti noto come l'evoluzione della questione abbia condotto alla messa in stato d'accusa, ed alla successiva condanna, di istituti come il cartellino ed il vincolo sportivo.

Il merito di tale processo, o quanto meno dell'accelerazione che tale processo ha vissuto negli ultimi decenni, va riconosciuto alle ben conosciute pronunce della giurisprudenza comunitaria in tema di libera circolazione dei lavoratori,¹¹ le quali hanno affermato il carattere economico e lavorativo della prestazione sportiva svolta dagli atleti professionisti.

Da ciò discende, ovviamente, che ove tale carattere professionistico non venga riconosciuto all'attività nel concreto svolta, qualsiasi rivendicazione posta in essere al fine del conseguimento di diritti in altri settori pacifici rischi di risultare afona. Così è, per esempio, nella pallavolo, disciplina sportiva forzosamente qualificata, in Italia, come dilettantistica. Ciò, come sottolineato fra gli autori, produce conseguenze illecite.¹²

Il settore del calcio di vertice, invece, non presenta tali elementi di patologia, costituendo la professionalità una delle cifre più evidenti delle prestazioni sportive poste in essere dai tesserati. In detto ambito, dunque, l'*iter* che ha condotto all'abbattimento di molti degli ostacoli prima sussistenti in tema di circolazione, in senso ampio, dei giocatori è proceduto a passi spediti.

Nel regime normativo attuale è chiaramente ammessa la cessione del contratto di lavoro sportivo a titolo oneroso.¹³ Tale statuizione, comunque, non è la conferma dell'esistenza di un vincolo rigido che lega coattamente il tesserato alla società d'appartenenza, stante la circostanza che la predetta cessione può aver luogo solo ove sussista l'accordo dell'atleta,¹⁴ in tal modo conferendo al negozio

¹¹ Sulle vicende giudiziarie affrontate sul tema dalla Corte di Giustizia Europea la produzione letteraria è copiosa. Senza fare torto a nessuno, si citi, a titolo esemplificativo, il contributo rinvenibile in P. AMATO, *La libera circolazione degli sportivi nell'Unione Europea*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, 197-226.

¹² Di illecite conseguenze, in particolare riferendosi alla realtà della pallavolo italiana ed ai contrasti potenzialmente registrabili tra le normative dettate in materia di vincolo contrattuale dalla Federazione Italiana Pallavolo (FIPAV) e la stessa carta costituzionale, parla E. CROCETTI BERNARDI, *Lo sport tra lavoro e passatempo*, in L. MUSUMARRA, E. CROCETTI BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Expert, Forlì, 2007, 26-35.

¹³ Come evidenziato in G. FERRARO, *Il rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2006, 343.

¹⁴ Sottolinea, infatti, M. COLUCCI, *Il rapporto di lavoro nel mondo dello sport*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli,

natura plurilaterale.¹⁵

Piuttosto, all'interno del settore del calcio si può parlare di vero e proprio rapporto bilaterale, intendendosi per questo il vincolo contrattuale e sostanziale che lega il giocatore alla società, vincolo improntato sullo schema del rapporto di lavoro come generalmente concepito.

Consequenziale a ciò è l'evoluzione delle regolamentazioni sul tema della circolazione dei giocatori dettate dalla FIFA. Come noto, il Regolamento FIFA sullo status e i trasferimenti internazionali dei calciatori¹⁶ consente il libero recesso dal contratto lavorativo da parte dell'atleta ove sussista una giusta causa. Ed anche qualora tale giusta causa non sia presente, tale Regolamento consente il recesso del giocatore dal contratto a fronte della corresponsione di una somma a titolo di indennità in favore della controparte.

I recenti casi Webster,¹⁷ De Sanctis e Matuzalem¹⁸ sono figli di tali regolamentazioni.

5. *Le decisioni del TAS e della Commissione sullo Statuto dei Calciatori della FIFA*

La decisione che pone fine alla controversia finanziaria tra l'agente di calciatori Jorge Horacio Cyterszpiler e l'Udinese viene assunta dal TAS in data 19 maggio 2009, e conferma quanto statuito dal Giudice Unico¹⁹ della Commissione in data 11 dicembre 2007.

In tale occasione, fornendo le sue valutazioni sul caso, il Collegio Arbitrale ha affrontato tutte le molteplici contestazioni e deduzioni sollevate dalle parti.

Si è detto, nell'introdurre questo elaborato, che vari e degni di nota sono i profili proposti dalla controversia ivi esaminata. Tuttavia, al fine di sviluppare una coerente trattazione legata alla specifica tematica dei diritti legati alle prestazioni sportive dei calciatori ed all'utilizzo degli stessi, si è preferito discernere uno solo dei profili proposti dalla vicenda.

2004, 33, che «prima della scadenza è comunque ammessa la cessione del contratto ad una diversa società sportiva, a condizione che l'atleta sia d'accordo».

¹⁵ Evidenzia tale circostanza L. CANTAMESSA, *La cessione di contratto dei calciatori professionisti*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, 227-228. L'autore afferma che tale contratto «si perfeziona con la partecipazione necessaria di tre soggetti: il cedente, il cessionario e il ceduto, la cui accettazione rappresenta elemento costitutivo del negozio».

¹⁶ Consultabile, oltre che su www.fifa.com (ottobre 2009), anche, con traduzione a cura di Michele Colucci, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 117-151.

¹⁷ Sulla vicenda legata al calciatore scozzese Andrew Webster si è pronunciato il Tribunale Arbitrale dello Sport. CAS, lodo del 30 gennaio 2008, CAS 2007/A/1298/1299/1300, *Wigan Athletic FC/Hearth of Midlothian/Webster*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 181-231. Per un commento sulla vicenda, J. D. D. CRESPO PEREZ, *Il caso Webster: un nuovo Bosman?*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 4, n. 1, 2008, 13-22.

¹⁸ CAS, lodo del 19 maggio 2009, CAS 2008/A/1519-1520 *Matuzalem/Shaktar Donetsk/Real Zaragoza/FIFA*, consultabile su www.tas-cas.org (ottobre 2009).

¹⁹ Per l'esattezza, nella persona di Slim Aloulou, giudice tunisino.

Si menzionino, qui, solo alcune delle ulteriori questioni, assolutamente di non poco conto ai fini della risoluzione della controversia giudiziaria, in tal sede sollevate.

In particolare, emergono, dalla valutazione delle carte, una serie di circostanze rilevanti.

Innanzitutto, con riferimento all'originario contratto di trasferimento sottoscritto in data 12 marzo 1999, contratto contenente la già citata clausola 8), il Giudice Unico della Commissione solleva dubbi circa la legittimità delle disposizioni ivi contenute, sussistendo, probabilmente, una situazione di conflitto d'interessi.²⁰

In secondo luogo, dal lodo si evince la circostanza, asserita dall'Udinese e non smentita dalle deduzioni della controparte, che l'agente argentino avesse, in data 16 novembre 2000, stipulato un contratto di rappresentanza con il calciatore Pizarro. Dunque, al momento della stipula della scrittura privata, 23 dicembre 2000, Cyterszpiller aveva due mandati per rappresentanza con due parti distinte, le quali, in un successivo momento, si sono trovate coinvolte nel trasferimento sull'asse Udine-Milano. Ed in tal senso, stanti le disposizioni dei Regolamenti della FIFA,²¹ palese emerge un ulteriore, e più rilevante, conflitto d'interessi.²²

Tali circostanze, doviziosamente valutate dagli organi giudicanti, costituiscono di per sé motivo idoneo ad opporre diniego alle richieste dell'agente sudamericano.²³ Tuttavia, è un ulteriore profilo, il quale presenta indubbi elementi di interesse, ad essere addotto come motivo principale delle statuizioni dal TAS e dalla Commissione, i quali forniscono valutazioni al riguardo tali da costituire sicuro spunto di riflessione e, con ogni probabilità, indirizzare la futura giurisprudenza sul tema.

²⁰ Il punto 12) delle Considerazioni del Giudice Unico della Commissione per lo Statuto del Calciatore afferma quanto segue: «Il Giudice Unico ritiene importante sottolineare che molto probabilmente deve esserci un conflitto d'interessi in un contratto come quello del 12 marzo 1999, nel quale due società concordano un compenso di un agente di calciatori che rappresenta gli interessi delle due società e poi una sola società di queste gli paga il compenso».

²¹ In particolare, è l'art. 14, lett. d) del Regolamento FIFA sugli Agenti dei Calciatori, nella versione del 2001 applicabile alla controversia, a disporre che «Un agente di calciatori autorizzato deve rappresentare soltanto una parte nella negoziazione di un trasferimento».

²² Come viene sottolineato al punto 20) delle Considerazioni del Giudice Unico della Commissione per lo Statuto del Calciatore, «Non è opportuno, giustificabile né accettabile sostenere che rappresentare prima gli interessi della società precedente del calciatore e poi gli interessi del calciatore nell'ambito dello stesso trasferimento non dia luogo a un conflitto d'interessi. Quando svolge una trattativa per giungere a un accordo nell'interesse della società precedente del calciatore, l'agente cerca di ottenere la somma più alta possibile per il trasferimento del calciatore. Inoltre, quando tratta per un contratto d'ingaggio con una nuova società nell'interesse del calciatore, l'agente cerca di ottenere il salario più alto possibile per il calciatore. È implicito per le transazioni di trasferimento e notorio che le due quantità che devono essere pagate dalla nuova società (ovvero salario e indennità di trasferimento) dipendono in qualche modo l'una dall'altra».

²³ Percorre la medesima via la controversia, di recente soluzione, che ha visto contrapposti, da una parte, gli agenti di calciatori Claudio Pasqualin e Andrea D'Amico e, dall'altra, la FIGC. Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, lodo del 30 ottobre 2009, Avv. Claudio Pasqualin

Gli organi giudicanti si soffermano, infatti, su un punto. Il TAS, confermando la statuizione della Commissione, giunge alla conclusione che qualsiasi pretesa vantata da Cyterszpiller circa suoi diritti economici derivanti dalla cessione, da parte dell'Udinese ed in favore dell'Internazionale, delle prestazioni professionali di Pizarro sia da considerarsi scaduta.

La via percorsa al fine di consacrare detta statuizione è la seguente. È pacifico affermare che la prestazione economica che l'Udinese avrebbe dovuto espletare è condizionata al buon, ed eventuale, esito di un'ipotetica trattativa avente ad oggetto il trasferimento del mediano cileno ad un terzo acquirente. È parimenti palese la constatazione che tale avvenimento abbia trovato compimento con il negozio con il quale si è addivenuti all'acquisizione delle prestazioni di Pizarro da parte dell'Internazionale, negozio intercorso tra cedente ed acquirente in data 15 luglio 2005.

Il carattere innovativo delle decisioni di Commissione e TAS risiede nel ragionamento che segue. Stante la circostanza che Cyterszpiller non abbia partecipato attivamente alla transazione, né abbia, in alcun modo, agevolato fattualmente la conclusione della stessa,²⁴ né, tanto meno, abbia, a tal fine, ricevuto un esplicito²⁵ mandato da parte della società friulana, la giustificazione delle sue pretese dovrebbe trovare residenza nella scrittura privata conclusa tra l'agente stesso e l'Udinese in data 23 dicembre 2000.

Come ricordato, la predetta negoziazione prevedeva, a fronte di una rinuncia per diritti maturati in capo a Cyterszpiller in occasione del trasferimento di Pizarro dal Santiago Wanderers alla squadra friulana, il versamento, da parte dell'Udinese, a titolo di *bonus*, di una somma percentuale, a favore dello stesso procuratore, calcolata sull'importo che la stessa società avrebbe acquisito da un eventuale terzo acquirente come corrispettivo per la cessione del mediano cileno.

*e Dott. Andrea D'Amico – Federazione Italiana Giuoco Calcio, consultabile su www.coni.it (novembre 2009). La vicenda ha avuto ad oggetto un'ipotesi di conflitto di interessi, costituente violazione delle norme previste dal Regolamento FIGC per Agenti di calciatori. Alla luce di ciò, Pasqualin e D'Amico sono stati ritenuti responsabili in quanto, per il tramite della PDP Srl (di cui entrambi sono *partner*), avevano contemporaneamente ricevuto mandato professionale sia dal calciatore Cesare Natali sia dalle società di Bologna, Atalanta ed Udinese, le quali, in diverse stagioni, avevano tesserato Natali.*

²⁴ La suddetta circostanza emerge, anche, dal contratto di trasferimento concluso tra l'Udinese e l'Internazionale, contratto in cui non è presente alcun riferimento all'agente argentino. Ciò contrasta con quanto disposto dal Regolamento FIFA sugli Agenti dei Calciatori. Nel dettaglio, l'art. 18, secondo comma, della versione del Regolamento del 2001 recita quanto segue: «*Per ogni transazione nella quale l'agente di calciatori rappresenta gli interessi di una Società, il suo nome e la sua firma devono obbligatoriamente apparire nel trasferimento in questione e/o nel contratto d'ingaggio*».

²⁵ Si sottolinei la necessità del carattere esplicito, o meglio, scritto, dell'atto conferente mandato. Come dispone l'art. 12, primo comma, della versione del 2001 del Regolamento FIFA sugli Agenti dei Calciatori, «*Un agente di calciatori può rappresentare o curare gli interessi di un calciatore o di una Società, [...] soltanto se ha concluso un contratto scritto con il calciatore o la Società*». Come si avrà modo di rimarcare, la forma scritta è imposta anche per l'eventuale proroga del mandato.

In sostanza, secondo gli organi giudicanti, in data 23 dicembre 2000, la dirigenza bianconera aveva conferito all'agente argentino un mandato al fine di rappresentare la società stessa in eventuali trattative aventi ad oggetto e fine il trasferimento delle prestazioni di Pizarro.

Ciò posto, il Giudice Unico ed il Tribunale Arbitrale osservano un dettaglio, individuando, così, il contesto normativo in cui la decisione dispiega i propri effetti. Il secondo comma dell'art. 12 del Regolamento FIFA relativo agli agenti dei calciatori, nella versione del 2001²⁶ applicabile alla controversia, dispone che un contratto di rappresentanza possa estendersi nel tempo fino ad un massimo di due anni dalla data di sottoscrizione, e che detto termine possa essere rinnovato una sola volta, ugualmente per due anni, e non tacitamente.

Posto ciò, il TAS applica le disposizioni del Regolamento FIFA al *casus belli*, rimarcando come, nel lasso di tempo intercorrente tra il 23 dicembre 2000 ed il 15 luglio 2005, né l'Udinese abbia rinnovato i poteri di rappresentanza attribuiti in scrittura privata a Cytterszpiler, né, a tal fine, abbia allo stesso conferito un nuovo mandato. Quindi, qualsiasi effetto scaturente dal negozio concluso tra le suddette parti in data 23 dicembre 2000 è da considerarsi venuto meno, decaduto con l'intero accordo nel dicembre 2002.

6. Principi di diritto

Il lodo del TAS fornisce diversi spunti di riflessione, nonché molteplici chiavi di lettura al fine di valutare la vicenda giudiziaria sopra analizzata.

Tuttavia, al di là dello specifico caso giudiziario, i principi di diritto enunciati dal Tribunale Arbitrale nel dirimere la predetta controversia presentano elementi di indubbio interesse, idonei a delineare nuovi, e diversi, scenari per quanto attiene la futura giurisprudenza sportiva in merito ai rapporti intercorrenti tra società sportive ed agenti di calciatori.

Se prima della suddetta statuizione giudiziale era legittima l'idea per cui i diritti federativi legati ad un calciatore potessero essere validamente trasferiti ad un soggetto terzo, in futuro difficilmente una pratica, od un negozio, posti in essere a tal fine potranno ottenere il *licet* giurisprudenziale.

Certo, la società sportiva, legatasi con regolare contratto all'atleta, è indubbiamente titolare di diritti, sportivi ed economici, correlati alle, e derivanti dalle prestazioni professionali – e, la prassi insegna, anche inerenti all'ambito non sportivo²⁷ – del giocatore. Tuttavia tale titolarità è figlia di un rapporto bilaterale

²⁶ L'edizione aggiornata del 2008 del Regolamento FIFA sugli Agenti dei Calciatori reca la detta disposizione al terzo comma dell'art. 19. Nel dettaglio, l'articolo afferma quanto segue: «Il mandato è valido per un periodo massimo di due anni. Esso può essere rinnovato per un ulteriore periodo massimo di due anni mediante sottoscrizione di un nuovo accordo e non può essere tacitamente prorogato».

²⁷ Si pensi allo sfruttamento dei diritti d'immagine del tesserato, sfruttamento che non poche società esercitano direttamente.

sussistente tra le parti, in una logica, se vogliamo, datore-lavoratore tale da legittimare diritti in capo alla figura datoriale.²⁸

Ben diverso è asserire che una pretesa titolarità di tali diritti possa essere vantata da un soggetto terzo rispetto al predetto rapporto, lavorativo e non. Tale parte, dunque, stanti le disposizioni e le linee dettate dai Regolamenti FIFA, non può più essere considerata “padrona” – tanto meno parziale “padrona”²⁹ – dei diritti federativi legati ad un giocatore. È quest’ultimo ad essere unico e solo titolare di detti diritti. Ed è solo una società sportiva a poter rivestire i panni di interlocutrice legittimata ad esercitare ed utilizzare validamente gli stessi, in un’ovvia dinamica di interscambio lavoro-retribuzione in cui non può in alcun modo inserirsi un agente di calciatori.

All’agente, invece, viene conferito mandato, da ambo ed alternativamente le parti, al fine di promuovere e concludere contratti aventi ad oggetto le prestazioni di un atleta. E per tale mandato è legittimo, anzi dovuto, che egli riceva una somma a titolo di corrispettivo, che deve rappresentare un *fee*, un importo *una tantum*, come prescritto dal Regolamento FIFA sugli Agenti di Calciatori,³⁰ giustificato nei servizi prestati. Tale mandato, dunque, non può in alcun modo costituire la fonte per l’instaurazione di una titolarità sui diritti legati all’atleta.

Nella sostanza, all’agente può essere conferito un mandato prodromico alla trattazione, prima, ed alla conclusione, poi, di transazioni aventi ad oggetto il trasferimento di giocatori. Tale mandato può avere carattere anche ampio, estendendosi nel tempo e riferendosi, legittimamente, anche a più affari. Tuttavia, tale negozio non può eccedere il termine di due anni, a meno che un’esplicita proroga non intercorra in tal senso.

Al di là di ciò, chiarito come sia necessario che un eventuale mandato presenti una certa determinatezza, nell’indicazione dell’oggetto o nell’implicito limite temporale, è da rimarcare come, anche nella sussistenza e nel rispetto di tali condizioni, tale negozio non possa costituire titolo, o non possa fornire il pretesto, al fine di riconoscere, in capo all’agente intermediario, una titolarità di diritti legati all’atleta.

A ben vedere, a venir messa definitivamente in discussione dalle pronunce del TAS e della Commissione è l’idea stessa che possa sussistere una qualsivoglia titolarità di soggetti terzi sui diritti federativi di un calciatore.³¹ O meglio,

²⁸ Come sottolineato, fra i vari autori, da L. MUSUMARRA, *Il rapporto di lavoro sportivo*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Le Monnier Università, Firenze, 2008, 213, il vincolo che lega lo sportivo professionista alla società di appartenenza ha natura lavoristica.

²⁹ Come nel caso specifico della controversia finanziaria tra Cytarszpil e Udinese, il cui contesto fattuale indicava come l’agente argentino si dichiarasse titolare del 10% dell’importo acquisito dalla società friulana in occasione della cessione dei diritti legati alle prestazioni di Pizarro.

³⁰ Recita il quinto comma dell’art. 20 dell’edizione aggiornata del 2008 del Regolamento FIFA sugli Agenti dei Calciatori: «Un agente che ha stipulato un contratto con una società di calcio deve essere remunerato per i suoi servizi, con il pagamento di una somma forfetaria, concordata in anticipo».

³¹ Come emerso anche dalla nota vicenda relativa ai calciatori argentini Carlos Tevez e Javier Mascherano, conclusasi, nella primavera del 2007, con la decisione dell’*Independent Commission*

percorrendo la rotta già intrapresa con le antesignane pronunce della Corte di Giustizia Europea sulla libera circolazione degli atleti professionisti,³² a venir meno definitivamente è la possibilità che le prestazioni professionali dei giocatori costituiscano l'oggetto di diritti diversi da quelli normalmente scaturenti da una logica lavorativa.

Crollati i miti del cartellino e del vincolo,³³ le dinamiche ora in essere non possono discostarsi più del dovuto dagli schemi dettati dal diritto – ma anche dalla stessa realtà dei fatti – in tema di rapporto lavorativo.

Il calciatore, dunque, nelle forme ritenute più conformi al singolo caso,³⁴ esercita il proprio mestiere all'interno di, e a favore di un'organizzazione, la società sportiva, sorta, cresciuta e mantenuta in vita, appunto, al fine di praticare l'attività agonistica.

Circostanza, questa, che in alcun modo può essere riferita all'agente di calciatori, il quale, quindi, può avanzare, in riferimento ad una transazione avente ad oggetto le prestazioni di un atleta, la sola rivendicazione di una somma a titolo di corrispettivo per il servizio reso a fronte del mandato conferitogli, e non, diversamente, una pretesa sui diritti, federativi e non, relativi al giocatore oggetto della transazione.

Dal trasferimento, dunque, dei diritti legati alle prestazioni sportive (professionali) di un calciatore non può conseguire il trasferimento a terzi della titolarità di alcun diritto legato al calciatore stesso.

della *Premier League*, consultabile su www.premierleague.com (ottobre 2009).

³² Per importanza e rilievo si citi la sentenza *Bosman*. Corte di Giustizia, sentenza del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1996, II, 209-260, con commento di M. DI FILIPPO. Con tale pronuncia, e con i conseguenti interventi normativi adottati dai vari legislatori, in coerenza con l'intento di abbattere i vincoli che fino ad allora s'interponevano nella circolazione degli atleti, è stato eliminato il c.d. parametro.

³³ Si rimanda, tra gli altri, a A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2007, 457-458, per una disamina dell'iter che ha condotto il sistema sportivo italiano da una situazione caratterizzata dalla sussistenza del c.d. vincolo, all'abolizione dello stesso, fino a giungere alla soppressione dell'indennità di trasferimento. L'istituto del vincolo, tuttavia, come risaputo, continua a sopravvivere nello sport dilettantistico, come evidenziato in P. MORO, *Natura e limiti del vincolo sportivo*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 1, n. 1, 2005, 66-84. Dalla suddetta difformità derivano conseguenze, normative e sostanziali, spesso patologiche. Al riguardo, si consultino A. DE SILVESTRI, *Ancora in tema di lavoro nello sport dilettantistico*, in L. MUSUMARRA, E. CROCE BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Experta, Forlì, 2007, 56-64; L. MUSUMARRA, *La qualificazione degli sportivi professionisti e dilettanti nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, vol. 1, n. 2, 2005, 39-44; G. ALLEGRO, *Sport dilettantistico e rapporti di lavoro*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, 171-184, in cui l'autore sottolinea come «l'esperienza del vincolo sportivo» ponga «questioni a tutt'oggi non risolte, tanto in relazione alla natura giuridica, quanto, soprattutto, in rapporto a principi costituzionalmente garantiti dall'ordinamento giuridico».

³⁴ Per la disciplina del lavoro sportivo professionistico e per un'analisi delle forme giuridiche e contrattuali attraverso cui questo trova realizzazione si veda, fra i vari, L. CANTAMESSA, *Il contratto di lavoro sportivo professionistico*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008, 147-169.

A maggior ragione, tale conclusione è valida per quanto concerne i diritti federativi. Anche perché, come chiaramente osservato dalla Commissione, «*il concetto di acquisizione o possesso dei "diritti federativi" del calciatore non esiste più*»,³⁵ ossia, l'epoca, ed il relativo sistema di trasferimenti dei giocatori, «*in which sportsmen, especially soccer players, were [...] treated like cattle which can be sold and bought*»³⁶ ha già vissuto il proprio epilogo.

Conclusioni

Si è, dunque, visto come una decisione teoricamente circoscritta al *casus belli* rischi di divenire, per gli sviluppi futuri della giurisprudenza sportiva, una rotta obbligata.

L'idea stessa che alla circolazione negoziale dei diritti legati alla figura di un giocatore possa essere allegata una titolarità su questi in capo a terzi – ed in particolare, agenti e procuratori – non può più essere legittimamente concepita.

Tali soggetti, anche in forma organizzata e professionale, si pongono come intermediari nelle relazioni tra società sportive e tra società stesse ed atleti, ed esercitano tale attività lecitamente ricevendo somme a titolo retributivo. La retribuzione si giustifica in virtù del rapporto contrattuale esistente tra mandatario e mandante e non, si badi, in virtù del negozio avente ad oggetto le prestazioni del calciatore. Conseguenza di ciò è che tale corrispettivo dell'agente non possa porsi in alcuna relazione con l'eventuale trasferimento, tra società sportive, dei diritti relativi all'atleta, salva la circostanza che detto trasferimento possa costituire la condizione esterna per l'efficacia degli obblighi contrattuali gravanti in capo alla società nei confronti dell'agente.

Né, tanto meno, da questa transazione può derivare, in favore dell'intermediario, alcun diritto correlato al calciatore.

Le conseguenze pratiche di tali statuizioni di principio sono facilmente desumibili. E lo spunto può essere nuovamente fornito dalla vicenda giudiziaria che costituisce lo sfondo di queste considerazioni.

La controversia, infatti, ha origine in una scrittura privata conclusa tra una società sportiva, l'Udinese, ed un agente di calciatori, Cyterszpiler.

Tale negozio non rappresenta un esempio isolato, quanto piuttosto la conferma di una prassi consolidata. Molteplici sono, nel settore del calcio, le scritture private concluse tra società e procuratori successivamente al buon esito di una transazione.

Orbene, tali scritture sono produttive di effetti esclusivamente nella misura in cui sussistano determinate condizioni.

³⁵ È al punto 9) delle Considerazioni del Giudice Unico della Commissione per lo Statuto del Calciatore che il Giudice unico «*ritiene estremamente importante ricordare che il concetto di acquisizione o possesso dei "diritti federativi" del calciatore non esiste più. Tali "diritti" sono stati eliminati e sostituiti dal sistema di mantenimento della stabilità contrattuale tra calciatori professionisti e società con tutto quello che ciò comporta, come stabilito nel Regolamento FIFA sullo Statuto e il Trasferimento dei Calciatori di settembre 2001*».

³⁶ R. BLANPAIN, *European Labour Law*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006, 310.

Queste devono conferire uno specifico e determinato mandato all'agente, riferito ad un affare futuro che si dovrà perfezionare grazie ai servizi del procuratore entro un lasso di tempo individuato dai Regolamenti FIFA in due anni, prorogabili una sola volta per analogo periodo.

Consequenziale a ciò, la pretestuosità di rivendicazioni eventualmente vantate, pur se a fronte di scritture, da agenti i quali, dopo aver agevolato legittimamente la conclusione di uno specifico affare, vantino un diritto economico in merito a transazioni, relative al medesimo atleta, perfezionate senza il loro intervento o senza che un esplicito mandato abbia loro attribuito il potere di intervenire a tal fine, oppure in un periodo di tempo successivo a due o quattro anni.

Quindi, nell'ipotesi in cui un procuratore sportivo, dopo il perfezionamento di un trasferimento di un calciatore avvenuto per il tramite della sua intercessione, riceva dalla società acquirente un effettivo mandato riferito alla futura cessione del medesimo giocatore a squadra terza,³⁷ dovrà prodigarsi al fine di agevolare tale affare entro due, o quattro anni e, soprattutto, personalmente ed attivamente, pena la decadenza di qualsiasi pretesa nei confronti della società mandante.

In pratica, le molteplici scritture private che riconoscono, in favore di agenti di calciatori, un incondizionato diritto a conseguire una somma, a seguito di una transazione futura conclusa senza un loro minimo intervento, non sono (più) produttive di effetti.

³⁷ Tralasciando le dovute considerazioni sulla situazione di conflitto di interessi sussistente in relazione ad un agente che rappresenti contemporaneamente gli interessi di una società e di un calciatore coinvolti nella medesima transazione.

Bibliografia

- G. ALLEGRO, *Sport dilettantistico e rapporti di lavoro*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008.
- P. AMATO, *La libera circolazione degli sportivi nell'Unione Europea*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008.
- R. BLANPAIN, *European Labour Law*, Kluwer Law International, The Netherlands, 2006.
- L. CANTAMESSA, *La cessione di contratto dei calciatori professionisti*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008.
- L. CANTAMESSA, *Il contratto di lavoro sportivo professionistico*, in L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008.
- M. COLUCCI, *Il rapporto di lavoro nel mondo dello sport*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli, 2004.
- J. D. D. CRESPO PEREZ, *Il caso Webster: un nuovo Bosman?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 4, n. 1, 2008.
- E. CROCETTI BERNARDI, *Lo sport tra lavoro e passatempo*, in L. MUSUMARRA, E. CROCETTI BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Experta, Forlì, 2007.
- A. DE SILVESTRI, *Ancora in tema di lavoro nello sport dilettantistico*, in L. MUSUMARRA, E. CROCETTI BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Le Monnier Università, Forlì, 2007.
- M. DI FRANCESCO, *Il ruolo dell'agente di calciatori tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, Cacucci, Bari, 2007.
- G. FERRARO, *Il rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2006.
- P. MORO, *All'origine della controversia sportiva. Il fondamento agonistico del diritto dello sport*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene, Napoli, 2004.
- P. MORO, *Natura e limiti del vincolo sportivo*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 1, n. 1, 2005.
- L. MUSUMARRA, *Il rapporto di lavoro sportivo*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Le Monnier Università, Firenze, 2008.
- L. MUSUMARRA, *La qualificazione degli sportivi professionisti e dilettanti nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, vol. 1, n. 2, 2005.
- A. VALLEBONA, *Breviario di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2007.

GIURISPRUDENZA INTERNAZIONALE

**SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NEL PROCEDIMENTO
C-42/07 LIGA PORTUGUESA DE FUTEBOL PROFISSIONAL ET
BAW INTERNATIONAL**

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

8 settembre 2009 (*)

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Art. 49 CE – Restrizioni alla libera prestazione di servizi – Esercizio del gioco d’azzardo su Internet»

Nel procedimento C 42/07,
avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dal Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portogallo), con decisione 26 gennaio 2007, pervenuta in cancelleria il 2 febbraio 2007, nella causa

Liga Portuguesa de Futebol Profissional,

Bwin International Ltd, già Baw International Ltd,

contro

Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e K. Lenaerts, presidenti di sezione, dai sigg. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, dai sigg. K. Schieman (relatore), J. Klučka, A. Arabadjiev, dalla sig.ra C. Toader e dal sig. J. J. Kasel, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancellieri: sig.ra K. Sztranc S³awiczek e sig. B. Fülöp, amministratori

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 29 aprile 2008,

* Lingua processuale: il portoghese.

considerate le osservazioni presentate:

- per la Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International Ltd, dall'avv. E. Serra Jorge, advogado, nonché dagli avv.ti C. D. Ehlermann e A. Gutermuth, Rechtsanwälte;
- per il Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, dal sig. V. Rodrigues Feliciano, procurador-adjunto;
- per il governo portoghese, dal sig. L. Inez Fernandes nonché dalle sig.re L. Duarte e A. Matos Barros, in qualità di agenti;
- per il governo belga, dalle sig.re A. Hubert e L. Van den Broeck, in qualità di agenti, assistite dall'avv. P. Vlaemminck, advocaat;
- per il governo danese, dal sig. J. Liisberg, in qualità di agente;
- per il governo tedesco, dal sig. M. Lumma, in qualità di agente;
- per il governo greco, dalle sig.re N. Dafniou, O. Patsopoulou e M. Tassopoulou, in qualità di agenti;
- per il governo spagnolo, dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agente;
- per il governo italiano, dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra C. Wissels e dal sig. M. de Grave, in qualità di agenti;
- per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;
- per il governo sloveno, dalla sig.ra T. Miheliè, in qualità di agente;
- per il governo finlandese, dal sig. J. Heliskoski, in qualità di agente;
- per il governo norvegese, dai sigg. P. Wenneras e J.A. Dalbakk, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra M. Afonso, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 ottobre 2008, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli artt. 43 CE, 49 CE e 56 CE.
- 2 Tale domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia sorta tra la Liga Portuguesa de Futebol Profissional (in prosieguito: la «Liga») e la Bwin International Ltd (in prosieguito: la «Bwin»), già Baw International Ltd, da un lato, ed il Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (in prosieguito: la «Santa Casa»), dall'altro, in merito ad ammende inflitte dalla direzione di quest'ultima alla Liga e alla Bwin per il fatto di aver violato la normativa portoghese che disciplina l'offerta di taluni giochi d'azzardo su Internet.

IL CONTESTO NORMATIVO

La disciplina del gioco d'azzardo in Portogallo

- 3 In Portogallo, il gioco d'azzardo è soggetto al principio generale di divieto, ove lo Stato si riserva la possibilità di autorizzare, secondo il regime che ritenga più idoneo, l'esercizio diretto di uno o più giochi, da parte di un ente statale o di un ente direttamente dipendente dal medesimo, ovvero di concedere la gestione di tali giochi ad enti privati a scopo lucrativo o meno, mediante gare d'appalto effettuate secondo la normativa prevista dal codice di procedura amministrativa.
- 4 I giochi d'azzardo sotto forma di lotteria, di giochi del lotto e di scommesse sportive sono conosciuti in Portogallo con la denominazione di giochi sociali («jogos sociais») ed il loro esercizio è sistematicamente attribuito alla Santa Casa.
- 5 Ogni gioco d'azzardo organizzato dalla Santa Casa viene istituito separatamente mediante decreto legge e tutta l'organizzazione nonché la gestione dei singoli giochi offerti dalla medesima, ivi compresi l'importo delle scommesse, il piano di attribuzione dei premi, la frequenza delle estrazioni, la percentuale effettiva per ciascun premio, le modalità di raccolta delle scommesse, le modalità di selezione dei distributori autorizzati, nonché le modalità e i termini di pagamento delle vincite, sono disciplinate con regolamento del governo.
- 6 Il primo tipo di gioco di tal genere era costituito dalla lotteria nazionale («Lotaria Nacional»), istituita con regio decreto del 18 novembre 1783 e concessa alla Santa Casa, ove tale concessione è stata poi continuamente rinnovata. Attualmente, tale lotteria consiste in un' estrazione a sorte mensile di numeri.
- 7 A seguito di una serie di sviluppi legislativi, la Santa Casa ha acquisito il diritto di organizzare altre forme di giochi d'azzardo basate sull' estrazione di numeri o su competizioni sportive, da cui è derivata l' istituzione di due giochi di scommesse sportive sugli incontri di calcio, denominati «Totobola» e «Totogolo», che consentono ai giocatori di scommettere, rispettivamente, sul risultato (vittoria, pareggio o sconfitta) nonché sul numero di reti segnate dalle squadre. Esistono anche due giochi del lotto, vale a dire il «Totoloto», consistente in una selezione di 6 numeri su 49, e l' «EuroMillions», un tipo di lotto europeo. I giocatori che partecipano al Totobola o al Totoloto dispongono peraltro della possibilità di prendere parte ad un gioco denominato «Joker», consistente in un' estrazione a sorte di un numero. Infine, esiste parimenti la «Lotaria Instantânea», gioco del tipo «gratta e vinci» comunemente chiamato «raspadinha».

L'offerta di giochi sociali su Internet

- 8 Nel corso del 2003 il contesto normativo riguardante le lotterie, i giochi del lotto e delle scommesse sportive veniva adeguato al fine di rispondere agli sviluppi tecnici che consentono l'offerta di giochi su supporto elettronico, segnatamente su Internet. Tali provvedimenti sono contenuti nel decreto legge 8 novembre 2003, n. 282 (Diário da República I, Série A, n. 259, dell'8 novembre 2003). Essi sono volti, sostanzialmente, da un lato, ad autorizzare la Santa Casa alla distribuzione dei propri prodotti su supporto elettronico e, dall'altro, ad estendere il diritto esclusivo di gestione della medesima ai giochi offerti su supporto elettronico, segnatamente su Internet, vietando quindi l'utilizzazione di tali strumenti a qualsiasi altro operatore.
- 9 A termini dell'art. 2 del decreto legge n. 282/2003, la gestione su supporto elettronico dei giochi di cui trattasi nonché di qualsivoglia altro gioco il cui esercizio possa essere attribuito alla Santa Casa, è esercitata dalla medesima in regime di esclusività, tramite il proprio Departamento de Jogos (dipartimento giochi), con la precisazione che tale regime si estende a tutto il territorio nazionale ivi compreso, segnatamente, lo spazio Internet.
- 10 Ai sensi dell'art. 11, n. 1, del decreto legge n. 282/2003, costituiscono infrazioni amministrative i comportamenti seguenti:
- «a) la promozione, l'organizzazione o la gestione, per via elettronica, dei giochi [la cui gestione è stata attribuita alla Santa Casa], in violazione del regime di esclusività previsto all'art. 2 [del decreto legge medesimo], nonché l'emissione, la distribuzione o la vendita di biglietti virtuali e l'annuncio delle relative estrazioni a sorte, che abbiano luogo sul territorio nazionale o all'estero;
- b) lo sviluppo, l'organizzazione o la gestione per via elettronica di lotterie o altre estrazioni a sorte analoghe a quelle della Lotaria Nacional o della Lotaria Instantânea, in violazione del regime di esclusività previsto all'art. 2, nonché l'emissione, la distribuzione o la vendita dei biglietti virtuali e l'annuncio delle relative estrazioni a sorte, che abbiano luogo sul territorio nazionale o all'estero;
- [...]».
- 11 L'art. 12, n. 1, del decreto legge n. 282/2003 fissa gli importi massimi e minimi delle ammende che sanzionano le infrazioni amministrative previste, segnatamente, al precedente art. 11, n. 1, lett. a) e b). Per quanto attiene alle persone giuridiche, viene precisato che l'ammenda non può essere

inferiore a EUR 2 000 né superiore al triplo della presumibile somma complessiva raccolta con l'organizzazione del gioco di cui trattasi, sempreché tale triplo sia superiore a EUR 2 000, senza poter tuttavia eccedere il massimale di EUR 44 890.

L'organizzazione e le attività della Santa Casa

- 12 All'epoca dei fatti della causa principale, le attività della Santa Casa erano disciplinate dal decreto legge 26 agosto 1991, n. 322/91, recante adozione dello statuto della Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Diário da República I, Série A, n. 195, del 26 agosto 1991), modificato dal decreto legge 6 novembre 1999 (Diário da República I, Série A, n. 259, del 6 novembre 1999; in prosieguo: il «decreto legge n. 322/91»).
- 13 La relazione d'accompagnamento del decreto legge n. 322/91 sottolinea l'importanza della Santa Casa sotto i suoi molteplici aspetti – storico, sociale, patrimoniale ed economico – deducendone che il governo deve prestare «particolare e permanente attenzione per impedire negligenze e disfunzionamenti [...], concedendole, tuttavia, la più ampia autonomia in materia di esercizio e gestione dei giochi sociali».
- 14 A termini dell'art. 1, n. 1, del proprio statuto, la Santa Casa è una «persona giuridica di utilità pubblica amministrativa». Ai sensi del successivo art. 12, n. 1, gli organi amministrativi della Santa Casa sono costituiti da un direttore e da un consiglio di amministrazione. Secondo quanto disposto dal successivo art. 13, il direttore viene nominato con decreto del Primo ministro, ove gli altri membri del consiglio di amministrazione della Santa Casa vengono nominati con decreto dei membri del governo sotto la cui tutela essa si trova.
- 15 Alla Santa Casa sono stati attribuiti, a norma dell'art. 20, n. 1, dello statuto della medesima, compiti specifici nei settori relativi alla tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, all'aiuto ai minori senza tutela e a rischio, agli aiuti agli anziani, alle situazioni sociali di grave disagio nonché alle prestazioni di cure mediche primarie e specialistiche.
- 16 Il gettito derivante dalla gestione dei giochi d'azzardo viene ripartito tra la Santa Casa ed altri enti di utilità pubblica operanti nei settori dell'azione sociale. Gli altri enti di utilità pubblica di cui trattasi comprendono associazioni di pompieri volontari, istituti privati di solidarietà sociale, istituti di prevenzione e di rieducazione di disabili nonché fondi di sviluppo culturale.
- 17 Il settore della gestione dei giochi d'azzardo rientra nel dipartimento dei

giochi della Santa Casa, il quale è disciplinato da un regolamento adottato, al pari dello statuto della Santa Casa, mediante il decreto legge n. 322/91 e dispone di propri organi di amministrazione e di vigilanza.

- 18 L'organo di amministrazione del dipartimento dei giochi è composto, a termini dell'art. 5 del regolamento del dipartimento medesimo, dal direttore della Santa Casa, che ne assicura obbligatoriamente la presidenza, nonché da due amministratori delegati, nominati con decreto congiunto del Ministro del lavoro e della solidarietà e del Ministro della Sanità. A norma degli artt. 8, 12 e 16 del regolamento del dipartimento dei giochi, la maggioranza dei membri della giuria dei concorsi, della giuria delle estrazioni e della giuria per i reclami sono costituiti da rappresentanti della pubblica amministrazione, precisamente dell'Ispettorato generale delle finanze e della Prefettura di Lisbona. Così, il presidente della giuria dei reclami, che dispone di un diritto di voto rafforzato, è un magistrato dell'ordine giudiziario, nominato con decreto del Ministro della giustizia. Due dei tre membri di tale giuria sono nominati, rispettivamente, con decreto dell'Ispettorato generale delle finanze e dal Prefetto di Lisbona, ove il terzo membro della giuria è nominato invece dal direttore della Santa Casa.
- 19 Al dipartimento dei giochi sono stati conferiti poteri di autorità amministrativa per avviare, organizzare e istruire procedimenti sanzionatori contro l'esercizio abusivo dei giochi d'azzardo concessi in esclusiva alla Santa Casa. Il decreto legge n. 282/2003 ha attribuito, in particolare, alla direzione del detto dipartimento i poteri amministrativi necessari per infliggere ammende come quelle previste all'art. 12, n. 1, del decreto legge medesimo.

LE CAUSE PRINCIPALI E LA QUESTIONE PREGIUDIZIALE

- 20 La Bwin è un'impresa di giochi on line con sede a Gibilterra. Essa offre giochi d'azzardo su un sito Internet.
- 21 La Bwin non ha alcuna sede in Portogallo. I propri server per l'offerta on line sono situati a Gibilterra e in Austria. Tutte le scommesse vengono effettuate direttamente dal consumatore sul sito Internet della Bwin ovvero mediante altri strumenti di comunicazione diretta. Le scommesse in denaro su tale sito vengono regolate, di norma, mediante carta di credito, ma anche mediante altri strumenti di pagamento elettronico. Il valore delle eventuali vincite viene accreditato sul conto delle scommesse aperto dalla Bwin a favore del giocatore. Quest'ultimo può utilizzare tale denaro per giocare ovvero per chiederne il trasferimento sul proprio conto bancario.

- 22 La Bwin offre un'ampia gamma di giochi d'azzardo on line che comprendono scommesse sportive, giochi di casinò quali la roulette e il poker, nonché giochi basati su estrazioni a sorte di numeri analoghi al Totoloto gestito dalla Santa Casa.
- 23 Le scommesse sportive offerte vertono sui risultati sia degli incontri di calcio sia di altre competizioni sportive. Le varie possibilità di gioco comprendono le scommesse sul risultato (vittoria, pareggio o sconfitta) degli incontri di calcio del campionato portoghese, equivalenti ai giochi Totobola e Totogolo, la cui gestione è attribuita alla Santa Casa. La Bwin offre peraltro scommesse sportive on line in tempo reale le cui quotazioni sono variabili e cambiano a seconda dello svolgimento dell'avvenimento sportivo oggetto delle scommesse medesime. Le informazioni quali il risultato dell'incontro, il tempo trascorso, i cartellini gialli e rossi emessi nei confronti dei giocatori ecc. vengono indicati in tempo reale sul sito Internet della Bwin, consentendo in tal modo ai giocatori di effettuare scommesse interattivamente nel corso dello svolgimento dell'avvenimento sportivo.
- 24 Secondo quanto indicato nella decisione di rinvio, la Liga è una persona giuridica di diritto privato, con struttura associativa e senza fini di lucro, che raggruppa tutti i club che gareggiano in tornei di calcio a livello professionistico in Portogallo. Essa organizza, segnatamente, il torneo di calcio corrispondente alla serie A nazionale e le spetta lo sfruttamento commerciale di tali competizioni.
- 25 La Liga e la Bwin hanno precisato, nelle osservazioni presentate alla Corte, che per effetto di un contratto di sponsorizzazione, da esse concluso il 18 agosto 2005 per quattro stagioni sportive a decorrere da quella del 2005/2006, la Bwin è divenuta il principale sponsor istituzionale della serie A del calcio in Portogallo. A termini di tale contratto, la serie A, precedentemente denominata la «Super Liga», ha cambiato nome per divenire, in un primo momento, la «Liga betandwin.com», in seguito la «Bwin Liga». Inoltre, i logotipi della Bwin sono stati apposti sulle attrezzature utilizzate dai giocatori e collocate negli stadi delle squadre di serie A. Il sito Internet della Liga è stato inoltre munito di riferimenti al sito Internet della Bwin con un collegamento diretto verso il medesimo, consentendo ai consumatori in Portogallo e in altri Stati di utilizzare i servizi di gioco d'azzardo loro in tal modo offerti.
- 26 La direzione del dipartimento dei giochi della Santa Casa ha quindi emanato, nell'esercizio dei poteri che le sono attribuiti dal decreto legge n. 282/2003, una serie di decisioni con cui ha inflitto ammende, in ragione di EUR 75 000 alla Liga e di EUR 74 500 alla Bwin, per le infrazioni amministrative previste

dall'art. 11, n. 1, lett. a) e b), del decreto legge medesimo. Tali importi costituiscono il cumulo giuridico di due ammende inflitte alla lega e alla Bwin, da un lato, per lo sviluppo, l'organizzazione e la gestione, via Internet, di giochi sociali attribuiti alla Santa Casa, ovvero di giochi analoghi ai medesimi e, dall'altro, per la pubblicità effettuata a favore di tali giochi.

- 27 La Liga e la Bwin hanno proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio ai fini dell'annullamento delle dette decisioni, invocando, segnatamente, la normativa e la giurisprudenza comunitaria in materia.
- 28 Ciò premesso, il Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se il regime di esclusività concesso alla Santa Casa e opposto alla [Bwin], vale a dire un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in cui effettua legalmente servizi analoghi, senza essere fisicamente stabilito in Portogallo, costituisca un ostacolo alla libera prestazione di servizi, in violazione dei principi della libertà di prestazione di servizi, della libertà di stabilimento e della libertà di pagamento, sanciti rispettivamente dagli artt. [49 CE, 43 CE e 56 CE].

[...] Se il diritto comunitario e, in particolare, i detti principi ostino ad un regime nazionale come quello oggetto della causa principale il quale, da un lato, sancisce un regime di esclusività a favore di un unico ente, per quanto riguarda la gestione di lotterie e di scommesse al totalizzatore, e, dall'altro, estende tale regime di esclusività “a tutto il territorio nazionale, ivi compreso [...] lo spazio Internet”».

SULLA DOMANDA DIRETTA ALLA RIAPERTURA DELLA FASE ORALE DEL PROCEDIMENTO

- 29 Con atto pervenuto alla cancelleria della Corte il 30 ottobre 2008, la Bwin ha chiesto alla Corte di disporre la riapertura della fase orale del procedimento ai sensi dell'art. 61 del regolamento di procedura.
- 30 In applicazione di tale disposizione, l'avvocato generale è stato sentito in merito alla detta domanda.
- 31 La Corte può, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale ovvero su domanda delle parti, riaprire la fase orale del procedimento, ai sensi dell'art. 61 del proprio regolamento di procedura, qualora ritenga di non essere sufficientemente istruita ovvero che la causa debba essere decisa

sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di discussione tra le parti (v., segnatamente, sentenza 26 giugno 2008, causa C 284/06, Burda, Racc. pag. I 4571, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

- 32 Per contro, né lo Statuto della Corte né il suo regolamento di procedura prevedono la facoltà per le parti di depositare osservazioni in risposta alle conclusioni presentate dall'avvocato generale.
- 33 Orbene, con la propria domanda, la Bwin si limita, in sostanza, a commentare le conclusioni dell'avvocato generale, ponendo in risalto, in particolare, il fatto che questi si è fondato, riguardo a taluni punti di fatto, sulle osservazioni dedotte dalla Santa Casa e dal governo portoghese e senza menzionare gli argomenti dedotti dalla medesima e dalla Liga per contestare i punti stessi, né rilevare che essi erano in contestazione.
- 34 La Corte ritiene di disporre, nella specie, di tutti gli elementi necessari per poter rispondere alla questione proposta dal giudice del rinvio e che la causa non debba essere esaminata alla luce di un argomento non dibattuto dinanzi ad essa.
- 35 Conseguentemente, non vi è motivo per disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

SULLA RICEVIBILITÀ DELLA DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE

- 36 Nelle proprie osservazioni presentate alla Corte il governo italiano contesta la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale sulla base del rilievo che la questione proposta dal giudice del rinvio inviterebbe la Corte a pronunciarsi sulla compatibilità di una disposizione di diritto nazionale con il diritto comunitario.
- 37 A tal riguardo si deve rammentare che il sistema di cooperazione istituito dall'art. 234 CE è fondato su una netta separazione di funzioni tra i giudici nazionali e la Corte. Nell'ambito del procedimento avviato in forza di tale articolo, l'interpretazione delle disposizioni nazionali incombe ai giudici degli Stati membri e non alla Corte e non spetta a quest'ultima pronunciarsi sulla compatibilità di norme di diritto interno con le disposizioni del diritto comunitario. Per contro, la Corte è competente a fornire al giudice nazionale tutti gli elementi d'interpretazione propri del diritto comunitario che gli consentano di valutare la compatibilità di norme di diritto interno con la normativa comunitaria (sentenza 6 marzo 2007, cause riunite C 338/04, C 359/04 e C 360/04, Placanica e a., Racc. pag. I 1891, punto 36).

- 38 Si deve rilevare che, con la questione pregiudiziale, il giudice del rinvio invita la Corte a pronunciarsi non sulla compatibilità con il diritto comunitario della normativa specifica relativa al gioco di azzardo in Portogallo, bensì unicamente su taluni elementi di tale normativa, che sono descritti in termini generici, vale a dire, più in particolare, il divieto nei confronti di qualsiasi altro prestatore di servizi diverso dalla Santa Casa, ivi compresi i prestatori stabiliti in altri Stati membri, di proporre, sul territorio portoghese tramite Internet, giochi d'azzardo concessi al detto operatore e giochi ad essi analoghi. Una siffatta domanda è pertanto ricevibile.
- 39 Inoltre, i governi italiano, olandese e norvegese nonché la Commissione delle Comunità europee mettono in dubbio la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale sulla base del rilievo che essa non conterrebbe indicazioni sufficienti per quanto attiene al contenuto e agli obiettivi della normativa portoghese applicabile alla causa principale.
- 40 Per quanto riguarda le informazioni che devono essere fornite alla Corte nell'ambito di una decisione di rinvio, occorre ricordare che queste informazioni non servono solo a consentire alla Corte di dare soluzioni utili, ma devono anche conferire ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia. A tal fine, risulta da una giurisprudenza costante che, da un lato, è necessario che il giudice nazionale definisca il contesto di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate. Dall'altro, la decisione di rinvio deve indicare i motivi precisi che hanno indotto il giudice nazionale a interrogarsi sull'interpretazione del diritto comunitario ed a ritenere necessaria la formulazione di questioni pregiudiziali alla Corte. In tale contesto, è indispensabile che il giudice nazionale fornisca un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni comunitarie di cui chiede l'interpretazione e sul nesso che individua tra quelle disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui alla causa principale (v. sentenza *Placanica e a.*, cit., punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 41 A tal riguardo, è pur vero che la precisione, anzi l'utilità, tanto delle osservazioni presentate dai governi degli Stati membri e dalle altre parti interessate quanto della risposta della Corte può dipendere dal carattere sufficientemente dettagliato delle indicazioni concernenti il contenuto e gli obiettivi della normativa nazionale applicabile alla causa principale. Tuttavia, tenuto conto della separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, non può pretendersi che, prima di adire la Corte, il giudice del rinvio

proceda a tutti i rilievi in fatto e alle valutazioni in diritto ad esso incombenti nell'ambito della propria funzione giurisdizionale. È infatti sufficiente che l'oggetto della causa principale nonché le sue principali questioni riguardo all'ordinamento giuridico comunitario emergano dalla domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di consentire agli Stati membri di presentare le loro osservazioni, conformemente all'art. 23 dello Statuto della Corte di giustizia, e di partecipare efficacemente al procedimento dinanzi alla medesima.

- 42 Nella causa principale la decisione di rinvio soddisfa tali esigenze. Il giudice del rinvio ha definito il contesto di fatto e normativo nel quale si colloca la questione proposta alla Corte. Laddove gli obiettivi della normativa portoghese in materia di gioco d'azzardo non sono individuati nella detta decisione, la Corte sarà chiamata a rispondere alla questione sottoposta tenendo conto, in particolare, degli obiettivi indicati dinanzi alla Corte dalle parti nella causa principale e dal governo portoghese. Ciò premesso, la Corte ritiene che in tali circostanze essa dispone di tutti gli elementi necessari per rispondere alla questione sottoposta.
- 43 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, la domanda di pronuncia pregiudiziale deve essere considerata ricevibile.

SULLA QUESTIONE PREGIUDIZIALE

- 44 Con la questione pregiudiziale, il giudice a quo interroga la Corte in ordine all'interpretazione degli artt. 43 CE, 49 CE e 56 CE.

Sull'applicabilità degli artt. 43 CE e 56 CE

- 45 Considerato che la questione sottoposta al giudice del rinvio riguarda non solo l'art. 49 CE, bensì parimenti gli artt. 43 CE e 56 CE, occorre rilevare anzitutto, alla luce delle informazioni risultanti dagli atti, che non emerge che questi due ultimi articoli possano trovare applicazione nella causa principale.
- 46 Per quanto attiene all'applicabilità dell'art. 43 CE, è pacifico che la Bwin eserciti le proprie attività in Portogallo esclusivamente via Internet, senza operare, tramite intermediari situati sul territorio portoghese e, quindi, senza che sia stato costituito una sede principale o secondaria in Portogallo. Parimenti, dagli atti non emerge che la Bwin abbia avuto intenzione di stabilirsi in Portogallo. Conseguentemente, nessun elemento induce a ritenere che le disposizioni del Trattato relative alla libertà di stabilimento possano trovare applicazione nella causa principale.

- 47 Per quanto attiene all'applicabilità dell'art. 56 CE, si deve rilevare che gli eventuali effetti restrittivi della normativa nazionale di cui alla causa principale sulla libera circolazione dei capitali e sulla libertà dei pagamenti non costituirebbe altro che la conseguenza inevitabile delle eventuali restrizioni imposte alla libera prestazione dei servizi. Orbene, qualora una misura nazionale incida simultaneamente su più libertà fondamentali, la Corte l'esamina, in linea di principio, riguardo ad una sola di esse qualora emerga che, nelle circostanze della specie, le altre siano del tutto secondarie rispetto alla prima e possano essere ad essa collegate (v., in tal senso, sentenza 3 ottobre 2006, causa C 452/04, *Fidium Finanz*, Racc. pag. I 9521, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 Ciò premesso, la questione sottoposta dal giudice del rinvio deve essere risolta riguardo unicamente all'art. 49 CE.

Sulla portata della questione pregiudiziale

- 49 La causa principale riguarda la commercializzazione in Portogallo di taluni giochi d'azzardo praticati con l'ausilio di un supporto elettronico, vale a dire Internet. La Bwin, operatore privato stabilito in un altro Stato membro, propone giochi d'azzardo in Portogallo esclusivamente tramite Internet e le infrazioni amministrative previste dall'art. 11, n. 1, lett. a) e b), del decreto legge n. 282/2003, contestate alla Liga e alla Bwin nell'ambito della causa principale, riguardano esclusivamente comportamenti relativi a giochi organizzati per via elettronica.
- 50 La questione sottoposta dal giudice del rinvio deve essere pertanto intesa nel senso che con essa si chiede, sostanzialmente, se l'art. 49 CE osti alla normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori quali la Bwin, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di proporre giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio dello Stato membro medesimo.

Sulla sussistenza di restrizioni alla libera prestazione di servizi

- 51 L'art. 49 CE impone l'eliminazione di qualsiasi restrizione alla libera prestazione di servizi, anche qualora essa si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, quando sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro, ove fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenze 25 luglio 1991, causa C 76/90, *Säger*, Racc. pag. I 4221, punto 12, e 3 ottobre 2000, causa C 58/98, *Corsten*, Racc. pag. I 7919, punto 33). Peraltro, della libertà di prestazione di servizi beneficia

tanto il prestatore quanto il destinatario dei servizi (v., in tal senso, sentenza 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, Luisi e Carbone, Racc. pag. 377, punto 16).

- 52 È pacifico che la normativa di uno Stato membro che vieti a prestatori quale la Bwin, stabiliti in altri Stati membri, di offrire servizi sul territorio del detto Stato tramite Internet, costituisca una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE (v., in tal senso, sentenza 6 novembre 2003, causa C 243/01, Gambelli e a., Racc. pag. I 13031, punto 54).
- 53 Una siffatta normativa impone, inoltre, una restrizione alla libertà dei residenti nello Stato membro interessato di beneficiare, tramite Internet, dei servizi offerti in altri Stati membri.
- 54 Si deve conseguentemente rilevare, come del resto espressamente riconosciuto dal governo portoghese, che la normativa oggetto della causa principale determina una restrizione alla libera prestazione di servizi garantita dall'art. 49 CE.

Sulla giustificazione della restrizione alla libera prestazione di servizi

- 55 Occorre esaminare in qual misura la restrizione di cui trattasi nella causa principale possa essere ammessa sulla base delle misure derogatorie espressamente previste dagli artt. 45 CE e 46 CE, applicabili in materia a norma dell'art. 55 CE, ovvero possa essere giustificata, conformemente alla giurisprudenza della Corte, da motivi imperativi di interesse generale.
- 56 L'art. 46, n. 1, CE ammette restrizioni giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica. La giurisprudenza ha inoltre individuato un certo numero di motivi imperativi di interesse generale, quali gli obiettivi di tutela dei consumatori, di prevenzione della frode e dell'incitazione dei cittadini ad una spesa eccessiva collegata al gioco nonché di prevenzione di turbative all'ordine sociale in generale (v., sentenza Placanica e a., cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata).
- 57 In tale contesto, si deve rilevare, come ricordato dalla maggior parte degli Stati membri che hanno presentato osservazioni dinanzi alla Corte, che la disciplina dei giochi d'azzardo rientra nei settori in cui sussistono tra gli Stati membri divergenze considerevoli di ordine morale, religioso e culturale. In assenza di armonizzazione comunitaria in materia, spetta ad ogni singolo Stato membro valutare, in tali settori, alla luce della propria scala dei valori, le esigenze che la tutela degli interessi di cui trattasi implica (v., segnatamente, sentenze 14 dicembre 1979, causa 34/79, Henn e Darby, Racc. pag. 3795,

- punto 15; 24 marzo 1994, causa C 275/92, Schindler, Racc. pag. I 1039, punto 32; 20 novembre 2001, causa C 268/99, Jany e a., Racc. pag. I 8615, punti 56 e 60, nonché Placanica e a., cit., punto 47).
- 58 Il solo fatto che uno Stato membro abbia scelto un sistema di protezione differente da quello adottato da un altro Stato membro non può rilevare ai fini della valutazione della necessità e della proporzionalità delle disposizioni prese in materia. Queste vanno valutate soltanto alla stregua degli obiettivi perseguiti dalle competenti autorità dello Stato membro interessato e del livello di tutela che intendono assicurare (sentenze 21 settembre 1999, causa C 124/97, Läärrä e a., Racc. pag. I 6067, punto 36, e 21 ottobre 1999, causa C 67/98, Zenatti, Racc. pag. I 7289, punto 34).
- 59 Gli Stati membri sono conseguentemente liberi di fissare gli obiettivi della loro politica in materia di giochi d'azzardo e, eventualmente, di definire con precisione il livello di protezione perseguito. Tuttavia, le restrizioni che essi impongono devono soddisfare le condizioni che risultano dalla giurisprudenza della Corte per quanto riguarda la loro proporzionalità (sentenza Placanica e a., cit., punto 48).
- 60 Nella specie, occorre pertanto esaminare, in particolare, se la restrizione dell'offerta di giochi d'azzardo tramite Internet imposta dalla normativa nazionale oggetto della causa principale sia idonea a garantire il conseguimento di uno o più obiettivi perseguiti dallo Stato membro interessato e se essa non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento. In ogni caso, tali restrizioni devono essere applicate in modo non discriminatorio (v., in tal senso, sentenza Placanica e a., cit., punto 49).
- 61 In tale contesto si deve rammentare che una normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo addotto solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo in modo coerente e sistematico (sentenza 10 marzo 2009, causa C 169/07, Hartlauer, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 55).
- 62 Secondo il governo portoghese e la Santa Casa, l'obiettivo principale perseguito dalla normativa nazionale consiste nella lotta alla criminalità, più in particolare nella tutela dei consumatori dei giochi d'azzardo contro le frodi commesse dagli operatori.
- 63 Si deve rilevare, a tal riguardo, che la lotta alla criminalità può costituire un motivo imperativo di interesse generale che può giustificare restrizioni nei confronti degli operatori autorizzati a proporre servizi nel settore del gioco

d'azzardo. Infatti, tenuto conto della rilevanza delle somme che essi possono raccogliere e delle vincite che possono offrire ai giocatori, tali giochi comportano rischi elevati di reati e di frodi.

- 64 La Corte ha inoltre riconosciuto che un'autorizzazione limitata dei giochi in un ambito esclusivo presenta il vantaggio di incanalare la gestione dei giochi medesimi in un circuito controllato e di prevenire il rischio che tale gestione sia diretta a scopi fraudolenti e criminosi (v. sentenze citate Läärä e a., e Zenatti, punto 35).
- 65 Il governo portoghese deduce che la concessione del diritto esclusivo di organizzazione del gioco d'azzardo alla Santa Casa consente di garantire il funzionamento di un sistema controllato e sicuro. Da un lato, la lunga storia della Santa Casa, la cui esistenza risale a più di cinque secoli or sono, dimostrerebbe l'affidabilità di tale ente. Dall'altro, il governo portoghese sottolinea che la Santa Casa opera alle strette dipendenze del medesimo. L'inquadramento giuridico del gioco d'azzardo, lo Statuto della Santa Casa e il coinvolgimento del governo nella nomina dei membri degli organi amministrativi della stessa consentirebbero allo Stato di esercitare un potere di tutela effettiva sulla Santa Casa. Tale regime legale e statutario fornirebbe sufficienti garanzie allo Stato per quanto attiene al rispetto delle norme dirette a salvaguardare l'onestà dei giochi d'azzardo organizzati dalla Santa Casa.
- 66 A tal riguardo, dal contesto normativo nazionale, richiamato supra ai punti 12-19, emerge che l'organizzazione ed il funzionamento della Santa Casa sono disciplinati da considerazioni e da esigenze dirette al conseguimento di obiettivi di interesse pubblico. Al dipartimento dei giochi della Santa Casa sono stati conferiti poteri di autorità amministrativa per aprire, istruire e dar corso a procedimenti sanzionatori per l'esercizio illecito dei giochi d'azzardo attribuiti in via esclusiva alla Santa Casa.
- 67 Si deve riconoscere, in tale contesto, che la concessione del diritto esclusivo per la gestione del gioco d'azzardo tramite Internet ad un operatore unico, quale la Santa Casa, soggetto allo stretto controllo dei poteri pubblici, può consentire, in circostanze come quelle della causa principale, di incanalare la gestione di tali giochi in un circuito controllato ed essere così considerato idoneo a proteggere i consumatori contro le frodi commesse dagli operatori.
- 68 Per quanto attiene all'esame del carattere necessario del regime oggetto della causa principale, il governo portoghese deduce che le autorità di uno Stato membro non hanno le stesse possibilità di controllo nei confronti di operatori con sede al di fuori del territorio nazionale che si servano della

rete Internet per offrire i loro servizi rispetto a quelle di cui dispongono nei confronti di un operatore quale la Santa Casa.

- 69 Si deve rilevare, in proposito, che il settore dei giochi d'azzardo offerti tramite Internet non costituisce oggetto di un'armonizzazione comunitaria. Uno Stato membro può quindi legittimamente ritenere che il solo fatto che un operatore, quale la Bwin, offra legittimamente servizi compresi in tale settore tramite Internet in un altro Stato membro in cui sia stabilito e in cui sia già soggetto, in linea di principio, a determinati requisiti di legge ed al controllo da parte delle competenti autorità di quest'ultimo Stato membro, non possa essere considerato quale garanzia sufficiente di protezione dei consumatori nazionali contro i rischi di frode e di criminalità, alla luce delle difficoltà che, in un siffatto contesto, le autorità dello Stato membro di stabilimento possono incontrare nella valutazione delle caratteristiche qualitative e della correttezza professionale degli operatori.
- 70 Inoltre, in considerazione dell'assenza di un contatto diretto tra il consumatore e l'operatore, i giochi d'azzardo accessibili via Internet implicano rischi di natura differente e maggiore importanza rispetto ai mercati tradizionali dei giochi medesimi per quanto attiene ad eventuali frodi commesse dagli operatori nei confronti dei consumatori.
- 71 Non può essere peraltro esclusa la possibilità che un operatore, che sponsorizzi talune competizioni sportive per le quali accetti scommesse nonché talune squadre partecipanti alle competizioni medesime, si venga a trovare in una situazione che gli consenta di influire direttamente o indirettamente sul risultato delle medesime, aumentando così i propri profitti.
- 72 Dalle suesposte considerazioni emerge che la restrizione oggetto della causa principale può essere considerata, tenuto conto delle particolarità connesse all'offerta di giochi d'azzardo su Internet, giustificata dall'obiettivo di lotta contro la frode e la criminalità.
- 73 La questione pregiudiziale deve essere conseguentemente risolta nel senso che l'art. 49 CE non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori, quali la Bwin, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di offrire giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio del detto Stato membro.

SULLE SPESE

- 74 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento

costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

L'art. 49 CE non osta ad una normativa di uno Stato membro, come quella oggetto della causa principale, che vieti ad operatori, quali la Bwin International Ltd, stabiliti in altri Stati membri in cui forniscono legittimamente servizi analoghi, di offrire giochi d'azzardo tramite Internet sul territorio del detto Stato membro.

Firme

REGOLAMENTAZIONE INTERNAZIONALE

**STATUTES OF ICAS AND CAS
(2010 edition)**

**STATUTES OF THE BODIES WORKING FOR THE SETTLEMENT OF
SPORTS-RELATED DISPUTES***

A Joint Dispositions

S1 In order to settle sports-related disputes through arbitration and mediation, two bodies are hereby created:

- the International Council of Arbitration for Sport (the “ICAS”)
- the Court of Arbitration for Sport (the “CAS”).

The disputes to which a federation, association or other sports-related body is party are a matter for arbitration in the sense of this Code, only insofar as the statutes or regulations of the said sports-related bodies or a specific agreement so provide.

The seat of the ICAS and the CAS is established in Lausanne, Switzerland.

S2 The task of the ICAS is to facilitate the settlement of sports-related disputes through arbitration or mediation and to safeguard the independence of the CAS and the rights of the parties. To this end, it looks after the administration and financing of the CAS.

S3 The CAS, which maintains a list of arbitrators, provides for the arbitral resolution of sports-related disputes through arbitration conducted by Panels composed of one or three arbitrators.

The CAS is comprised of an Ordinary Arbitration Division and an Appeals Arbitration Division.

* In this Code, the masculine gender used in relation to any physical person shall, unless there is a specific provision to the contrary, be understood as including the feminine gender.

The CAS, which maintains a list of mediators, provides for the resolution of sports-related disputes through mediation. The mediation procedure is governed by separate rules.

B The International Council of Arbitration for Sport (ICAS)

1 Composition

S4 The ICAS is composed of twenty members, namely high-level jurists appointed in the following manner:

- a. four members are appointed by the International Sports Federations (the “IFs”), viz. three by the Summer Olympic IFs (“ASOIF”) and one by the Winter Olympic IFs (“AIWF”), chosen from within or from outside their membership;
- b. four members are appointed by the Association of the National Olympic Committees (“ANOC”), chosen from within or from outside its membership;
- c. four members are appointed by the International Olympic Committee (“IOC”), chosen from within or from outside its membership;
- d. four members are appointed by the twelve members of the ICAS listed above, after appropriate consultation with a view to safeguarding the interests of the athletes;
- e. four members are appointed by the sixteen members of the ICAS listed above and chosen from among personalities independent of the bodies designating the other members of the ICAS.

S5 The members of the ICAS are appointed for a renewable period of four years.

Upon their appointment, the members of the ICAS sign a declaration undertaking to exercise their function in a personal capacity, with total objectivity and independence, in conformity with this Code. They are, in particular, bound by the confidentiality obligation provided in Article R43.

The members of the ICAS may not appear on the list of CAS arbitrators nor act as counsel to one of the parties in proceedings before the CAS.

If a member of the ICAS resigns, dies or is prevented from carrying out his functions for any other reason, he is replaced, for the remaining period of his mandate, in conformity with the terms applicable to his appointment.

The ICAS may grant the title of Honorary Member to any former ICAS member who has made an exceptional contribution to the development of ICAS/CAS. The title of Honorary Member may be granted posthumously.

2 Attributions

S6 The ICAS exercises the following functions:

1. It adopts and amends this Code;
2. It elects from among its members for a renewable period of four years:
 - the President,
 - two Vice-Presidents who shall replace the President if necessary, by order of seniority in age; if the office of President becomes vacant, the senior Vice-President shall exercise the functions and responsibilities of the President until the election of the new President,
 - the President of the Ordinary Arbitration Division and the President of the Appeals Arbitration Division of the CAS,
 - the deputies of the two Division Presidents who can replace them in the event they are prevented from carrying out their functions;

The election of the President and of the Vice-Presidents shall take place after consultation with the IOC, the ASOIF, the AIOWF and the ANOC.

The election of the President, Vice-Presidents, Division Presidents and their deputies shall take place at the last ICAS plenary meeting before the end of the four-year cycle.

3. It appoints the personalities who are to constitute the list of arbitrators and the list of CAS mediators and can remove them from those lists (Article S3);
4. It exercises those functions concerning the challenge and removal of arbitrators, and any other functions which the Procedural Rules confer upon it;
5. It looks after the financing of the CAS. To this end, *inter alia*;

- 5.1 it receives and manages the funds allocated to its operations, in conformity with the financial regulations of the CAS;
 - 5.2 it approves the ICAS budget prepared by the CAS Court Office;
 - 5.3 it approves the annual accounts of the CAS established by the CAS Court Office;
 6. It appoints the CAS Secretary General and terminates his duties upon proposal of the President;
 7. It supervises the activities of the CAS Court Office;
 8. If it deems such action appropriate, it sets up regional or local, permanent or *ad hoc* arbitration structures;
 9. If it deems such action appropriate, it creates a legal aid fund to facilitate access to CAS arbitration for natural persons without sufficient financial means. The operation of the legal aid fund including criteria to access the funds is set out in the CAS legal aid guidelines;
 10. It may take any other action which it deems likely to protect the rights of the parties and, in particular, to best guarantee the total independence of the arbitrators and to promote the settlement of sports-related disputes through arbitration.
- S7 The ICAS exercises its functions either itself, or through the intermediary of its Board, comprising the President and two Vice-Presidents of the ICAS, the President of the Ordinary Arbitration Division and the President of the CAS Appeals Arbitration Division.

The ICAS may not delegate to the Board the functions listed under Article S6, paragraphs 1, 2, 5.2 and 5.3.

3 Operation

- S8 1. The ICAS meets whenever the activity of the CAS so requires, but at least once a year.

The ICAS constitutes a quorum when at least half its members participate in taking a decision. Decisions are taken during meetings or by correspondence by a majority of the votes cast. Abstentions and blank or spoiled votes are not taken into consideration in the calculation of the

required majority. Voting by proxy is not allowed. Voting is held by secret ballot if the President so decides or upon the request of at least a quarter of the members present. The President has the casting vote in the event of a tie.

2. Any modification of this Code requires a majority of two thirds of the ICAS members. Furthermore, the provisions of item 1 above apply.
3. Any ICAS member is eligible to be a candidate for the ICAS Presidency. Registration for candidature shall be made in writing and filed with the Secretary General no later than six months prior to the election meeting.

The quorum required at a meeting for the election of the ICAS President is three quarters of the ICAS members. The President is elected by an absolute majority of the members present. If there is more than one candidate for the position of President, successive rounds of voting shall be organized. The candidate having the least number of votes in each round shall be eliminated. In the case of a tie among two or more candidates, a vote between those candidates shall be organized and the candidate having the lesser number of votes shall be eliminated. If following this subsequent vote, there is still a tie, the candidate(s) who has(have) seniority of age is(are) selected.

If the quorum is not reached or if the last candidate in the voting rounds, or the only candidate, does not obtain an absolute majority in the last voting round, the current acting president shall remain in his position until a new election. The new election shall be held within four months of the unsuccessful election and in accordance with the above rules, with the exception that the President is elected by a simple majority when two candidates or less remain in competition.

The election is held by secret ballot. An election by correspondence is not allowed.

4. The CAS Secretary General takes part in the decision-making with a consultative voice and acts as Secretary to the ICAS.
- S9 The President of the ICAS is also President of the CAS. He is also responsible for the ordinary administrative tasks within the remit of the ICAS.
- S10 The Board of the ICAS meets at the invitation of the ICAS President.

The CAS Secretary General participates in the decision-making with a consultative voice and acts as Secretary to the Board.

The Board constitutes a quorum if three of its members participate in taking a decision. Decisions are taken during meetings or by correspondence with a simple majority of those voting; the President has the casting vote in the event of a tie.

- S11 A member of the ICAS or the Board may be challenged when circumstances allow legitimate doubt to be cast on his independence *vis-à-vis* one of the parties to an arbitration which must be the subject of a decision by the ICAS or the Board pursuant to Article S6, paragraph 4. He shall spontaneously disqualify himself when the subject of a decision is an arbitration procedure in which a sports-related body to which he belongs appears as a party or in which a member of the law firm to which he belongs is an arbitrator or counsel.

The ICAS, with the exception of the challenged member, shall determine the directions with respect to the procedure for challenge.

The disqualified member shall not take part in the deliberations concerning the arbitration in question and shall not receive any information on the activities of the ICAS and the Board concerning such arbitration.

C The Court of Arbitration for Sport (CAS)

1 Mission

- S12 The CAS sets in operation Panels which have the task of providing for the resolution by arbitration and/or mediation of disputes arising within the field of sport in conformity with the Procedural Rules (Articles R27 et seq.).

To this end, the CAS attends to the constitution of Panels and the smooth running of the proceedings. It places the necessary infrastructure at the disposal of the parties.

The responsibilities of such Panels are, *inter alia*:

- a. to resolve the disputes that are referred to them through ordinary arbitration;

- b. to resolve through the appeals arbitration procedure disputes concerning the decisions of federations, associations or other sports-related bodies, insofar as the statutes or regulations of the said sports-related bodies or a specific agreement so provide;
- c. to give non-binding advisory opinions at the request of the IOC, the IFs, the NOCs, the World Anti-Doping Agency (“WADA”), the associations recognized by the IOC and the Olympic Games Organizing Committees (“OCOGs”).

2 Arbitrators

S13 The personalities designated by the ICAS, in conformity with Article S6, paragraph 3, appear on the CAS list for a renewable period of four years. The ICAS reviews the complete list every four years; the new list enters into force on 1 January of the following year.

There are at least one hundred and fifty arbitrators and at least fifty mediators.

S14 In establishing the list of CAS arbitrators, the ICAS shall call upon personalities with full legal training, recognized competence with regard to sports law and/or international arbitration, a good knowledge of sport in general and a good command of at least one CAS working language. In addition, the ICAS shall respect, in principle, the following distribution:

- 1/5th of the arbitrators selected from among the persons proposed by the IOC, chosen from within its membership or from outside;
- 1/5th of the arbitrators selected from among the persons proposed by the IFs, chosen from within their membership or outside;
- 1/5th of the arbitrators selected from among the persons proposed by the NOCs, chosen from within their membership or outside;
- 1/5th of the arbitrators chosen, after appropriate consultations, with a view to safeguarding the interests of the athletes;
- 1/5th of the arbitrators chosen from among persons independent of the bodies responsible for proposing arbitrators in conformity with the present article.

S15 The proposals for designating such arbitrators that shall constitute the list referred to in Article S14, shall be notified to the ICAS.

The list of CAS arbitrators and all modifications to such list are

published.

- S16 In appointing the personalities who appear on the list of arbitrators, the ICAS shall, wherever possible, ensure fair representation of the continents and of the different juridical cultures.
- S17 Subject to the provisions of the Procedural Rules (Articles R27 et seq.), if a CAS arbitrator resigns, dies or is prevented from carrying out his functions for any other reason, he may be replaced, for the remaining period of his mandate, in conformity with the terms applicable to his appointment.
- S18 The personalities who appear on the list of arbitrators may be called upon to serve on Panels constituted by either of the CAS Divisions.

Upon their appointment, the CAS arbitrators and mediators sign a declaration undertaking to exercise their functions personally with total objectivity and independence, and in conformity with the provisions of this Code.

CAS arbitrators and mediators may not act as counsel for a party before the CAS.

- S19 CAS arbitrators and mediators are bound by the duty of confidentiality, which is provided for in the Code and in particular shall not disclose to any third party any facts or other information relating to proceedings conducted before CAS.

The ICAS may remove, temporarily or permanently, an arbitrator or a mediator from the list of CAS members if he violates any rule of this Code or if his action affects the reputation of ICAS/CAS.

3 Organisation of the CAS

- S20 The CAS is composed of two divisions, the Ordinary Arbitration Division and the Appeals Arbitration Division.
- a. *The Ordinary Arbitration Division* constitutes Panels, whose task is to resolve disputes submitted to the ordinary procedure, and performs, through the intermediary of its President or his deputy, all other functions in relation to the smooth running of the proceedings conferred upon it by the Procedural Rules (Articles R27 et seq.).

- b. *The Appeals Arbitration Division* constitutes Panels, whose task is to resolve disputes concerning the decisions of federations, associations or other sports-related bodies insofar as the statutes or regulations of the said sports-related bodies or a specific agreement so provide. It performs, through the intermediary of its President or his deputy, all other functions in relation to the smooth running of the proceedings conferred upon it by the Procedural Rules (Articles R27 et seq.).

Arbitration proceedings submitted to the CAS are assigned by the CAS Court Office to one of these two Divisions according to their nature. Such assignment may not be contested by the parties or raised by them as a cause of irregularity. In the event of a change of circumstances during the procedure, the CAS Court Office, after consultation with the Panel, may assign the arbitration to another Division. Such reassignment shall not affect the constitution of the Panel or the validity of the proceedings that have taken place prior to such re-assignment.

The CAS has a mediation system that it sets in motion in accordance with its regulations.

- S21 The President of one or other of the two Divisions of the CAS may be challenged if circumstances exist that give rise to legitimate doubts with regard to his independence *vis-à-vis* one of the parties to an arbitration assigned to his Division. He shall spontaneously disqualify himself if, in arbitration proceedings assigned to his Division, one of the parties is a sports-related body to which he belongs, or if a member of the law firm to which he belongs is acting as arbitrator or counsel.

The ICAS, with the exception of the challenged member, shall determine the directions with respect to the procedure for challenge.

If the President of one of the two Divisions is challenged, the functions relating to the smooth running of the proceedings conferred upon him by the Procedural Rules (Articles R27 et seq.), are performed by his deputy or by the CAS President if the deputy is also challenged. The persons disqualified shall not receive any information concerning the activities of the CAS regarding the arbitration proceedings which led to their disqualification.

- S22 The CAS includes a Court Office composed of a Secretary General and one or more Counsel, who replace the Secretary General when required.

The CAS Court Office performs the functions which are assigned to it by this Code.

D Miscellaneous Provisions

S23 These Statutes are supplemented by the Procedural Rules adopted by the ICAS.

S24 The English text and the French text are authentic. In the event of any divergence, the French text shall prevail.

S25 These Statutes may be amended by decision of the ICAS, in conformity with Article S8.

S26 These Statutes and Procedural Rules come into force through the decision of the ICAS, taken by a two-thirds majority.

Procedural Rules

A General Provisions

R27 Application of the Rules

These Procedural Rules apply whenever the parties have agreed to refer a sportsrelated dispute to the CAS. Such disputes may arise out of an arbitration clause inserted in a contract or regulations or of a later arbitration agreement (ordinary arbitration proceedings) or involve an appeal against a decision rendered by a federation, association or sports-related body where the statutes or regulations of such bodies, or a specific agreement provides for an appeal to the CAS (appeal arbitration proceedings).

Such disputes may involve matters of principle relating to sport or matters of pecuniary or other interests brought into play in the practice or the development of sport and, generally speaking, any activity related or connected to sport.

These Procedural Rules also apply where the CAS is called upon to give an advisory opinion (consultation proceedings).

R28 Seat

The seat of the CAS and of each Arbitration Panel (“Panel”) is Lausanne,

Switzerland. However, should circumstances so warrant, and after consultation with all parties, the President of the Panel or, if he has not yet been appointed, the President of the relevant Division may decide to hold a hearing in another place and issues the appropriate directions related to such hearing.

R29 Language

The CAS working languages are French and English. In the absence of agreement between the parties, the President of the Panel or, if he has not yet been appointed, the President of the relevant Division, shall select one of these two languages as the language of the arbitration at the outset of the procedure, taking into account all pertinent circumstances. Thereafter, the procedure is conducted exclusively in the language selected, unless the parties and the Panel agree otherwise.

The parties may request that another language be selected provided that the Panel and the CAS Court Office agree. If agreed, the CAS Court Office determines with the Panel the conditions related to the choice of the language; if necessary, the Panel may order that the parties bear all or part of the translation and interpreting costs.

The Panel may order that all documents submitted in languages other than that of the procedure be filed together with a certified translation in the language of the procedure.

R30 Representation and Assistance

The parties may be represented or assisted by persons of their choice. The names, addresses, telephone and facsimile numbers of the persons representing the parties shall be communicated to the CAS Court Office, the other party and the Panel after its formation. A power of attorney must be provided

R31 Notifications and Communications

All notifications and communications that the CAS or the Panel intend for the parties shall be made through the CAS Court Office. The notifications and communications shall be sent to the address shown in the arbitration request, statement of appeal or application for an opinion, or to any other address specified at a later date.

All arbitration awards, orders, and other decisions made by the CAS

and the Panel shall be notified by any means permitting proof of receipt.

All communications from the parties intended for CAS or the Panel shall be sent by courier or facsimile to the CAS Court Office, failing which they shall be declared inadmissible. The request for arbitration, the statement of appeal and all written submissions must be filed by the parties in as many copies as there are other parties and arbitrators, together with one additional copy for the CAS itself. In case of noncompliance with this rule, the CAS will not proceed. The exhibits attached to any written submissions may be sent to the CAS Court Office by electronic mail; the CAS Court Office may then forward them by the same means.

R32 Time limits

The time limits fixed under this Code shall begin from the day after that on which notification by the CAS is received. Official holidays and non-working days are included in the calculation of time limits. The time limits fixed under this Code are respected if the communications by the parties are sent before midnight on the last day on which such time limits expire. If the last day of the time limit is an official holiday or a non-business day in the country where the notification has been made, the time limit shall expire at the end of the first subsequent business day.

Upon application on justified grounds, either the President of the Panel or, if he has not yet been appointed, the President of the relevant Division, may extend the time limits provided in these Procedural Rules, with the exception of the time limit for the filing of the statement of appeal, if the circumstances so warrant and provided that the initial time limit has not already expired. With the exception of the time limit for the statement of appeal, any request for a first extension of time of a maximum of five days can be decided by the CAS Secretary General.

The Panel or, if it has not yet been constituted, the President of the relevant Division may, upon application on justified grounds, suspend an ongoing arbitration for a limited period of time.

R33 Independence and Qualifications of Arbitrators

Every arbitrator shall be and remain independent of the parties and shall immediately disclose any circumstances likely to affect his independence with respect to any of the parties.

Every arbitrator shall appear on the list drawn up by the ICAS in accordance with the Statutes which are part of this Code, shall have a good command of the language of the arbitration and shall have the availability required to expeditiously complete the arbitration.

R34 Challenge

An arbitrator may be challenged if the circumstances give rise to legitimate doubts over his independence. The challenge shall be brought within seven days after the ground for the challenge has become known.

Challenges are in the exclusive power of the ICAS Board which may decide at its discretion to refer a case to the ICAS. The petition setting forth the facts giving rise to the challenge shall be lodged by a party. The ICAS Board or the ICAS shall rule on the challenge after the other party (-ies), the challenged arbitrator and the other arbitrators have been invited to submit written comments. The ICAS Board or the ICAS shall give brief reasons for its decision and may decide to publish it.

R35 Removal

An arbitrator may be removed by the ICAS if he refuses to or is prevented from carrying out his duties or if he fails to fulfil his duties pursuant to the present Code. The ICAS may exercise such power through its Board in accordance with the Statutes which form part of this Code. The Board shall invite the parties, the arbitrator in question and the other arbitrators to submit written comments and shall give brief reasons for its decision.

R36 Replacement

In the event of resignation, death, challenge or removal of an arbitrator, such arbitrator shall be replaced in accordance with the provisions applicable to his appointment. Unless otherwise agreed by the parties or otherwise decided by the Panel, the proceedings shall continue without repetition of the procedure which took place prior to the replacement.

R37 Provisional and Conservatory Measures

No party may apply for provisional or conservatory measures under these Procedural Rules before the request for arbitration or the statement of appeal, which implies the exhaustion of internal remedies, has been filed with the CAS.

The President of the relevant Division, prior to the transfer of the file to the Panel, or thereafter the Panel may, upon application by one of the parties, make an order for provisional or conservatory measures. In agreeing to submit to these Procedural Rules any dispute subject to appeal arbitration proceedings, the parties expressly waive their rights to request such measures from state authorities. This waiver does not apply to provisional or conservatory measures in connection with disputes subject to ordinary arbitration proceedings.

If an application for provisional measures is filed, the President of the relevant Division or the Panel invites the opponent to express his position within ten days or within a shorter time limit if circumstances so require. The President of the relevant Division or the Panel shall issue an order within a short time and shall rule first on the CAS jurisdiction. The Division President may terminate the arbitration procedure if he rules that the CAS has manifestly no jurisdiction. In case of utmost urgency, the President of the relevant Division, prior to the transfer of the file to the Panel, or thereafter the President of the Panel may issue an order upon mere presentation of the application, provided that the opponent is heard subsequently.

Provisional and conservatory measures may be made conditional upon the provision of security.

B Special Provisions Applicable to the Ordinary Arbitration Procedure

R38 Request for Arbitration

The party intending to submit a reference to arbitration under these Procedural Rules shall file a request with the CAS containing:

- the name and full address of the Respondent(s);
- a brief statement of the facts and legal argument, including a statement of the issue to be submitted to the CAS for determination;
- the Claimant's request for relief;
- a copy of the contract containing the arbitration agreement or of any document providing for arbitration in accordance with these Procedural Rules;
- any relevant information about the number and choice of the arbitrator(s), in particular if the arbitration agreement provides for three arbitrators, the name and address of the arbitrator chosen by the Claimant from the CAS list of arbitrators.

Upon filing its request, the Claimant shall pay the Court Office fee provided in Article R64.1.

If the above-mentioned requirements are not fulfilled when the request for arbitration is filed, the CAS Court Office shall grant once only a short deadline to the Claimant to complete his request, failing which it shall be deemed withdrawn.

R39 Initiation of the Arbitration by the CAS and Answer

Unless it is apparent from the outset that there is manifestly no arbitration agreement referring to the CAS, the CAS Court Office shall take all appropriate actions to set the arbitration in motion. To this effect, it shall in particular communicate the request to the Respondent, call upon the parties to express themselves on the law applicable to the merits of the dispute and set time limits for the Respondent to submit any relevant information about the number and choice of the arbitrator(s), in particular to appoint an arbitrator from the CAS list, as well as to file an answer to the request for arbitration. The answer shall contain:

- a brief statement of the defence;
- any defence of lack of jurisdiction;
- any counterclaim.

The Respondent may request that the time limit for the filing of the answer be fixed after the payment by the Claimant of the advance of costs provided by Art. R64.2 of this Code.

R40 Formation of the Panel

R40.1 Number of Arbitrators

The Panel is composed of one or three arbitrators. If the arbitration agreement does not specify the number of arbitrators, the President of the Division shall determine the number, taking into account the amount in dispute and the complexity of the dispute.

R40.2 Appointment of the Arbitrators

The parties may agree on the method of appointment of the arbitrators. In the absence of an agreement, the arbitrators shall be appointed in accordance with the following paragraphs.

If, by virtue of the arbitration agreement or a decision of the President of the Division, a sole arbitrator is to be appointed, the parties may select him by mutual agreement within a time limit of fifteen days set by the CAS Court Office upon receipt of the request. In the absence of an agreement being reached within that time limit, the President of the Division shall proceed with the appointment.

If, by virtue of the arbitration agreement or a decision of the President of the Division, three arbitrators are to be appointed, the Claimant shall nominate its arbitrator in the request or within the time limit set in the decision on the number of arbitrators and the Respondent shall nominate its arbitrator within the time limit set by the CAS Court Office upon receipt of the request. In the absence of such appointment, the President of the Division shall proceed with the appointment in lieu of the parties. The two arbitrators so appointed shall select the President of the Panel by mutual agreement within a time limit set by the CAS Court Office. In the absence of an agreement being reached within that time limit, the President of the Division shall appoint the President of the Panel in lieu of the two arbitrators.

R40.3 Confirmation of the Arbitrators and Transfer of the File

Any arbitrator nominated by the parties or by other arbitrators shall only be deemed appointed after confirmation by the President of the Division. Before proceeding with such confirmation, the latter shall ascertain that the arbitrator fulfils the requirements of Article R33.

Once the Panel is formed, the CAS Court Office takes notice of the formation and transfers the file to the arbitrators unless none of the parties has paid an advance of costs provided by Art. R64.2 of the Code.

An *ad hoc* clerk may be appointed to assist the Panel. He must be independent from the parties. His fees shall be included in the arbitration costs.

R41 Multiparty Arbitration

R41.1 Plurality of Claimants / Respondents

If the request for arbitration names several Claimants and/or Respondents, the CAS shall proceed with the formation of the Panel in accordance with the number of arbitrators and the method of appointment agreed by all parties. In the absence of such an agreement, the President

of the Division shall decide on the number of arbitrators in accordance with Article R40.1.

If a sole arbitrator is to be appointed, Article R40.2 shall apply. If three arbitrators are to be appointed and there are several Claimants, the Claimants shall jointly nominate an arbitrator. If three arbitrators are to be appointed and there are several Respondents, the Respondents shall jointly nominate an arbitrator. In the absence of such a joint nomination, the President of the Division shall proceed with the appointment in lieu of the Claimants/Respondents. If there are three or more parties with divergent interests, both arbitrators shall be appointed in accordance with the agreement between the parties. In the absence of such agreement, the arbitrators shall be appointed by the President of the Division in accordance with Article R40.2. In all cases, the arbitrators shall select the President of the Panel in accordance with Article R40.2.

R41.2 Joinder

If a Respondent intends to cause a third party to participate in the arbitration, it shall mention it in its answer, together with the reasons therefor, and file an additional copy of its answer. The CAS Court Office shall communicate this copy to the person whose participation is requested and set such person a time limit to state its position on its participation and to submit a response pursuant to Article R39. It shall also set a time limit for the Claimant to express its position on the participation of the third party.

R41.3 Intervention

If a third party intends to participate as a party to the arbitration, it shall file with the CAS an application to this effect, together with the reasons therefor within 10 days after the arbitration has become known to the intervenor but before the hearing or before the closing of the evidentiary proceedings if no hearing is held. The CAS Court Office shall communicate a copy of this application to the parties and set a time limit for them to express their position on the participation of the third party and to file, to the extent applicable, an answer pursuant to Article R39.

R41.4 Joint Provisions on Joinder and Intervention

A third party may only participate in the arbitration if it is bound by the arbitration agreement or if itself and the other parties agree in writing.

Upon expiration of the time limit set in Articles R41.2 and R41.3, the President of the Division or the Panel, if it has already been appointed, shall decide on the participation of the third party, taking into account, in particular, the *prima facie* existence of an arbitration agreement as referred to in Article R39 above. The decision of the President of the Division shall be without prejudice to the decision of the Panel on the same matter.

If the President of the Division accepts the participation of the third party, the CAS shall proceed with the formation of the Panel in accordance with the number of arbitrators and the method of appointment agreed by all parties. In the absence of such an agreement between the parties, the President of the Division shall decide on the number of arbitrators in accordance with Article R40.1. If a sole arbitrator is to be appointed, Article R40.2 shall apply. If three arbitrators are to be appointed, the arbitrators shall be appointed by the President of the Division and shall nominate the President of the Panel in accordance with Article R40.2.

Regardless of the decision of the Panel on the participation of the third party, the formation of the Panel cannot be challenged. In the event that the Panel accepts the participation, it shall, if required, issue related procedural directions.

After consultation with the parties, the Panel shall determine the status of the third party and its rights in the procedure.

After consultation with the parties, the Panel may allow the filing of *amicus curiae* briefs.

R42 Conciliation

The President of the Division, before the transfer of the file to the Panel, and thereafter the Panel may at any time seek to resolve the dispute by conciliation. Any settlement may be embodied in an arbitral award rendered by consent of the parties.

R43 Confidentiality

Proceedings under these Procedural Rules are confidential. The parties, the arbitrators and the CAS undertake not to disclose to any third party any facts or other information relating to the dispute or the proceedings without the permission of the CAS. Awards shall not be made public

unless all parties agree or the Division President so decides.

R44 Procedure before the Panel

R44.1 Written Submissions

The procedure before the Panel comprises written submissions and, if the Panel deems it appropriate, an oral hearing. Upon receipt of the file, the President of the Panel, if appropriate, shall issue directions in connection with the written submissions. As a general rule, there shall be one statement of claim, one response and, if the circumstances so require, one reply and one second response. The parties may, in the statement of claim and in the response, raise claims not contained in the request for arbitration and in the answer to the request. Thereafter, no party may raise any new claim without the consent of the other party.

Together with their written submissions, the parties shall produce all written evidence upon which they intend to rely. After the exchange of the written submissions, the parties shall not be authorized to produce further written evidence, except by mutual agreement or if the Panel so permits on the basis of exceptional circumstances.

In their written submissions, the parties shall list any witnesses, including a brief summary of their expected testimony, and experts, stating their area of expertise, which they intend to call and state any other evidentiary measure which they request. Any witness statements shall be filed together with the parties' submissions.

If a counterclaim and/or jurisdictional objection is filed, the CAS Court Office shall fix a time limit for the filing of an answer to the counterclaim and/or jurisdictional objection by the Claimant.

R44.2 Hearing

Once the exchange of pleadings is closed, the President of the Panel shall issue directions with respect to the hearing and in particular set the hearing date. As a general rule, there shall be one hearing during which the Panel hears the parties, the witnesses and the expert as well as the parties' final oral arguments, for which the Respondent has the floor last.

The President of the Panel shall conduct the hearing and ensure that the statements made are concise and limited to the subject of the written

presentations, to the extent that these presentations are relevant. Unless the parties agree otherwise, the hearings are not public. Minutes of the hearing may be taken. Any person heard by the Panel may be assisted by an interpreter at the cost of the party which called such person.

The parties call to be heard by the Panel such witnesses and experts which they have specified in their written submissions. The parties are responsible for the availability and costs of the witnesses and experts called to be heard.

The President of the Panel may exceptionally authorize the hearing of witnesses and experts via tele- or video-conference. With the agreement of the parties, he may also exempt a witness/expert from appearing at the hearing if the latter has previously filed a statement.

The Panel may limit or disallow the appearance of any witness or expert, or any part of their testimony on the grounds of irrelevance.

Before hearing any witness, expert or interpreter, the Panel shall solemnly invite such person to tell the truth, subject to the sanctions of perjury.

Once the hearing is closed, the parties shall not be authorized to produce further written pleadings, unless the Panel so orders.

After consulting the parties, the Panel may, if it deems itself to be sufficiently well informed, decide not to hold a hearing.

R44.3 Evidentiary Proceedings Ordered by the Panel

A party may request the Panel to order the other party to produce documents in its custody or under its control. The party seeking such production shall demonstrate that the documents are likely to exist and to be relevant.

If it deems it appropriate to supplement the presentations of the parties, the Panel may at any time order the production of additional documents or the examination of witnesses, appoint and hear experts, and proceed with any other procedural act. The Panel may order the parties to contribute to any additional costs related to the hearing of witnesses and experts.

The Panel shall consult the parties with respect to the appointment and terms of reference of such expert. The expert appointed by the Panel

shall be and remain independent of the parties and shall immediately disclose any circumstances likely to affect his independence with respect to any of the parties.

R44.4 Expedited Procedure

With the consent of the parties, the Division President or the Panel may proceed in an expedited manner and shall issue appropriate directions therefor.

R44.5 Default

If the Claimant fails to submit its statement of claim in accordance with Article R44. 1 of the Code, the request for arbitration shall be deemed withdrawn.

If the Respondent fails to submit its response in accordance with Article R44. 1 of the Code, the Panel may nevertheless proceed with the arbitration and deliver an award.

If any of the parties is duly summoned yet fails to appear at the hearing, the Panel may nevertheless proceed with the hearing.

R45 Law Applicable to the Merits

The Panel shall decide the dispute according to the rules of law chosen by the parties or, in the absence of such a choice, according to Swiss law. The parties may authorize the Panel to decide *ex aequo et bono*.

R46 Award

The award shall be made by a majority decision, or, in the absence of a majority, by the President alone. The award shall be written, dated and signed. Unless the parties agree otherwise, it shall briefly state reasons. The signature of the President of the Panel shall suffice. Before the award is signed, it shall be transmitted to the CAS Secretary General who may make rectifications of pure form and may also draw the attention of the Panel to fundamental issues of principle. Dissenting opinions are not recognized by the CAS and are not notified.

The award notified by the CAS Court Office shall be final and binding upon the parties. It may not be challenged by way of an action for setting aside to the extent that the parties have no domicile, habitual residence,

or business establishment in Switzerland and that they have expressly excluded all setting aside proceedings in the arbitration agreement or in an agreement entered into subsequently, in particular at the outset of the arbitration.

C Special Provisions Applicable to the Appeal Arbitration Procedure

R47 Appeal

An appeal against the decision of a federation, association or sports-related body may be filed with the CAS insofar as the statutes or regulations of the said body so provide or as the parties have concluded a specific arbitration agreement and insofar as the Appellant has exhausted the legal remedies available to him prior to the appeal, in accordance with the statutes or regulations of the said sports-related body.

An appeal may be filed with the CAS against an award rendered by the CAS acting as a first instance tribunal if such appeal has been expressly provided by the rules applicable to the procedure of first instance.

R48 Statement of Appeal

The Appellant shall submit to the CAS a statement of appeal containing:

- the name and full address of the Respondent(s);
- a copy of the decision appealed against;
- the Appellant's request for relief;
- the nomination of the arbitrator chosen by the Appellant from the CAS list, unless the parties have agreed to a Panel composed of a sole arbitrator;
- if applicable, an application to stay the execution of the decision appealed against, together with reasons;
- a copy of the provisions of the statutes or regulations or the specific agreement providing for appeal to the CAS.

Upon filing the statement, the Appellant shall pay the Court Office fee provided for under Article R64.1 or Article R65.2.

If the above-mentioned requirements are not fulfilled when the statement of appeal is filed, the CAS Court Office shall grant once only a short deadline to the Appellant to complete his statement, failing which it shall be deemed withdrawn.

R49 Time limit for Appeal

In the absence of a time limit set in the statutes or regulations of the federation, association or sports-related body concerned, or of a previous agreement, the time limit for appeal shall be twenty-one days from the receipt of the decision appealed against. After having consulted the parties, the Division President may refuse to entertain an appeal if it is manifestly late.

R50 Number of Arbitrators

The appeal shall be submitted to a Panel of three arbitrators, unless the Appellant establishes at the time of the statement of appeal that the parties have agreed to a Panel composed of a sole arbitrator or, in the absence of any agreement between the parties regarding the number of arbitrators, the President of the Division decides to submit the appeal to a sole arbitrator, taking into account the circumstances of the case.

When two or more cases have manifestly the same object, the President of the Appeals Arbitration Division may invite the parties to agree to refer these cases to the same Panel; in the absence of agreement between the parties, the President of the Division shall decide.

R51 Appeal Brief

Within ten days following the expiry of the time limit for the appeal, the Appellant shall file with the CAS a brief stating the facts and legal arguments giving rise to the appeal, together with all exhibits and specification of other evidence upon which he intends to rely or shall inform the CAS Court Office in writing that the statement of appeal shall be considered as the appeal brief, failing which the appeal shall be deemed withdrawn.

In his written submissions, the Appellant shall specify any witnesses, including a brief summary of their expected testimony, and experts, stating their area of expertise, whom he intends to call and state any other evidentiary measure which he requests. The witness statements, if any, shall be filed together with the appeal brief, unless the President of the Panel decides otherwise.

R52 Initiation of the Arbitration by the CAS

Unless it is apparent from the outset that there is manifestly no arbitration

agreement referring to the CAS or that the agreement is manifestly not related to the dispute at stake, the CAS shall take all appropriate actions to set the arbitration in motion. To this effect, the CAS Court Office shall, in particular, communicate the statement of appeal to the Respondent, and the President of the Division shall proceed with the formation of the Panel in accordance with Articles R53 and R54. If applicable, he shall also decide promptly on an application for a stay or for interim measures.

The CAS shall send a copy of the statement of appeal and appeal brief, for information, to the authority which has issued the decision challenged.

With the agreement of the parties, the Panel or, if it has not yet been appointed, the President of the Division may proceed in an expedited manner and shall issue appropriate directions for such procedure.

Where a party files a statement of appeal in connection with a decision which is the subject of a pending appeal before the CAS, the President of the Panel, or if he has not yet been appointed, the President of the Division, may, after consulting the parties, decide to consolidate the two procedures.

R53 Nomination of Arbitrator by the Respondent

Unless the parties have agreed to a Panel composed of a sole arbitrator or the President of the Division considers that the appeal is an emergency and must be submitted to a sole arbitrator, the Respondent shall nominate an arbitrator within ten days after receipt of the statement of appeal. In the absence of a nomination within such time limit, the President of the Division shall proceed with the appointment in lieu of the Respondent.

R54 Appointment of the Sole Arbitrator or of the President and Confirmation of the Arbitrators by the CAS

If, by virtue of the parties' agreement or of a decision of the President of the Division, a sole arbitrator is to be appointed, the President of the Division shall appoint the sole arbitrator upon receipt of the motion for appeal.

If three arbitrators are to be appointed, the President of the Division shall appoint the President of the Panel upon nomination of the arbitrator by the Respondent and after having consulted the arbitrators. The arbitrators nominated by the parties shall only be deemed appointed after

confirmation by the President of the Division. Before proceeding with such confirmation, the President of the Division shall ensure that the arbitrators fulfil the requirements of Article R33.

Once the Panel is formed, the CAS Court Office takes notice of the formation of the Panel and transfers the file to the arbitrators, unless none of the parties has paid an advance of costs in accordance with Article R64.2 of the Code.

An *ad hoc* clerk may be appointed to assist the Panel. He must be independent from the parties. His fees shall be included in the arbitration costs.

In addition, Article R41 is applicable *mutatis mutandis* to the appeals arbitration procedure, except that the President of the Panel is appointed by the President of the Appeals Division.

R55 Answer of the Respondent

Within twenty days from the receipt of the grounds for the appeal, the Respondent shall submit to the CAS an answer containing:

- a statement of defence;
- any defence of lack of jurisdiction;
- any exhibits or specification of other evidence upon which the Respondent intends to rely, including the names of the witnesses and experts whom he intends to call; the witness statements, if any, shall be filed together with the answer, unless the President of the Panel decides otherwise.

The Respondent may request that the time limit for the filing of the answer be fixed after the payment by the Appellant of the advance of costs in accordance with Art. R64.2 of this Code.

If the Respondent fails to submit its response by the given time limit, the Panel may nevertheless proceed with the arbitration and deliver an award.

R56 Appeal and answer complete - Conciliation

Unless the parties agree otherwise or the President of the Panel orders otherwise on the basis of exceptional circumstances, the parties shall not be authorized to supplement or amend their requests or their argument, nor to produce new exhibits, nor to specify further evidence on which

they intend to rely after the submission of the appeal brief and of the answer.

The Panel may at any time seek to resolve the dispute by conciliation.

Any settlement may be embodied in an arbitral award rendered by consent of the parties.

R57 Scope of Panel's Review, Hearing

The Panel shall have full power to review the facts and the law. It may issue a new decision which replaces the decision challenged or annul the decision and refer the case back to the previous instance. Upon transfer of the file, the President of the Panel shall issue directions in connection with the hearing for the examination of the parties, the witnesses and the experts, as well as for the oral arguments. He may also request communication of the file of the federation, association or sports-related body, whose decision is the subject of the appeal. Articles R44.2 and R44.3 shall apply.

After consulting the parties, the Panel may, if it deems itself to be sufficiently well informed, decide not to hold a hearing. At the hearing, the proceedings take place in camera, unless the parties agree otherwise.

If any of the parties is duly summoned yet fails to appear, the Panel may nevertheless proceed with the hearing.

R58 Law Applicable to the merits

The Panel shall decide the dispute according to the applicable regulations and the rules of law chosen by the parties or, in the absence of such a choice, according to the law of the country in which the federation, association or sports-related body which has issued the challenged decision is domiciled or according to the rules of law, the application of which the Panel deems appropriate. In the latter case, the Panel shall give reasons for its decision.

R59 Award

The award shall be rendered by a majority decision, or in the absence of a majority, by the President alone. It shall be written, dated and signed. The award shall state brief reasons. The signature of the President shall suffice.

Before the award is signed, it shall be transmitted to the CAS Secretary General who may make rectifications of pure form and may also draw the attention of the Panel to fundamental issues of principle. Dissenting opinions are not recognized by the CAS and are not notified.

The Panel may decide to communicate the operative part of the award to the parties, prior to the reasons. The award shall be enforceable from such written communication.

The award, notified by the CAS Court Office, shall be final and binding upon the parties. It may not be challenged by way of an action for setting aside to the extent that the parties have no domicile, habitual residence, or business establishment in Switzerland and that they have expressly excluded all setting aside proceedings in the arbitration agreement or in an agreement entered into subsequently, in particular at the outset of the arbitration.

The operative part of the award shall be communicated to the parties within three months after the transfer of the file to the Panel. Such time limit may be extended by the President of the Appeals Arbitration Division upon a reasoned request from the President of the Panel.

The award, a summary and/or a press release setting forth the results of the proceedings shall be made public by the CAS, unless both parties agree that they should remain confidential.

D Special Provisions Applicable to the Consultation Proceedings

R60 Request for Opinion

The IOC, the IFs, the NOCs, WADA and the organizations recognized by the IOC and the OCOGs, may request an advisory opinion from the CAS about any legal issue with respect to the practice or development of sport or any activity related to sport. The request for an opinion shall be addressed to the CAS and accompanied by any document likely to assist the Panel entrusted with giving the opinion.

R61 Initiation by the CAS

When a request is filed, the CAS President shall review whether it may be the subject of an opinion. In the affirmative, he shall proceed with the formation of a Panel of one or three arbitrators from the CAS list and designate the President. He shall formulate, at his own discretion, the

questions submitted to the Panel and forward these questions to the Panel.

R62 Opinion

Before rendering its opinion, the Panel may request additional information. The opinion may be published with the consent of the party which requested it. It does not constitute a binding arbitral award.

E Interpretation

R63 A party may apply to the CAS for the interpretation of an award issued in an ordinary or appeals arbitration, whenever the operative part of the award is unclear, incomplete, ambiguous or whenever its components are self-contradictory or contrary to the reasons, or whenever the award contains clerical mistakes or a miscalculation of figures.

When an application for interpretation is filed, the President of the relevant Division shall review whether there are grounds for interpretation. If so, he shall submit the request to the Panel which has rendered the award for interpretation. Any Panel members who are unable to act shall be replaced in accordance with Article R36. The Panel shall rule on the request within one month following the submission of the request to the Panel.

F Costs of the Arbitration Proceedings

R64 In general

R64.1 Upon filing of the request/statement of appeal, the Claimant/Appellant shall pay a Court Office fee of Swiss francs 500.—, without which the CAS shall not proceed. The CAS shall in any event keep this fee. The Panel shall take it into account when assessing the final amount of costs.

R64.2 Upon formation of the Panel, the CAS Court Office shall fix, subject to later changes, the amount and the method of payment of the advance of costs. The filing of a counterclaim, where applicable, or a new claim shall result in the calculation of separate advances.

To determine the amount to be paid in advance, the CAS Court Office shall fix an estimate of the costs of arbitration, which shall be borne by the parties in accordance with Article R64.4. The advance shall be paid in equal shares by the Claimant/Appellant and the Respondent. If a party fails to pay its share, the other may substitute for it; in case of this

non-payment within the time limit fixed by the CAS, the request/appeal shall be deemed withdrawn and the CAS shall terminate the arbitration; provision shall also apply to any counterclaim, where applicable.

R64.3 Each party shall advance the cost of its own witnesses, experts and interpreters.

If the Panel appoints an expert or an interpreter or orders the examination of a witness, it shall issue directions with respect to an advance of costs, if appropriate.

R64.4 At the end of the proceedings, the CAS Court Office shall determine the final amount of the cost of arbitration, which shall include the CAS Court Office fee, the administrative costs of the CAS calculated in accordance with the CAS scale, the costs and fees of the arbitrators calculated in accordance with the CAS fee scale, a contribution towards the expenses of the CAS, and the costs of witnesses, experts and interpreters. The final account of the arbitration costs may either be included in the award or communicated separately to the parties.

R64.5 In the arbitral award, the Panel shall determine which party shall bear the arbitration costs or in which proportion the parties shall share them. As a general rule, the Panel has discretion to grant the prevailing party a contribution towards its legal fees and other expenses incurred in connection with the proceedings and, in particular, the costs of witnesses and interpreters. When granting such contribution, the Panel shall take into account the outcome of the proceedings, as well as the conduct and the financial resources of the parties.

R65 Disciplinary cases of an international nature ruled in appeal

R65.1 The present Article R65 is applicable to appeals against decisions which are exclusively of a disciplinary nature and which are rendered by an international federation or sports-body or by a national federation or sports-body acting by delegation of powers of an international federation or sports-body.

R65.2 Subject to Articles R65.2, para. 2 and R65.4, the proceedings shall be free. The fees and costs of the arbitrators, calculated in accordance with the CAS fee scale, together with the costs of the CAS are borne by the CAS.

Upon submission of the statement of appeal, the Appellant shall pay a

Court Office fee of Swiss francs 500.— without which the CAS shall not proceed and the appeal shall be deemed withdrawn. The CAS shall in any event keep this fee.

R65.3 The costs of the parties, witnesses, experts and interpreters shall be advanced by the parties. In the award, the Panel shall decide which party shall bear them or in what proportion the parties shall share them, taking into account the outcome of the proceedings, as well as the conduct and financial resources of the parties.

R65.4 If all circumstances so warrant, the President of the Appeals Arbitration Division may decide to apply Article R64 to an appeals arbitration, either ex officio or upon request of the President of the Panel.

R66 Consultation Proceedings

The costs of the consultation procedure shall be borne by the entity requesting the opinion. The CAS Court Office may ask the applicant to advance the costs before the notification of the advisory opinion.

G Miscellaneous Provisions

R67 The present Rules are applicable to all procedures initiated by the CAS as from 1 January 2010. The procedures which are pending on 1 January 2010 remain submitted to the Rules in force before 2010, unless both parties request the application of the present Rules.

R68 Neither the CAS arbitrators, nor the CAS mediators, nor the ICAS and its members, nor the CAS and its employees shall be liable to any person for any act or omission in connection with any CAS procedure.

R69 The French text and the English text are authentic. In the event of any discrepancy, the French text shall prevail.

R70 The Procedural Rules may be amended by the decision of the Council, in conformity with Article S8.

MAIN AMENDMENTS TO THE CODE OF SPORTS-RELATED ARBITRATION (2010 EDITION)

Article S18

CAS arbitrators and mediators will no longer have the possibility of acting as Counsel for a party before the CAS. If a CAS arbitrator nevertheless acts as Counsel before the CAS, his/her function as Counsel will not be called into question in the arbitration at stake. However, the ICAS will have the power to take particular measures towards him/her with respect to his/her function as arbitrator/mediator.

Article S20

Under certain conditions, it will be possible for the CAS to transfer an arbitration procedure from the Ordinary Division to the Appeals Division and vice-versa.

Article R31

The filing and the communication of exhibits attached to written submissions filed by parties may be made by electronic mail.

Article R32

A new provision allows the Arbitral Panel, or the Division President, to stay an ongoing arbitration procedure for a limited period of time.

Article R34

The power to settle petitions for challenge to an arbitrator is given to the ICAS Board, which may decide at its discretion to refer a case to the ICAS (plenum).

Article R37

In relation to an application for provisional measures, the Division President, if the Panel has not been constituted yet, may terminate the arbitration procedure if he rules that the CAS has manifestly no jurisdiction to decide the case at stake.

Articles R39 and R55

The Respondent may request that the time limit for the filing of the answer be fixed after the payment by the Claimant/Appellant of the advance of costs.

Articles R 40.3 and R54

The function of the *ad hoc* clerk to the Panel is now official in the Code.

Article R41.3

The time limit for a third party to file a request for intervention is amended: currently it is the same as the deadline for the filing of the answer; now a request for intervention may be filed within 10 days after the arbitration has become known to the intervenor but before the hearing or before the closing of the evidentiary proceedings, if no hearing is held.

Article R41.4

The Arbitral Panel has more latitude to determine the status of potential third parties and to determine their rights in the arbitration procedure. Furthermore, a Panel may allow the filing of *amicus curiae* briefs.

Articles R44.1 and R51

In the written submissions, the parties will have to list not only the names of potential witnesses and experts but also to indicate a short summary of the expected testimony, in the absence of witness statements; for experts, their area of expertise shall be stated.

Articles R56 and R59

The ICAS has decided to confirm the CAS practice that dissenting opinions are not recognized and are not notified.

Article R51

A statement of appeal could be considered as an appeal brief only if the Appellant requests it in writing. In the absence of such request, and if no appeal brief is filed within the appropriate time limit, the CAS terminates the arbitration procedure.

Article R52

The ICAS confirmed the CAS practice and decided that the CAS Court Office shall send a copy of the statement of appeal and appeal brief, for information, to the authority which has issued the challenged decision. Furthermore, the Division President or the President of the Panel, if already appointed, enjoys a larger power with respect to the consolidation of cases.

Article R55

It will no longer be possible to file counterclaims in appeal procedures. The persons and entities which want to challenge a decision will have to do so before the expiry of the applicable time limit for appeal.

Article R56

With the agreement of the parties or by a specific decision of the President of the Panel, the parties will have the possibility not only to supplement their arguments and produce new exhibits after the submissions of the appeal brief and of the answer but also to amend their requests for relief. Furthermore, a new provision has been included in order to allow Panels to attempt conciliation in appeal procedures.

Article R59

In appeal procedures, the current time limit for the communication of the final award by the CAS is fixed at four months from the filing of the statement of appeal. Due to the delays caused by preliminary issues connected to the constitution of the Panel, the choice of the language and also the payment of the advance of costs, the ICAS has decided to fix a time limit which will be more under the control of the Arbitral Panel. The new time limit to render awards in appeals is now three months from the communication of the case file to the arbitrators concerned.

Article R65.1

The ICAS decided to maintain the “free of charge rule” for appeal procedures related to disciplinary cases. However, this “free of charge rule” will apply only to appeals directed against decisions rendered by an International Federation or Sports body or by a National Federation or Sports body acting by delegation of power of an International Federation or Sports body. Decisions rendered by National Federations or Sports bodies may still be submitted to the CAS Appeals procedure but the parties will have to contribute to the costs of such procedure. The ICAS will however make sure that the financial constraints will not too onerous for athletes and will shortly adopt new guidelines regarding legal aid.

Article R67

Transitional rule: the new Code is applicable to all procedures initiated by the CAS as from 1 January 2010. The procedures which are pending on 1 January 2010 remain submitted to the rules in force before 2010, unless both parties request the application of the new Code.

Article R68

This is a new rule providing for an exclusion of liability for CAS arbitrators and mediators, ICAS members and CAS employees.