**INASPITO IL REGIME SANZIONATORIO PER LE LESIONI
ALL'ARBITRO DI CALCIO (ART. 583-QUATER CP DOPO IL D.L. N. 96/2025
CONV. IN L. 119/2025): OVVERO 'MOLTO RUMORE PER NULLA'**

di Elio Lo Monte

*(Professore ordinario di diritto penale,
Università di Salerno)*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il calcio come strumento di riaffermazione del rigorismo punitivo. – 3. Le innovazioni apportate all'art. 583-*quater* Cp: ancora un esempio di sciattezza normativa. – 4. Una precisazione: l'arbitro non è un P.U. – 4.1. L'orientamento giurisprudenziale. – 5. La legalità tradita: l'indecifrabile locuzione 'manifestazioni sportive'. – 5.1. L'oscura classe degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive. – 6. Le modifiche dell'art. 583-*quater* Cp: tra (l'astratta) valorizzazione della deterrenza e (i concreti) rischi di ineffettività. – 7. La violenza contro gli arbitri: un problema complesso e la necessità di una risposta integrata. – 8. Una riflessione (nemmeno tanto provocatoria): e se la norma emanata dal Parlamento fosse redatta da altri?

1. Il legislatore ha recentemente modificato, con l'art. 15 d.l. n. 96/2025 conv. in l. dalla l. 119/2025), l'art. 583-*quater* Cp prevedendo per le lesioni cagionate agli arbitri – o ad altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica – di competizioni sportive lo stesso trattamento sanzionatorio riservato a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni¹.

¹ Si riporta il testo dell'art. 15 (d.l. 30 giugno 2025 n. 96 recante «*Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento di grandi eventi sportivi, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di sport*») rubricato: «*Disposizioni urgenti per la tutela degli arbitri e degli altri soggetti preposti alla regolarità tecnica delle manifestazioni sportive*».

1. «All'articolo 583-*quater* del regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, sono apportate le seguenti modificazioni:
a) la rubrica è sostituita dalla seguente: «Lesioni personali a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, nonché agli arbitri e agli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle manifestazioni sportive, a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie a essa funzionali;
b) è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Le disposizioni del primo comma si applicano anche se uno dei fatti ivi indicati è commesso in occasione delle manifestazioni sportive nei confronti degli arbitri e degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle stesse.

Troppo ghiotta l'occasione – per l'ampia platea dei destinatari orbitanti intorno all'industria 'pallonara' – per non utilizzarla nell'insana corsa verso la captazione, prima, e la gestione del consenso, poi. Troppo ghiotta l'occasione per l'ennesima strumentalizzazione del diritto penale anche nel settore dello sport e del calcio in special modo. Troppa ghiotta l'occasione per la distorta narrazione dei fatti, elevando il dato empirico (neppure rilevante²) a nuova emergenza.

Nulla di nuovo sotto il sole: ancora una volta occorre prendere atto delle stucchevoli scelte del legislatore avulse da qualunque parvenza di ragionevolezza e prive di qualsivoglia razionalità politico-criminale; ancora una volta si assiste ad interventi normativi emanati sotto l'incalzare dell'emotività del momento³ amplificata oltre misura dal circuito mediatico⁴.

Non è qui in discussione il colore politico del legislatore perché come affermato in passato da Massimo Pavarini: «il sistema della politica ha investito i suoi pochi denari ancora non sperperati nel grande business del secolo: l'affare-sicurezza capace di moltiplicare esponenzialmente ricchezze e consenso. Ed è una gara che – presto annullata la vecchia distinzione tra destra e sinistra – cresce convulsamente senza regole, neppure quelle dettate dal pudore»⁵.

2. Il comma 1-bis dell'articolo 6-quinquies della legge 13 dicembre 1989, n. 401, è soppresso».

In sede di conversione (l. 8 agosto 2025 n. 119) sono state apportate le seguenti modifiche: 1) al primo comma la locuzione: a) «del regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398» è stata sostituita con «codice penale»; b) l'espressione «delle manifestazioni sportive» è stata rimpiazzata con «di manifestazioni sportive»; c) la formula «degli arbitri e degli altri soggetti» è stata supplita da «degli arbitri o degli altri soggetti»; al secondo comma il termine «soppresso» è stato sostituito con «abrogato».

² Sul sito del Ministero per lo Sport e i Giovani si legge che il provvedimento è stato emanato «per rispondere alle esigenze dei vergognosi episodi che vedono troppo spesso i direttori di gara subire ignobili aggressioni durante lo svolgimento delle manifestazioni sportive, si vuole estendere agli arbitri lo stesso livello di protezione che il diritto penale assicura agli agenti di polizia», in <https://www.sportegiovani.governo.it>. Nella stagione 2024-25 si sono registrati 648 episodi che racchiudono, però, una varietà di comportamenti (condotte violente, violenze morali, offese, denigrazioni, insulti per motivi di razza, colore, religione, lingua, sesso, nazionalità, eccetera) in <https://www.blitzquotidiano.it>.

³ Il meccanismo di legiferare «sull'onda emotiva» è già stato censurato da A. Gargani, *Il diritto di autotutela in un privato domicilio* (L. 13 febbraio 2006, n. 59), in *SI* 2006, 9, 960.

⁴ Ampia e risalente la bibliografia sull'apporto del circuito massmediale all'opera di penalizzazione e sulla capacità di influenzare l'opinione pubblica; a mero titolo esemplificativo si rinvia alle riflessioni svolte in passato da W. Lippman, *Pubblica opinione*, (Londra 1921), Roma 2004, 19 ss.; inoltre si v. i classici N. Chomsky, *Capire il potere* (Cambridge 2002), Milano 2008, 48 ss.; N. Chomsky, E.S. Herman, *La fabbrica del consenso. La politica e i mass media*, Milano 2008, 26 ss.; A. Giddens, P.W. Sutton, *Fondamenti di sociologia* (Cambridge 2013), Bologna 2014, 289 ss. Rileva Z. Bauman, *Il buio del postmoderno*, Roma-Reggio Emilia 2011, 37, come le statistiche dimostrino che non stiamo vivendo in un mondo più pericoloso di quanto lo fosse cinquant'anni e cent'anni fa, mentre «sono i sentimenti al riguardo che si sono invertiti, si cerca avidamente qualsiasi informazione che confermi le proprie aspettative di pericolo».

⁵ M. Pavarini, *Il diritto penale per il "nemico"?*, in <http://www.ilsemesottolaneve.org/site/>, p.56.

Il sintagma 'pacchetto sicurezza', infatti, è divenuto nel tempo uno svilito contrassegno di ogni legislatura; una sorta di prescrizione medica buona per tutte le patologie.

Sussiste, invero, un *fil rouge* che attraversa la legislazione degli ultimi trent'anni in materia di sicurezza pubblica e che 'accomuna', senza soluzione di continuità, l'operato del Sinedrio e del Caifa di turno.

A lasciare perplessi è, da un lato, l'intervento del legislatore ancorato ad un consuetudinario meccanismo di 'nuovi interventi repressivi' e, dall'altro, lo sguardo acquiescente e, per molti versi, compiaciuto della collettività; sembra quasi che l'ennesimo 'giro di vite' sulle libertà fondamentali e gli stravolgimenti del sistema penalistico tocchino 'altri'.

Vanno ribaditi, ancora una volta, invece, i rilevanti motivi di disappunto che si colgono sul piano dommatico e politico criminale, in seguito all'ampliamento delle possibilità di irrogare misure *ante o praeter delictum*; all'accentuata utilizzazione di istituti precautelari; alla marcata anticipazione dell'intervento penale con il ricorso a fattispecie incriminatrici, spesso, imperniate su fatti privi di dannosità sociale⁶ o alle continue modifiche del sistema delle circostanze (nuove aggravanti o trasformazione delle stesse in fattispecie autonome).

2. In un tale contesto di semplicistiche esasperazioni repressive frettolosamente formulate⁷ e di caotici interventi normativi viziati da carente effettività s'inseriscono, 'armonicamente', i vari provvedimenti emanati per contrastare la violenza sportiva⁸.

⁶ Paradigmatica l'introduzione (d. l. n. 28 del 24.2.2003, conv. in l. dalla l. 24.4.2003 n. 88 e le successive modificazioni, art. 3 d. l. 31.1.2007, n. 8) della fattispecie di «Possesso di artifici pirotecnici in occasione di manifestazioni sportive», punita prima con l'arresto da tre a diciotto mesi e con l'ammenda da 150 a 500 euro e successivamente con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da 1.000 a 5.000 euro. Una figura criminosa che, sanzionando il semplice possesso di artifici pirotecnici, può essere riportata nella categoria dei reati di sospetto, con tutte le ben note distorsioni di ordine costituzionale – in riferimento al rispetto del principio di offensività – che questa categoria di reati solleva. La norma anticipa l'intervento penale fino a colpire meri comportamenti prodromici, del tutto svincolati dall'offesa per il bene giuridico protetto; sul punto E. Lo Monte, *Considerazioni sulla recente normativa in tema di violenza sugli stadi: un 'calcio' ai teppisti e due ai principi dello Stato di diritto*, in CP 2005, 4, p. 1465 ss.

⁷ A riprova possono essere richiamate le modifiche apportate all'art. 15 del decreto nella fase di conversione per ovviare a delle sviste (valga l'esempio della confusione tra 'soppressione' e 'abrogazione') o per meglio precisare, da un punto linguistico, la portata della disposizione di cui al co. 1.

⁸ Con particolare riferimento al settore dello sport cfr. E. Lo Monte, *L'ossimoro emergenziale (l. n. 41/07) in materia di repressione della violenza negli stadi: ovvero quando il legislatore 'va nel pallone'*, in IP 2008, 434 ss. e bibliografia ivi richiamata.

Un siffatto *modus operandi* comporta, però, lo stravolgimento delle coordinate cogenti che definiscono (dovrebbero definire) il diritto penale moderno di derivazione illuministica: la Costituzione (per quanto vetusta e distante dalle esigenze valoriali della modernità) 'presa a calci', tanto per utilizzare una locuzione in linea con il settore trattato nell'ultimo intervento normativo.

Anche il 'calcio', dunque, partecipa, oggi come in passato, a quel processo di ampliamento del rigorismo punitivo per fronteggiare fatti di reato già coperti da un nugolo di norme che implementano il sistema penale complessivamente considerato (comprensivo del diritto penale sostanziale, processuale e penitenziario); anche il calcio partecipa a quel meccanismo di dilatazione della spettacolarizzazione della giustizia penale ove è «la rappresentazione della criminalità a dominare, ancor prima che la repressione della criminalità»⁹.

Il 'calcio', con le sue esasperazioni, finisce, così, per divenire oggetto delle pulsioni di un legislatore che, immemore dell'alta nobiltà della funzione, diventa ostaggio della 'mediocrità politicante'; del resto, i numerosi provvedimenti legislativi (si vedano le numerose modifiche apportate alla l. 13.12.1989 n. 401, emanati per fronteggiare la (pseudo) emergenza del tifo violento si stagliano a paradigma inconfutabile delle torsioni a cui è stato sottoposto il sistema penale di derivazione costituzionale.

A poche ore dall'approvazione del c.d. 'decreto sport', d.l. n. 96/2025, (che inasprisce il regime sanzionatorio per le lesioni cagionate agli arbitri di calcio) è iniziato il melenso turbinio di dichiarazioni, di conferenze stampa, di messaggi affidati al *web* da parte degli addetti 'ai lavori' (del 'carrozzone calcistico') per accaparrarsi i meriti della soluzione: peana ed eulogia hanno inondato il circuito mass-mediale.

Non può meravigliare, allora, che, in un tale contesto, la pacata riflessione sull'effettività delle soluzioni adottate sia stata soppiantata da superficiali slogan: da più parti si è parlato, invero, di 'svolta storica' fino a riconoscere all'arbitro di calcio la qualifica di P.U.¹⁰.

⁹ Già D. Melossi, *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Milano 2002, 245; per ulteriori considerazioni v. *infra* § 6.

¹⁰ Per una panoramica di ridondanti frasi prive non solo di conoscenze tecniche ma delle normali regole della lingua italiana basta scorrere il *web*. Si v. inoltre alcune affermazioni che riconoscono all'arbitro il ruolo di P.U.: «Arbitri come pubblici ufficiali, una svolta storica: approvato il decreto legge», in <https://www.gazzettaregionale.it>; «Svolta storica nel calcio: arbitri come pubblici ufficiali! La nuova legge», in <https://direttacalciomercato.com>; «Carcere per chi picchia gli arbitri, ora sono "pubblici ufficiali"», in

In verità, sia consentito il richiamo shakespeariano, si è fatto 'molto rumore per nulla': non si comprende tanto clamore per un semplicistico aggravio delle cornici editali delle lesioni¹¹; quasi che, prima delle innovazioni di cui all'art. 583-*quater* Cp, cagionare delle lesioni ad un arbitro di calcio fosse consentito o che l'ordinamento non annoverasse al proprio interno adeguate misure per tutelarne l'integrità fisico-psichica.

Ciò non significa avallare condotte criminose o, nel caso di specie, disconoscere la rilevanza (da non confonderla con l'emergenza) del fenomeno della violenza connessa allo svolgimento di manifestazioni sportive; né, tanto meno, significa mettere in dubbio la necessità dell'intervento statale punitivo, per gravi fatti di reato, ma solo evidenziare come la riproposizione di schemi consueti, improntati a semplicistici irrigidimenti sanzionatori, sia funzionale ad una logica più attenta al soddisfacimento di esigenze diffuse di punizioni esemplari che alla risoluzione del problema alla radice.

3. Gli impeti repressivi hanno preso il sopravvento, altresì, sulla qualità tecnica del provvedimento; il legislatore anche questa volta, è riuscito a 'stupire' concentrando nella disposizione (art. 15 d.l. n. 96/2025 anche dopo la conversione in l. 119/2025) di legge un numero di questioni dommatiche e politico-criminali maggiore delle locuzioni che compongono la norma stessa.

<https://www.corrieredellosport.it>; «È un cambio di passo rispetto alla normativa precedente, che non riconosceva lo status di pubblico ufficiale agli arbitri e relegava le violenze a semplici lesioni personali», in <https://www.ilnuovogiornaleweb.it>.

¹¹ È ciò che si ricava dalle varie dichiarazioni; si prenda ad esempio quanto affermato dal Presidente dell'AIA (Associazione Italiana Arbitri): «Da oggi chi assale un arbitro finisce in galera», (3.7.2025), in <https://www.msn.com/it-it>; ID., «Noi non vogliamo che nessuno venga arrestato, ma chi assale un arbitro rischia la reclusione di deterrenza» (intervista a Radio CRC consultabile sul sito <https://www.msn.com>.); dal Ministro dello Sport: «Nel Dl sport approvato oggi c'è la norma sugli arbitri e tutte le figure tecniche che assicurano la regolarità della competizione, che saranno omologate, per punibilità e pene di chi li aggredisce, agli agenti di pubblica sicurezza», (20.6.2025), in <https://www.informazione.it>. Il Sottosegretario alla Giustizia ha dichiarato che: «Nel decreto legge Sport, licenziato oggi dal Consiglio dei ministri, è inserita una norma che tutela finalmente i direttori di gara. L'intervento era atteso e trova giustificazione a fronte dei ripetuti fatti incresciosi che hanno turbato numerose manifestazioni sportive, da nord a sud del Paese. Lo sport è disciplina, lealtà e condivisione. Chi non lo accetta è avvisato: da domani comportamenti violenti e aggressioni nei confronti degli arbitri saranno puniti senza indugio, anche con il carcere», in <https://www.aia-figc.it>; il presidente del CONI ha espresso la propria soddisfazione dichiarando: «Questa è una vittoria della cultura sportiva. Nessun arbitro, come nessun atleta o dirigente, dovrebbe temere per la propria incolumità quando scende in campo», in <https://www.ilnuovogiornaleweb.it>.

Le modifiche apportate all'art. 583-*quater* Cp sollevano non pochi problemi in relazione all'individuazione della corretta portata:

- 1) della locuzione 'in occasione di manifestazioni sportive';
- 2) della nozione di 'arbitri' e, ancor di più,
- 3) dell'espressione 'altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica' (delle manifestazioni stesse).

Ulteriori e non secondarie ragioni di insoddisfazione si rinvengono, come si avrà modo di evidenziare, sul piano politico-criminale e, dunque, sul terreno dell'effettività della risposta statale, di recente conio, alla violenza contro gli arbitri.

4. Prima di affrontare le questioni connesse alle modifiche apportate all'art. 583-*quater* Cp appare necessario sgomberare il campo da quelle letture che ricostruiscono la figura dell'arbitro di calcio nei termini di P.U.

In via di estrema sintesi: il codice Zanardelli, del 1889, all'art. 207 co. 1, definiva¹² i pubblici ufficiali nei seguenti termini: «coloro che sono rivestiti di pubbliche funzioni, anche temporanee, stipendiate o gratuite, a servizio dello Stato, delle Province o dei Comuni, di un istituto sottoposto per legge alla tutela dello Stato, della Provincia o di un Comune». L'articolo specificava, inoltre, che «ai pubblici ufficiali sono equiparati, agli stessi effetti, i giurati, gli arbitri, i periti, gli interpreti e i testimoni, durante il tempo in cui sono esercitate le loro funzioni».

Il codice Zanardelli, dunque, legava la figura del P.U. al rapporto soggettivo di dipendenza dalla P.A.; il rapporto di dipendenza con l'ente pubblico era la maniera più diretta, e corretta, per gestire lo statuto della P.A.

Una tale impostazione veniva sottoposta a varie censure perché portava a sciorinare una lista di rapporti di dipendenza che esasperavano il carattere casistico e frammentario della tutela. Lo stesso legislatore del 1889, nella consapevolezza delle insufficienze della nozione di P.U., cercò di completarla aggiungendo, prima, i numeri 2 e 3 (notai, agenti della forza pubblica, ufficiali giudiziari) e, poi, i giurati, arbitri, periti, interpreti e testimoni, durante il tempo, nel quale sono chiamati ad esercitare le loro funzioni. Nonostante tali aggiustamenti, la definizione di P.U. fondata sul 'vincolo di dipendenza burocratica' non era appagante; ne restavano

¹² In precedenza, per l'art. 165 del codice toscano del 1853 sono pubblici ufficiali: «tutti gli impiegati dello Stato o dei Comuni, del pari di qualunque stabilimento, la cui amministrazione è soggetta alla tutela o alla vigilanza del Governo o del Comune».

fuori, paradossalmente, alcune figure particolari come i senatori e deputati, coloro cioè che avevano l'esercizio della più eminente delle attività dello Stato, quale è la funzione legislativa.

Diversamente si orienta il codice Rocco che, nell'abbandonare concezione soggettivistica accolta dal codice Zanardelli, opta per un'impostazione di natura oggettivo-funzionale legando la qualifica di P.U. all'attività svolta in concreto dal soggetto a prescindere dalla natura del rapporto con l'ente pubblico¹³.

Anche la versione del codice del 1930 sollevava, però, non poche questioni con riferimento ad alcune figure a cui ha cercato di ovviare il legislatore con la riforma degli anni '90 (l. 26.4.1990 n. 86). L'intento del legislatore, come segnalato, «è stato, innanzitutto, quello di eliminare le incertezze e le ambiguità cui aveva dato luogo, nella prassi applicativa, la regolamentazione precedente»¹⁴.

Senza soffermarci sui vari ulteriori aggiornamenti (ad esempio, l. 7.2.1992 n. 181; l. 29.9.2000 n. 300) il dato che va sottolineato è quello che descrive il P.U. nei termini di colui che esercita, 'agli effetti della legge penale', una 'pubblica funzione' legislativa, giudiziaria o amministrativa.

Ora – considerato che la locuzione 'agli effetti della legge penale' risulta applicabile «laddove una qualsiasi norma penale (di parte generale, parte speciale o legislazione complementare) la richiami»¹⁵ – occorre valutare se l'arbitro o gli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica della competizione sportiva svolgano una delle funzioni richieste dall'art. 357 Cp. Il primo comma della norma appena evocata stabilisce che sono P.U. coloro i quali i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa. Escluso che gli arbitri o gli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica della competizione sportiva svolgano una funzione legislativa o giudiziaria si tratta di valutare se gli stessi soggetti rientrino nel contesto dell'art. 357 co. 2 Cp e, dunque, se lo svolgimento delle rispettive mansioni possa rientrare nell'ambito della nozione di *pubblica funzione amministrativa*.

Non è questa la sede per soffermarci sulle caratteristiche della funzione amministrativa – operazione del resto che comporterebbe una rievocazione (inutile

¹³ V. Manzini, *Trattato di diritto penale*⁴, (agg. da P. Nuvolone e G. Pisapia), Torino 1981, V, 4: l'Autore evidenzia «come la qualità di impiegato non è essenziale per la nozione di pubblico ufficiale» dovendosi tale qualità riconoscere in capo al soggetto, impiegato o meno che eserciti una funzione pubblica.

¹⁴ G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*⁴, Bologna 2021, 166.

¹⁵ M. Pelissero, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, in R. Bartoli, M. Pelissero, S. Seminara, Torino 2021, 410.

ai fini delle presenti riflessioni) dell'ampio dibattito scientifico e giurisprudenziale – ma è sufficiente conoscere che la definizione legislativa non fa altro che tradurre in termini normativi alcuni dei principali criteri di massima escogitati dalla prassi e dalla dottrina per differenziare le nozioni di 'funzione pubblica' e 'servizio pubblico' e che vengono pacificamente definite come funzioni pubbliche quelle attività che rispettivamente costituiscono esercizio di: a) poteri deliberativi; b) poteri autoritativi; c) poteri certificativi della P.A. In proposito può essere richiamato un orientamento della Corte suprema che, sin dagli anni '90 del secolo scorso, ha affermato che la qualifica di pubblico ufficiale va riconosciuta a tutti i soggetti che, pubblici dipendenti o privati, «possono e debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, *formare e manifestare la volontà della pubblica amministrazione* (corsivo aggiunto) ovvero esercitare poteri autoritativi o certificativi»¹⁶.

Non pare che i compiti dell'arbitro e – ancor di più – degli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica della competizione sportiva possano rientrare nell'ambito della 'pubblica funzione amministrativa'.

Nemmeno riproponendo le posizioni del *Codice per lo Regno delle Due Sicilie* (1819) di Ferdinando I di Borbone che utilizzava la figura indefinita dei 'pubblici agenti' o 'impiegati qualunque' (comunque collegandoli alla P.A.)¹⁷ è possibile riconoscere all'arbitro la qualità di P.U.¹⁸.

4.1. Una conferma dell'impostazione che nega la qualifica di P.U all'arbitro di calcio si ricava da alcuni precedenti giurisprudenziali.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5348/2021¹⁹, è intervenuto sulla dibattuta questione della possibilità di attribuire o meno la natura di organismo di diritto pubblico alla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, lett. d, del d.lgs. 18.4.2016 n. 50, e dell'art. 2 co. 1 p.to 4 dir. 2014/n. 24/UE.

¹⁶ Cass. 26.8.1997 n. 7972, in <https://www.brocardi.it>.

¹⁷ L'art. 196 in tema di concussione e corruzione richiamava «Gli ufiziali pubblici, commessi, incaricati, gli agenti o impiegati qualunque» (di una pubblica amministrazione); nello stesso senso l'art. 214; ecc.

¹⁸ Qualifica che si è cercato di riconoscere con la proposta di legge AC n. 3449, presentata il 20.1.2022, <https://www.camera.it>, che all'art. 3 (Riconoscimento della qualifica di pubblico ufficiale) ipotizzava: «1. Gli arbitri e i giudici di gara assumono la qualifica di pubblico ufficiale durante lo svolgimento delle loro funzioni legate alle competizioni sportive, compresi i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni».

¹⁹ Cons. Stato 7.2021 (ud. 17.6.2021) n. 5348, in <https://www.altalex.com>.

La riconduzione a tale categoria, infatti, comporterebbe l'obbligo per la FIGC di applicare, alle proprie gare d'appalto, la disciplina prevista ai sensi del combinato disposto degli artt. 1 e 3, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 50/2016.

Tre sono le condizioni perché possa parlarsi di 'organismo di diritto pubblico' ai fini dell'applicazione di tale normativa: deve trattarsi, in particolare, di un soggetto: 1) dotato di personalità giuridica; 2) sottoposto ad influenza pubblica dominante; 3) istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

Il Consiglio di Stato – in linea con la decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea²⁰ – dopo aver premesso che la connotazione privatistica della forma associativa rivestita dalle Federazioni sportive convive, per definizione, con la valenza pubblicistica di parte delle attività svolte, ha affermato che non è possibile riconoscere alla FIGC il terzo requisito, dato alternativamente: 1) dall'essere l'attività dell'ente finanziata in modo maggioritario dallo Stato, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico; 2) dalla circostanza che la gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi; 3) ovvero che l'organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

²⁰ Con sentenza 3.2.2021 (cause riunite C-155/19 e C-156/19), in <https://curia.europa.eu>, la Corte dichiarava: «1) L'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi della disposizione sopra citata, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico. 2) Il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia di cui sopra fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. La circostanza che le varie federazioni sportive nazionali esercitino un'influenza sull'attività dell'autorità pubblica in questione in virtù della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi di quest'ultima è rilevante soltanto qualora sia possibile dimostrare che ciascuna delle suddette federazioni, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico esercitato da tale autorità nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo venga neutralizzato e la federazione sportiva nazionale torni così ad avere il dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una analoga situazione».

Altra giurisprudenza si è soffermata sulla figura del direttore di gara calcistica pervenendo (decisione assunta nella massima composizione) all'affermazione che: «L'arbitro di calcio non è pubblico ufficiale; è associato all'AIA (Associazione italiana arbitri), la quale è componente della FIGC (Federazione italiana giuoco calcio, associazione con personalità giuridica di diritto privato), a sua volta federata al CONI (Comitato olimpico nazionale italiano, ente pubblico non economico)»²¹.

Nello stesso solco restrittivo va letto quell'orientamento con riferimento alla figura dello *steward* (al quale era stato riconosciuto lo status di incaricato di pubblico servizio), in un'ipotesi di corruzione propria, per aver intascato una somma di denaro per aver fatto accedere dei tifosi senza biglietto ad un incontro di calcio.

La Corte di legittimità ha 'ribaltato' il giudizio di merito affermando che quella dello *steward* consiste in «un'attività non documentata, non intellettuale, che in sostanza si realizza attraverso un mero controllo materiale relativo alla disponibilità di un titolo di accesso e della conformità dell'intestazione del titolo con il soggetto che lo possiede (...) Lo steward si limita a compiere un'attività materiale in esecuzione di ordini di servizio e, nel caso in cui insorgano "questioni", è obbligato ad informare il funzionario di polizia»²².

Dalle richiamate decisioni si ricava che l'arbitro e gli altri soggetti tenuti alla regolarità della competizione sportiva non svolgono quella 'pubblica funzione amministrativa' richiesta dall'art. 357 co. 2 Cp ai fini del riconoscimento della qualifica di P.U.

²¹ Cass. S.U. 9.1.2019 n. 328, in <https://www.eius.it/giurisprudenza/2019/036>; nel caso di specie il supremo Collegio ha, però, ritenuta fondata la responsabilità contabile dell'arbitro e, quindi, radicata – diversamente da quanto sostenuto dai ricorrenti – la giurisdizione della Corte dei conti sulla base dei seguenti presupposti: a) l'arbitro, nell'esercizio della sua funzione, dirige e controlla le gare, è cioè colui che è chiamato ad assicurarne, a tutti gli effetti, il corretto svolgimento nell'osservanza del regolamento di gioco; b) la compilazione del referto di gara costituisce, in tale contesto, un elemento fondamentale, in quanto è l'atto ufficiale che contiene il resoconto dei fatti salienti della partita e attesta il suo risultato, con le relative conseguenze anche con riguardo ai concorsi pronostici e alle connesse vincite; con la conseguenza c) che l'arbitro è investito di fatto di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche, se non altro in quanto inserito, a pieno titolo, nell'apparato organizzativo e nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici da parte del CONI, con il connesso impiego di risorse pubbliche: sussiste, pertanto, quella relazione funzionale e quella compartecipazione con l'ente pubblico sopra indicate, idonee a configurare la responsabilità contabile e quindi a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.

²² Cass. 23.6.2025 n. 23333, 6-7, in <https://www.cortedicassazione.it>, per tali motivi la Corte ha dichiarato la carenza della qualifica soggettiva ed ha annullato, senza rinvio, la sentenza impugnata con conseguente declaratoria di insussistenza del fatto in relazione al delitto di corruzione.

Ad onor del vero lo stesso Ministro dello sport (proponente la riforma) si è ben guardato da equiparare l'arbitro al P.U. limitandosi, invece, a sottolineare l'applicazione delle stesse sanzioni previste per chi cagiona delle lesioni a un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza.

5. La prima questione che solleva il rinnovato art. 583-*quater* Cp è data dalla corretta individuazione della locuzione 'in occasione di manifestazioni sportive'.

L'uso della formula 'manifestazione sportiva' non è una novità essendo variamente utilizzata in precedenza ed anche diversamente arricchita di termini specificativi nella l. n. 401/1989 (si vedano ad esempio gli artt. da 6 a 6-*quinqüies*); fa eccezione (e non se ne comprendono le ragioni) l'impiego della formula 'manifestazioni agonistiche' prevista dall'art. 8 co. 6.

In tali norme l'uso della locuzione 'manifestazioni sportive' è preceduto da vari incisi che fanno riferimento: a) ai luoghi dove si svolgono le stesse (art. 6 co. 1-*ter*); b) oppure all'«occasione o a causa di» (manifestazioni sportive) (art. 6 co. 1 lett. a, c e d e co. 7);

La formula 'in occasione di manifestazioni sportive' viene adoperata all'art. 6 co. 8-*bis*, e nella rubrica degli artt. 6-*bis*, 6-*ter*.

La locuzione utilizzata, nonostante priva dei caratteri di novità, merita una succinta riflessione:

a) in primo luogo, va segnalato che le ragioni delle modifiche all'art. 543-*quater* Cp vanno rinvenute nella volontà del legislatore di contrastare fatti di violenza commessi in danno degli arbitri di calcio, ma la formula utilizzata non viene agganciata ad alcuno sport in particolare. L'uso della locuzione 'manifestazioni sportive' in luogo di 'manifestazioni calcistiche' finisce per rendere applicabile l'intera normativa non solo alle partite di calcio ma a qualunque incontro sportivo. Né il legislatore fa riferimento a sport disciplinati dal CONI e da qualche altro organismo.

La formula 'manifestazione sportiva', per la naturale ampiezza e genericità che la connota, rende applicabile l'apparato repressivo di cui alla l. n. 401/89, più volte modificata, e le nuove sanzioni previste dall'art. 583-*quater* Cp anche ad un torneo calcistico tra 'scapoli' e 'ammogliati', ad un incontro del torneo parrocchiale, ad una gara svolta nei tanti tornei a carattere localistico e negli ambiti sportivi più disparati e, dunque, non esclusivamente calcistici. Si rifletta, ancora, sulle tante

‘manifestazioni sportive’ che si rifanno alle diverse e risalenti tradizioni: solo per fare un esempio, al palio di Siena o alla corsa dei ceri a Gubbio e, ancor di più alle varie ‘esperienze’ come la ‘corsa sugli asini’ o ‘nei sacchi’;

b) l’uso dell’inciso ‘in occasione’ ne amplia la portata fino a rendere applicabile la disposizione anche alle ipotesi in cui la manifestazione sportiva non sia neppure iniziata. Per quanto possa sembrare paradossale le lesioni arrecate all’arbitro del torneo calcistico oppure del torneo di bocce, che si svolge tra le frazioni del singolo paese, cagionate giorni prima dell’incontro rendono applicabile l’art. 583-*quater* Cp.

5.1. Un altro aspetto problematico della nuova disposizione è rappresentato dall’individuazione dei soggetti destinatari della tutela: gli «arbitri» o gli «altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica delle stesse».

In relazione alla figura dell’arbitro (o degli arbitri negli sport che ne prevedono più di uno, come nel caso della pallacanestro o della pallavolo) non sussistono particolari questioni essendo individuati dai singoli regolamenti.

Diversamente si verifica per quanto concerne la locuzione ‘altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica’ della manifestazione sportiva.

Si tratta di una formula di chiusura che comprende (anche per effetto della sostituzione, in sede di conversione del decreto, della ‘e’ con la disgiuntiva ‘o’) tutti coloro che, pur non essendo arbitri, svolgono determinate funzioni al fine di rendere regolare lo svolgimento dell’incontro. Vi rientrano, pertanto, una varietà di soggetti come, ad esempio: a) gli ufficiali di gara per le partite di calcio (due assistenti dell’arbitro, un quarto ufficiale, due arbitri addizionali, un assistente di riserva, un VAR – *Video Assistant Referee* – e almeno un AVAR – *Assistant VAR*) che coadiuvano l’arbitro; b) gli ufficiali di campo nel basket (e cioè il ‘segnapunti’, l’assistente segnapunti, il cronometrista e l’addetto 24 secondi); c) i soggetti che compongono il collegio arbitrale nella pallavolo; d) il giudice televisivo (TMO, dall’acronimo inglese *Television Match Official*) nel rugby, ecc.

Vi sono, inoltre, alcuni soggetti che occupano una zona ‘grigia’ e che pur non deputati alla regolarità tecnica dell’incontro rendono possibile lo svolgimento dello stesso. In altri termini gli assistenti di stadio (i c.d. *steward*) nelle partite di calcio rientrano nella portata della locuzione «altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica» della manifestazione sportiva?

La risposta dovrebbe essere negativa nella misura in cui la norma utilizza la locuzione 'regolarità tecnica' e quindi l'assistente di stadio non partecipa allo svolgimento 'tecnico' dell'incontro. Il legislatore, però, ha previsto all'art. 6-*quinquies* l. n. 401/1989 (in tema di lesioni personali gravi o gravissime nei confronti degli addetti ai controlli dei luoghi ove si svolgono manifestazioni sportive) che: «1. Chiunque commette uno dei fatti previsti dall'art. 583-*quater* del codice penale nei confronti dei soggetti indicati nell'articolo 2-ter del decreto-legge 8 febbraio 2007, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2007, n. 41, nell'espletamento delle mansioni svolte in occasione delle manifestazioni sportive, è punito con le stesse pene previste dal medesimo articolo 583-*quater*»²³.

Tale copertura non si ha però rispetto agli impianti sportivi con capienza inferiore a 7.500 posti (art. 1 Decreto Ministero dell'Interno, 8.8.2007) con la conseguenza che le lesioni personali in danno degli eventuali assistenti di stadio – che volontariamente o per incarico della società svolgono tutte le attività connesse al regolare svolgimento della manifestazione sotto l'aspetto della sicurezza pubblica (solo ad esempio, evitare l'introduzione di oggetti, strumenti e materiali illeciti, proibiti, atti ad offendere o comunque, pericolosi per la pubblica incolumità) – saranno punite con un regime sanzionatorio diverso.

Allo stesso modo non si comprende il diverso regime sanzionatorio qualora ad essere aggredito non sia l'arbitro ma un atleta. Colui che scavalca la recinzione e cagiona le stesse lesioni verrà punito in modo differente in base al soggetto passivo offeso.

6. Il recente provvedimento, come si anticipava, risulta censurabile oltre che sul piano della tecnica di normazione su quello politico-criminale.

In relazione al primo profilo va aggiunto, alle considerazioni sinora espresse, che le leggi di settore, emanate nell'ultimo trentennio, sfoggiano un'eccessiva utilizzazione di formule generiche – con evidente, quanto ingiustificato, aggiramento del principio di tassatività-determinatezza dell'illecito penale – che finisce per ripercuotersi sulla corretta applicazione dei rimedi da ultimo approntati, per il rischio di aprire ad applicazioni contrastanti. Una siffatta tecnica legislativa,

²³ L'art. 2-ter co. 1 d.l. n. 8/2007 conv. in l. dalla l. n. 41/2008) stabilisce «i requisiti, le modalità di selezione e la formazione del personale incaricato dei servizi di controllo dei titoli di accesso agli impianti sportivi, nonché di instradamento degli spettatori e di verifica del rispetto del regolamento d'uso degli impianti medesimi».

però, nella misura in cui implica un'estensione della portata delle singole fattispecie incriminatrici, finisce per affidare al giudice e, ancor prima agli organismi investigativi, una sorta di delega in bianco. In un contesto di forte repressione, dove sempre più spesso vengono coniate, *ad usum delphini*, espressioni roboanti, quali, ad esempio, 'tolleranza zero', 'pugno di ferro', 'solo carcere', l'emanazione di fattispecie indeterminate, appare più il frutto di un preciso calcolo tra 'costi' (forzature costituzionali) e 'benefici' (impatto sulla collettività), e non una 'svista' di cui sia rimasto vittima il legislatore. In altre parole, l'emanazione di fattispecie, generiche e indeterminate e, dunque, strutturalmente carenti sul piano della tipizzazione della condotta, nella misura in cui amplia l'intervento repressivo, consente al legislatore di ergersi a Torquemada intransigente della violenza sportiva, assecondando in tal modo una tendenza diffusa di esemplarismo punitivo. D'altro canto, i vari rappresentanti degli innumerevoli organismi che compongono il 'pachiderma sportivo' possono rivendicare il merito (con ovvi privilegi) per aver contribuito a risolvere il problema della violenza contro gli arbitri.

Secondo una logica mercantilistica, anche il calcio partecipa all'affermazione di quel processo artificiale di legittimazione, in cui viene realizzato lo scambio tra illusioni di sicurezza e voti²⁴.

Sotto il profilo politico-criminale la riforma dell'art. 583-*quater* Cp si limita a prevedere, si ribadisce, un frettoloso irrigidimento sanzionatorio per fatti in realtà già puniti dall'ordinamento; in effetti, le lesioni ai danni dell'arbitro erano già sanzionate con le 'normali' pene previste dalle disposizioni di cui agli artt. 582 e 583 Cp che in caso di lesioni gravissime prevedevano un trattamento sanzionatorio da sei a dodici anni in luogo dell'attuale regime da otto a sedici anni di reclusione. Pene destinate a lievitare in presenza di circostanze aggravanti. Non pare, dunque, che il precedente 'sistema' fosse sguarnito di adeguate sanzioni per contrastare le lesioni personali²⁵.

Il 'rimedio' da ultimo previsto gioca, dunque, tutto sulla valorizzazione degli aspetti deterrenti della minaccia penale, irrobustendo i limiti edittali i cui massimi vengono nei fatti raramente irrogati, con evidente violazione dei principi di

²⁴ A. Baratta, *Prefazione* a S. Moccia, *La perenne emergenza*, Napoli 1997, XIV.

²⁵ I gravi casi di giovani arbitri aggrediti ad un torneo giovanile a Catania e ad Arezzo erano ampiamente sanzionati dal sistema penale con la configurabilità di varie fattispecie in concorso (dalle lesioni aggravate al sequestro di persona, a tacere della possibile applicazione di ulteriori aumenti di pena portati dalle circostanze aggravanti).

ragionevolezza e proporzione (le lesioni gravissime previste dall'art. 583-*quater* Cp sono punite con pene prossime a quelle previste per l'omicidio preterintenzionale) da cui discende il rischio di spinte criminogene perché – come affermato in passato – quando, ad esempio, si minaccia ad un rapinatore la pena di venti anni (pena che per effetto delle aggravanti comuni sale a livello sanzionatorio dell'omicidio) è fatale che lo si induca a trasformarsi da rapinatore in omicida poiché, a conti fatti, il rischio delle due imprese criminali si equivale²⁶. Lungi dall'aver un'efficacia intimidativa più marcata, una pena al di sopra dei limiti di ragionevolezza crea nel potenziale trasgressore sentimenti di insofferenza o di fatalismo e genera nella collettività una percezione alterata della scala dei valori che essa dovrebbe ricavare proprio dal rapporto tra entità della sanzione ed illecito²⁷.

Inoltre, è sul piano dell'effettività che il recente provvedimento presenta le maggiori incongruenze perché ha inasprito le sanzioni per le lesioni lasciando inalterato il regime sanzionatorio riguardo a fatti che – da un punto di vista empirico – hanno una maggiore incidenza e che, forse, meritavano migliori attenzioni da parte del legislatore.

I dati statistici dimostrano come le lesioni gravi o gravissime rappresentino una minuscola percentuale nel panorama delle aggressioni subite dagli arbitri²⁸: percosse, minacce, ingiurie, diffamazioni hanno un'incidenza sicuramente maggiore. Se proprio si voleva utilizzare la 'comoda' risposta penalistica bisognava intervenire *anche* su queste tipologie di fatti considerato che, ad esempio: a) gli

²⁶ G. Marinucci, *Politica criminale e riforma del diritto penale*, in *Jus* 1974, 467. La storia ha dimostrato che semplicistici irrigidimenti sanzionatori quantunque ispirati al perseguimento della deterrenza non risolvano la questione; nel tardo medioevo, ad esempio, si riteneva che «il carattere pubblico delle esecuzioni ne aumentasse il valore deterrente: i ladri venivano più spesso lasciati penzolare in aria che sepolti cosicché ognuno potesse vederli e temere un simile destino. Ma tutto il sistema era espressione di sadismo, mentre l'effetto terroristico era trascurabile», così G. Rusche, O. Kirchheimer, *Pena e struttura sociale*, Bologna 1968, 67.

²⁷ Mantengono intatta attualità le considerazioni svolte in passato da T. Padovani, *L'utopia punitiva. Il problema delle alternative alla detenzione nella sua dimensione storica*, Milano 1981, 262 ss.; E. Dolcini, *La commisurazione della pena. La pena detentiva*, Padova 1979, 18 ss.; del resto, già Cesare Beccaria (*Dei delitti e delle pene* (1764), Milano 1973) nel § XV dedicato alla 'Dolcezza delle pene', affermava: «A misura che i supplizi diventano più crudeli, gli animi umani, che come i fluidi si mettono sempre a livello cogli oggetti che li circondano, s'incalliscono; e la forza sempre viva delle passioni fa che dopo cent'anni di crudeli supplizi, la ruota spaventa tanto, quanto prima la prigionia. L'atrocità della pena fa che si ardisca tanto di più per ischivarla, quanto è grande il male a cui si va incontro; fa che si commettano più delitti, per fuggir la pena di uno solo».

²⁸ Sulla diminuzione delle lesioni gravi (passate da 107 a 70) si v. le dichiarazioni del presidente dell'AIA (C. Pacifici) riportate dall'Ansa e consultabili sul sito <https://www.ansa.it/toscana/notizie/2024/06/04/aia>.

schiaffi inferti all'arbitro possono essere puniti, ai sensi dell'art. 581 Cp, anche dopo il d. l. n. 96/2025, con una pena alternativa (reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 309); b) la minaccia (art. 612 Cp co. 1) prevede una multa fino a 1032 euro; c) il delitto di ingiuria è stata abrogato (d.lgs. 15.1.2016 n. 7) e d) la diffamazione anche a mezzo internet è punita con la reclusione da sei mesi a tre anni o con la multa non inferiore a cinquecentosedici euro.

Una riflessione, infine, di natura processuale; il recente provvedimento non ha adeguato il codice di rito alle innovazioni apportate all'art. 583-*quater* Cp, con la paradossale conclusione che l'arresto in flagranza risulta obbligatorio (art. 380 Cpp) per gli esercenti l'attività sanitaria e non per gli arbitri o per gli altri soggetti che assicurano la regolarità tecnica della competizione sportiva. Delle due l'una: a) una disattenzione dovuta alla fretta; b) una scelta che vuole l'arbitro meritevole di minore protezione rispetto al personale sanitario. In entrambi i casi il legislatore contraddice anche la ricerca di deterrenza (quantunque irrazionale) che rappresenta il vero fondamento delle modifiche della norma codicistica.

7. La violenza contro gli arbitri è un problema complesso la cui soluzione non può essere affidata a 'norme-immagine' come le modifiche apportate all'art. 583-*quater* Cp; non è attraverso le manzoniane 'urla contro i bravi' né, tanto meno, con l'enfaticizzazione del ricorso all'armamentario repressivo che si risolve la questione. Il diritto penale è uno strumento rozzo che interviene dopo la commissione del fatto ed è privo di qualunque capacità taumaturgica sul piano preventivo. Occorre, dunque, articolare una risposta integrata che utilizzi *anche* momenti di repressione (rapportati all'entità dell'offesa); il diritto penale deve svolgere la propria parte ma non può rappresentare la panacea.

La soluzione, si ribadisce, non si persegue con gli isterismi punitivi o con la creazione di sottosistemi normativi ma predisponendo risposte razionali in linea con la sistematica penalistica²⁹.

Il primo dato da cui principiare, pertanto, è quello di riconoscere che il fenomeno della violenza contro gli arbitri altro non è che uno 'spaccato' dell'odierna società; la violenza contro gli arbitri, inoltre, è l'atto conclusivo di una molteplicità di condizioni.

²⁹ Sulla sistematica che «esprime la ricerca costante di unitarietà e coerenza» in un determinato ambito cfr. M. Romano, *Commentario sistematico al codice penale*, Milano 1987, I, 3.

Un tale riconoscimento consente di affrontare la questione senza evocare allarmistiche e infondate 'emergenze sociali'³⁰ (gli oltre mille morti all'anno sul lavoro sono una vera emergenza sociale) ma valorizzando interventi coerenti con il sistema penale.

Necessita, allora, una soluzione che, da un lato, guardi ad operazioni di medio e lungo termine e, dall'altro, si faccia carico, nell'immediatezza, di disinnescare quei fattori che fungono da pericoloso accelerante della violenza.

Nel primo caso appare essenziale un approccio di tipo multi-agenziale e multifattoriale che persegua l'adozione di strategie più ampie di tipo socio-comportamentale in grado di rimuovere le cause della violenza stessa; a venire in rilievo è il fondamentale ruolo delle istituzioni, della scuola, della famiglia, delle campagne di sensibilizzazione, ecc. utili a creare un ambiente sportivo sano e rispettoso.

Nell'immediatezza occorre disincentivare quei fattori che contribuiscono ad alimentare la violenza.

Sotto quest'ultimo profilo è facile distinguere una duplice fonte di responsabilità: interna (vale a dire quella degli addetti ai lavori che può essere, a sua volta, diretta e indiretta) ed esterna (quella di coloro che non fanno parte dell'ambiente sportivo); entrambe le tipologie si pongono in termini di concause della violenza.

Sul piano (interno) della responsabilità diretta occorre contrastare le aggressioni commesse dagli stessi addetti ai lavori (atleti, dirigenti, responsabili di società, ecc.)³¹. La soluzione in questi casi appare estremamente semplice attivando, accanto alle sanzioni penali già previste, misure disciplinari calibrate sulla gravità dei fatti che possono arrivare fino alla radiazione oltre al risarcimento dei danni arrecati. Misure certamente più efficaci rispetto ad una sanzione penale poi di fatto non espiata in quanto vanificata dai molteplici indulgenzialismi che il sistema penal-processuale annovera.

In ordine a forme di responsabilità indiretta (proveniente dall'interno) viene in rilievo il comportamento:

a) di quegli atleti che, con i loro atteggiamenti antisportivi, contribuiscono a creare un clima di sospetto. Può essere richiamata in proposito la condotta di alcuni

³⁰ Si v. le dichiarazioni del Presidente dell'AIA, (9.6.2025), in <https://www.sportmediaset.mediaset.it>.

³¹ Alla data del 31.5.2024 il Presidente dell'AIA ha affermato che dei 519 casi verificatisi «341 sono stati messi in atto da calciatori, 129 da dirigenti di cui 30 allenatori, 86 dirigenti, 13 massaggiatori, e 49 da estranei» in <https://www.ansa.it/toscana>.

calciatori (i c.d. 'cascatori professionisti') che si rotolano sul terreno di gioco in seguito ad una leggera spinta dell'avversario come se fossero stati colpiti da una scarica elettrica con conseguente tetanizzazione muscolare. Scene comiche che meriterebbero, proprio per l'impatto sulle tifoserie e sul cattivo esempio per i più giovani, appropriate sanzioni disciplinari irrogate anche successivamente all'incontro (grazie all'aiuto dei moderni ritrovati tecnici) tali da vanificare determinati atteggiamenti truffaldini che finiscono per esasperare gli animi. La violenza negli stadi si contrasta anche non consentendo queste ridicole furbizie – reiterate ad oltranza nonostante la miriade di telecamere che immortalano ogni espressione – da parte di viziati imbelli guidati da spregiudicati procuratori per i quali conta solo la percentuale sul maxi-ingaggio;

b) dei vari rappresentanti delle società sportive che per colmare i propri errori, spesso, non trovano di meglio che imputare al direttore di gara il mancato raggiungimento di un risultato. La violenza sportiva, in genere, e verso l'arbitro, in particolare, è anche il frutto di un 'sistema' non proprio irreprezibibile ricco di zone opache e di ambiti di «un color bruno che non è nero ancora e 'l bianco more»³². Si pensi, nel settore calcistico, alle c.d. 'plusvalenze' – ossia presunti artifici contabili adottati per far quadrare i conti – che sostanziano i bilanci di varie società; al doping amministrativo e farmaceutico; ai passaporti fasulli; alle fideiussioni fittizie per l'iscrizione ai vari campionati; alle scommesse clandestine; ai conti in rosso; ai regolamenti facilmente aggirabili; alle sponsorizzazioni poco trasparenti; alla commistione tra associazioni malavitose e tifosi sotto lo sguardo acquiescente delle società sportive solo per citare pochi fatti oggetto di varie indagini (Magistratura e Guardia di Finanza). Se l'aggressione è posta in essere dai 'propri' iscritti o tesserati (senza distinzione tra atleti e soggetti diversi) – prima di invocare il pilatesco intervento salvifico del diritto penale – è forse il caso di una sana autocritica sul funzionamento delle varie federazioni e poi valutare l'efficacia del sistema punitivo interno di natura disciplinare;

c) di alcune categorie di giornalisti che per 'partito preso' mistificano la realtà pur di tutelare gli 'interessi di bottega' (dell'editore e conseguentemente propri) e poco importa se un tale atteggiamento finisce per avvelenare il clima. Basti pensare alle tante, forse troppe, trasmissioni televisive ove certi commentatori sportivi risultano più faziosi dei c.d. *ultras* e finiscono per ampliare in modo sconsiderato momenti

³² DANTE, *Inferno*, Canto XXV, 65-66.

tutto sommato di risibile entità (un calcio di punizione assegnato oppure no), che inevitabilmente si riflettono su un ambiente, quello del tifo, già pronto, per altre cause, ad esplodere. Risulta difficile comprendere la veemenza censoria di 'ferma condanna' o di 'aperto biasimo' contro le condotte violente quando, in prima persona, si dà vita a vere o presunte video-risse (per ragioni di *share* e, quindi, per aumentare gli introiti pubblicitari con ovvie ricadute sul proprio *cachet*) o quando si ignorano le notizie oppure quando si rinnegano tutti i principi di cui al 'decalogo del giornalista' elaborati dalla giurisprudenza in una nota decisione (Cass. sez. I civ. 18 ottobre 1984 n. 5259). Questione non nuova se già Francesco Carrara scriveva: «Abbiamo alcuni giornalisti, i quali per simpatie singolari dell'animo loro, o perché venduti allo interesse dell'accusa, tengono un sistema che noi non possiamo qualificare altrimenti che come ingannevole, partigiano, o sleale»; e, ancora: «Non hanno servito alla verità, perché la verità non è più verità quando non mostrasi tutta intera, e quando con una reticenza maliziosa si dà occasione allo equivoco»³³.

Sul piano esterno vengono in rilievo altri profili:

a) in primo luogo, le carenze strutturali; anche ad una superficiale analisi il fenomeno della violenza negli stadi e, peculiarmente, contro gli arbitri pone in evidenza un dato incontrovertibile: le aggressioni si verificano per lo più nelle categorie semiprofessionistiche, dilettantistiche e giovanili. Più si scende dalle serie professionistiche a quelle inferiori maggiori sono i rischi di aggressione all'arbitro. Occorre tenere presente, invero, che solitamente l'arbitro viene aggredito sul terreno di gioco oppure nei locali di servizio annessi al luogo di svolgimento dell'incontro e, dunque, se la struttura 'concede' di accedere all'area di gioco evidentemente non è adeguata allo svolgimento della competizione non presentando tutte le garanzie in termini di sicurezza. Il d. lgs. 28.2.2021 n. 38, ad esempio, richiama espressamente all'art. 8 co. 2 i «sistemi di separazione tra zona spettatori e zona attività sportiva»; se uno 'spettatore' riesce a superare i sistemi di separazione qualcosa non va nel funzionamento della struttura. Spetta ai vari organismi (nelle rispettive competenze) e agli organi istituzionali far rispettare i livelli di sicurezza previsti dalla ricca normativa di settore (d.m. 18.3.1996 come recentemente modificato dal d.m. 13.8.2024). Va da sé che la carente sicurezza dell'impianto dovrebbe comportare la mancata iscrizione o l'esclusione della squadra dalla competizione. Proprio perché le violenze si verificano con maggiore

³³ F. Carrara, *Il giornalismo e la giurisprudenza*, in *Opuscoli di diritto criminale*⁴, Firenze 1889, 367 e 369.

frequenza nei campionati regionali o in quelli giovanili occorre predisporre complessi adeguati e sicuri; le insufficienze in ordine alla sicurezza non possono giustificarsi con la minore importanza del calcio delle serie minori; né tampoco limitarsi ad affrontare la questione solo quando si verificano fatti di violenza. La sicurezza delle strutture dev'essere la prassi e ciò vale anche per le competizioni di livello inferiore, anche se la salvaguardia di queste ultime non comporta le stesse prebende delle serie maggiori. Problema forse irrisolvibile perché lo sport – ed in modo precipuo il calcio – ha ormai, rinnegato il proprio substrato di valori fondamentali (come il rispetto, la disciplina, la solidarietà, il sano spirito di competizione, ecc.) per 'consegnarsi', consapevolmente, alle quotazioni in borsa; la violenza è anche la risultante delle esasperazioni economiche e del cinismo della finanza;

b) tutti quei soggetti che, pur non essendo direttamente parte del sistema sportivo, e segnatamente calcistico, traggono (o cercano di trarre) non irrilevanti benefici: si pensi a certi *YouTuber*. La rivoluzione digitale ha permesso la creazione di piattaforme che, in assenza di regole normativamente predeterminate, consente a 'stravaganti personaggi' di postare sul *web* qualunque contenuto, sfruttando l'assenza di qualsivoglia forma di preventivo controllo nella sicumera di alcuna conseguenza. Si tratta di 'strane figure' che, forti dell'ignoranza del codice penale, si avventurano (anche con scarsa conoscenza della lingua italiana ma sfoggiando inopportuni quanto errati anglicismi, a riprova di un logorante provincialismo) in una serie di insulti e affermazioni diffamatorie nei confronti dell'arbitro di calcio, degli atleti, dei vari dirigenti e dei 'giornalisti liberi' ritenuti colpevoli della sconfitta. Strane figure perché agiscono all'esclusivo fine delle visualizzazioni, dei *like*, degli abbonamenti al canale, ecc., requisiti essenziali per massimizzare i profitti della pubblicità; così, nell'imperante desertificazione culturale, più violenta è l'offesa, più aggressivi i toni (meglio se arricchiti da blasfemia e minacce), più accentuato il livore (solitamente verso l'arbitro) maggiore è la possibilità di ottenere un 'pollice su' o un 'cuoricino' di gradimento da parte di altrettanti profeti della stupidità. In sostanza: la *centesima venalium* di vespasiana memoria.

8. Il recente provvedimento, come tutta la legislazione degli ultimi trent'anni, offre anche lo spunto per una riflessione ulteriore (non meramente provocatoria)

che attiene agli atavici problemi dell'entità e della carente tecnica di formulazione dei comandi giuridici.

Nemmeno la teoria del caos³⁴ potrebbe spiegare la ripetuta confusione – o se si vuole l'«ordine nel disordine» – che caratterizza l'operato di un legislatore affetto da patologica logorrea extropica³⁵.

Il legislatore (anche in tema di violenza sportiva) finisce per rievocare un diritto penale intriso di olocrazia³⁶ ed appare sempre meno incline ad accettare qualunque indicazione funzionale a migliorare il processo di produzione legislativa³⁷, fosse anche quello dell'accademia che «da sempre vede e studia la pena come un problema complesso e lacerante, non come una facile soluzione prêt-à-porter, a disposizione della classe politica di turno»³⁸.

Anziché propendere per interventi più razionali sull'eziologia criminale, si ricorre ad un uso simbolico-populistico (e in quanto tale inefficace) dello strumento penale – dove la rappresentazione può essere politicamente più importante dell'efficacia reale nonostante i due piani (rappresentazione e realtà) non coincidano³⁹ – finendo per arricchire, in tal modo, facili illusioni servite da risposte allegoriche.

Va preso atto delle difficoltà del legislatore di redigere disposizioni normative in aderenza alle cogenti indicazioni fondamentali di cui agli artt. 2, 3, 13, 24, 27 Cost. che, con la valorizzazione dei principi di legalità, offensività, proporzionalità, ragionevolezza, responsabilità penale personale, frammentarietà, *extrema ratio*, funzione settiva del bene giuridico, effettività (solo per citare quelli più

³⁴ J. Gleick, *Caos. La nascita di una nuova scienza*, (1987), Milano 2016, 39 ss.

³⁵ Già R. Frank, *Die Überspannung der staatlichen Strafgewalt*, in *ZStW*, 1898, 733, censurava l'«ipertrofia del diritto penale» e F. Carrara, *Un nuovo delitto*, in *Opuscoli di diritto criminale*³, Prato 1889, IV, 522, evidenziava la questione della 'nomorrea legislativa'.

³⁶ L. Ferrajoli, *Democrazia e paura*, in *La democrazia in nove lezioni*, a cura di M. Bovero e Pazè, Roma-Bari 2010, 115 ss. che pone in evidenza lo scopo di ottenere demagogicamente il consenso popolare rispondendo alla paura generata dalla criminalità di strada, attraverso l'uso del delitto penale tanto duramente repressivo e antigarantista quanto inefficace rispetto alle dichiarate finalità preventive.

³⁷ Si v. i rilievi in passato svolti da F. Palazzo, *Scienza penale e produzione legislativa: paradossi e contraddizioni di un rapporto problematico*, in *RIDPP* 1997, 694 ss.

³⁸ D. Brunelli, *Introduzione ad un Confronto di idee su: «Diritto penale di lotta versus diritto penale di Governo: sconfiggere l'incomunicabilità o rassegnarsi all'irrelevanza»*, in *AP* 2019, 1, 1.

³⁹ D. Pulitanò, *Intervento*, in *La società punitiva. Populismo, diritto penale simbolico e ruolo del penalista. Un dibattito promosso dall'Associazione Italiana Professori di Diritto Penale*, in www.penalecontemporaneo.it 21.12.2016, come nel campo di battaglia della politica a tutto tondo, il penale non è una pura risorsa tecnica, quale che ne sia il rivestimento retorico e ideologico. Di fronte a domande (di tutela o di ritenuta giustizia) provenienti dalla società e trasmesse dai media, la politica cerca risposte volte principalmente a coagulare il consenso. Con malinconico disincanto, dobbiamo considerare i correnti usi populistici della legislazione penale come un prodotto della democrazia, sia pure di una democrazia sfigurata.

macroscopicamente aggirati dalle varie fattispecie incriminatrici) designano il volto costituzionale del diritto penale.

Occorre, altresì, pendere atto – come affermava Ferrando Mantovani – che «il legiferare è cosa troppo seria per essere affidata ai parlamentari»⁴⁰ e che la Costituzione prevede che il Parlamento ‘emani’ la legge (non la legge redatta dallo stesso). Discende da ciò che si potrebbe optare per la formazione, di volta in volta, di un ristretto gruppo di lavoro (composto da esponenti dell'accademia, della magistratura e da personalità di comprovata competenza) al quale affidare, secondo *la desiderata* del legislatore, la redazione delle varie norme.

Le leggi presenterebbero se non altro il pregio dell'intellegibilità evitando, in tal modo, il ricorso ad acrobazie ermeneutiche per dare senso a strampalate formulazioni.

Non s'intende privare le Assemblee elettive della funzione legislativa ma solo supportare le stesse facendo *scrivere* le norme da soggetti dotati delle conoscenze linguistico-tecniche necessarie.

Tra i molteplici vantaggi ne sottolineo uno: si aprirebbe uno spiraglio utile ad invertire quel pernicioso processo di persistente incomunicabilità tra legislatore, magistratura e dottrina.

Può sembrare poco ma, a ben vedere, potrebbe anche essere 'l'uovo di Colombo'.

⁴⁰ F. Mantovani, *Prontuario di stupidologia (teorica ed applicata)*, Pisa 2023, 182.