

SAFEGUARDING: BREVI SPUNTI SUI PROFILI (PARA)PENALISTICI*

SAFEGUARDING: BRIEF INSIGHTS INTO (PARA)PENAL PROFILES

di Carlo Bonzano**

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. La cultura della prevenzione. – 3. “Modelli” a confronto. – 4. Sport e rito penale.

1. Cenni introduttivi

All'indomani della scadenza fissata per il 31 dicembre 2024 – come noto, termine concesso alle società e alle associazioni sportive per designare un *Safeguarding Officer*, ossia un responsabile che vigili sul rispetto delle norme volte a contrastare ogni forma di abuso, violenza, discriminazione o comportamento inappropriato all'interno delle strutture sportive¹ – il presente contributo, lungi dal poter prospettare una analitica e meditata ricognizione dei profili penali d'interesse, intende semplicemente offrire qualche primo spunto per una riflessione articolata lungo una duplice direttrice: innanzitutto, non può fare a meno di notarsi (e apprezzarsi) la progressiva tendenza a implementare gli strumenti volti a prevenire taluni rischi, piuttosto che ostinarsi nella ricerca di una ipertrofica risposta repressiva dopata di panpenalismo; al contempo (e conseguentemente), vengono in rilievo i tanto evidenti quanto significativi punti di contatto tra la disciplina di nuovo conio e il sistema della responsabilità da reato regolato dal d.lgs. n. 231/01.

* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato. Il presente scritto riproduce, con le necessarie modifiche e l'aggiunta delle note a piè di pagina, il testo dell'intervento reso in occasione del convegno “Sport e Safeguarding. Disciplina, diritti e doveri”, tenutosi a Roma il 2 dicembre 2024.

** Professore ordinario di Diritto processuale penale nell'Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.

¹ Cfr. delibera CONI n. 255/2023.

2. La cultura della prevenzione

L'individuazione di una figura dedicata alla tutela del benessere mentale e fisico degli atleti rappresenta solo uno degli adempimenti imposti recentemente dal legislatore alle società nell'ambito di un ambizioso progetto di riassetto dell'ordinamento sportivo, volto a promuovere l'inclusività, la sicurezza e il rispetto dei diritti di chiunque orbiti nel panorama sportivo.

Infatti, attraverso i d.lgs. nn. 36 e 39/2021, sono stati introdotti plurimi obblighi per le società sportive, al fine di diffondere una cultura aziendale ispirata al contrasto e alla prevenzione di fenomeni illeciti e con l'obiettivo di incentivare l'emersione di condotte pregiudizievoli e dannose (non solo per le società, ma anche, e soprattutto, per i tesserati, i tifosi e gli appassionati di sport in generale).

In tal senso, va subito apprezzata la scelta metodologica cui risultano improntati gli interventi legislativi in materia: arginando il rischio di una refrattaria "resistenza" da parte degli operatori, sempre più stanchi e confusi all'idea di doversi confrontare con l'ennesimo compendio normativo da conoscere e comprendere onde potervisi adeguare, il legislatore ha optato per una disciplina che rappresenta un momento di sintesi tra l'ordinamento sportivo e i principi dettati, in tema di responsabilità amministrativa da reato degli enti, dal d.lgs. n. 231/2001.

In effetti, il d.lgs. n. 39/2021 impone alle società sportive di dotarsi di un sistema di mappatura dei rischi e di standardizzazione delle procedure del tutto analogo – se non addirittura sovrapponibile – a quello realizzato e progressivamente implementato ad opera del d.lgs. n. 231/2001².

Insomma, movendo dall'esperienza già ampiamente maturata nel campo della responsabilità amministrativa da reato degli enti, il legislatore ha individuato, nel Modello di organizzazione, gestione e controllo, il paradigma di riferimento per l'elaborazione di un sistema di cautele interne idonee a prevenire e, per quanto possibile, a evitare la commissione di illeciti.

Del resto, il sistema 231 è imperniato sull'idea che le aziende non debbano indirizzare le risorse – anche economiche – verso la predisposizione di meccanismi di tutela *ex post*, volti, quindi, a mitigare le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla consumazione di un reato da parte di un proprio dipendente; al contrario, l'imprenditore deve essere incentivato a istituire presidi che impediscano *ab origine* al dipendente di porre in essere condotte integrative di fattispecie penalmente rilevanti.

² Nello specifico, l'art. 16 d.lgs. n. 39/2021, prevede che le «*Associazioni e le Società sportive dilettantistiche e le Società sportive professionistiche devono predisporre e adottare entro dodici mesi dalla comunicazione delle linee guida*» elaborate dalle Federazioni sportive nazionali, dalle Discipline sportive associate, dagli Enti di promozione sportiva e dalle Associazioni benemerite, «*modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva nonché codici di condotta ad esse conformi*».

Al comma 4 è chiarito che le società e le associazioni «*già dotate di un modello organizzativo e di gestione ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, lo integrano in base a quanto disposto al comma 2*».

A ben vedere, la più grande innovazione introdotta dal d.lgs. n. 231/2001 consiste proprio nel superamento della logica tipica del penalista: piuttosto che concentrarsi affannosamente sull'individuazione della "cura" più efficace per risanare un equilibrio ormai compromesso (il che, tradotto in termini penalistici, significa coniare nuove fattispecie incriminatrici o intervenire su quelle già esistenti, calibrare sapientemente le risposte sanzionatorie e occuparsi del processo), proviamo una volta tanto a orientare gli sforzi sul fronte della prevenzione: da un lato, v'è la presa d'atto della fallacia degli strumenti più tipicamente "repressivi", inidonei a disincentivare la commissione di reati nelle realtà aziendali; dall'altro lato, è ormai evidente che alla complessità degli attuali fenomeni criminali si può far fronte solo assumendo un contegno di tipo culturale ed etico – prim'ancora che giuridico – completamente diverso rispetto a quello seguito sinora.

Rievocando un vecchio spot pubblicitario, sembra potersi condividere l'impostazione secondo cui prevenire è meglio che curare.

3. "Modelli" a confronto

Analoga prospettiva pare avere guidato il legislatore nella riforma dello sport, come emerge dai plurimi riferimenti impliciti (ma non per questo inconsapevoli) che la disciplina di più recente conio opera al sistema già vigente per la responsabilità degli enti da reato.

In effetti, l'Osservatorio Permanente istituito dal CONI per il monitoraggio delle politiche di *safeguarding* ha precisato che i Modelli che le società sportive sono tenute ad adottare «*stabiliscono almeno (i) le modalità di prevenzione e gestione del rischio in relazione ai fenomeni di abusi, violenze e discriminazioni, (ii) protocolli di contenimento del rischio stesso e la gestione delle segnalazioni*», nonché le «*misure per la diffusione e pubblicizzazione delle politiche di safeguarding e la trasmissione delle informazioni*» (artt. 5 e 7 dei «*principi fondamentali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di abuso, violenza e discriminazione*»).

Con specifico riferimento alla gestione delle segnalazioni, i Modelli devono prevedere «*la predisposizione [...] di un sistema affidabile e sicuro di segnalazione di comportamenti lesivi, che garantisca, tra l'altro, la riservatezza delle segnalazioni nonché la tempestiva ed efficace gestione delle stesse*» e «*l'adozione di apposite misure che prevengano qualsivoglia forma di vittimizzazione secondaria*» del denunciante (art. 7 dei «*principi*» da ultimo citati).

Ebbene, non v'è chi non colga la sostanziale equivalenza di contenuti tra il Modello "sportivo" e il Modello 231, la cui idoneità ed efficacia postula:

1. la mappatura delle «attività nel cui ambito possono essere commessi reati» (art. 6, d.lgs. n. 231/2001);
2. la progettazione di un sistema di controlli interni che, tramite la standardizzazio-

ne di protocolli e procedure operative, limiti e, se possibile, impedisca la consumazione di reati nel contesto aziendale;

3. la creazione di un sistema di flussi informativi tra gli organi di controllo;

4. l'erogazione di corsi di formazione ai dipendenti;

5. l'istituzione di canali di segnalazione degli illeciti, accompagnata dall'obbligo di garantire la riservatezza dei denunciatori e dal divieto di atti ritorsivi o discriminatori contro i segnalanti.

Un ulteriore indice sintomatico della sovrapposibilità tra i due universi si rinviene nella figura del Responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni, sul quale grava – tra l'altro – l'onere di vigilare sull'adeguatezza e sull'efficacia del Modello “sportivo”, suggerendo le modifiche all'uopo necessarie, di gestire le segnalazioni, di monitorare i procedimenti disciplinari per violazioni della normativa *safeguarding*, nonché di promuovere le attività di formazione dei dipendenti. I Modelli *«garantiscono la competenza, nonché l'autonomia e l'indipendenza anche rispetto all'organizzazione sociale»* del Responsabile, il quale, oltre ad avere accesso *«alle informazioni e alle strutture sportive»*, può effettuare *«audizioni e ispezioni senza preavviso»* (art. 5, comma 2, dei *«principi»*).

Insomma, un Organismo di vigilanza a tutti gli effetti!

Evidenti richiami all'antesignana disciplina della responsabilità amministrativa degli enti emergono anche con riferimento al ruolo delle Linee Guida: così come quelle emanate *«dalle associazioni rappresentative degli enti»* – su tutte, Confindustria – assurgono a principale criterio valutativo della idoneità e della efficacia dei Modelli 231, i Modelli “sportivi”, per essere adeguati, devono essere conformi alle Linee Guida redatte dalle Federazioni sportive nazionali, dalle Discipline sportive associate, dagli Enti di promozione sportiva e dalle Associazioni benemerite, sentito il parere del CONI (art. 16, comma 1, d.lgs. n. 39/2021).

Meritano, infine, di essere segnalati i codici di condotta *«a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra condizione di discriminazione»*, che le società sportive devono adottare ai sensi dell'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 39/2021. Trattasi di documenti che devono compendiare gli obblighi, i divieti e le *best practices* *«finalizzate: a) al rispetto dei principi di lealtà, probità e correttezza; b) all'educazione, alla formazione ed allo svolgimento di una pratica sportiva sana»* da svolgere in un ambiente sicuro *«che garantisca la dignità, l'uguaglianza, l'equità e il rispetto dei diritti dei tesserati»* (art. 11 dei *«principi»*). Impossibile non notare come, ancora una volta, l'ordinamento sportivo abbia “clonato” un elemento tipico del sistema 231: il richiamo è, ovviamente, ai codici etici: *«documenti ufficiali dell'ente che contengono l'insieme dei diritti, dei doveri e delle responsabilità dell'ente nei confronti dei “portatori d'interesse” (dipendenti, fornitori, clienti, Pubblica Amministrazione, azionisti, mercato finanziario, ecc.)»*³.

³ Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo di Confindustria, ed. giugno 2021.

Sta di fatto che i punti di contatto tra le due discipline richiamate sono tali e tanti che, come dianzi anticipato, è lo stesso legislatore a chiarire che «*le Associazioni e Società sportive dilettantistiche e le Società sportive professionistiche, già dotate di un modello organizzativo e di gestione, ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, lo integrano in base a quanto disposto al comma 2*» (art. 16, comma 4, d.lgs. n. 39/2021).

Vediamo ora qualche spunto operativo.

La vertiginosa sintesi con cui sono state passate in rassegna le più evidenti affinità tra la disciplina del *safeguarding* e il d.lgs. n. 231/2001, lungi dal risolversi in un mero esercizio stilistico, pare offrire un'interessante (e fors'anche convincente) chiave di lettura dell'intero sistema. In effetti, avendo davanti agli occhi un'immagine piuttosto nitida delle politiche legislative messe in campo per rafforzare la strategia di prevenzione e contrasto degli illeciti nell'ambito dell'ordinamento sportivo, anche l'importante banco di prova della "sostenibilità" delle scelte nomopoietiche offre qualche elemento di conforto: pure sul piano eminentemente operativo l'integrazione tra il Modello 231 e il Modello "sportivo" si rivela un'operazione non solo praticabile, ma quasi obbligata.

In tal senso, si pensi alla possibilità di individuare il Responsabile *Safeguarding* tra i componenti dell'Organismo di Vigilanza, onde ottimizzare le verifiche (e i relativi costi) e implementare il sistema dei controlli interni, prevenendo flussi e *audit* che concernano tanto le tematiche 231, quanto gli obblighi in materia di *safeguarding*.

Al contempo, è chiaro che una realtà aziendale inclusiva e *compliant* rispetto alla normativa 231 può nascere dalla fusione dei principi che animano i codici di condotta contemplati dall'ordinamento sportivo con quelli posti alla base dei codici etici 231. In tal modo, le regole di condotta che i destinatari dei Modelli sono chiamati a osservare possono essere coordinate ed inserite in un unico documento, sì da facilitare l'individuazione degli specifici oneri gravanti sui dipendenti e sui tesserati.

La convergenza tra sistemi diviene, poi, totale sovrapposizione nella fase della mappatura dei rischi, che, a ben vedere, è funzionale a soddisfare le esigenze sottese a entrambi gli insiemi a confronto: un *risk assessment* ben strutturato in ordine ai reati commessi mediante strumenti informatici (art. 24-bis, d.lgs. n. 231/2001) è indubbiamente utile a prevenire fenomeni di *cyberbullismo*, menzionato tra le condotte di abuso, violenza e discriminazione che il Modello "sportivo" deve contrastare; allo stesso modo, l'inclusione tra i reati presupposto delle fattispecie di razzismo e xenofobia (art. 25-terdecies, d.lgs. n. 231/2001) impone alle società di elaborare protocolli volti a impedire comportamenti discriminatori, così rispondendo all'analogo obbligo previsto dall'ordinamento sportivo.

4. Sport e rito penale

Per lungo tempo, il mondo dello sport è rimasto un pianeta (quasi) incontaminato, la cui orbita solo eccezionalmente, e per fattori contingenti, ha intersecato quella in cui

gravitano i fatti penalmente rilevanti (si pensi al fenomeno delle scommesse o del *doping*). Oggi, tuttavia, quegli incroci sembrano essere sempre più frequenti e sistematici, per non dire fisiologici: anche lo sport – irrimediabilmente governato da logiche economiche senza le quali ormai avrebbe scarse chances di sopravvivenza – rappresenta un terreno fertile sul quale impiantare rigogliose imprese criminali; al contempo e per converso, sul piano giuridico, il nucleo del pianeta sport (*id est*, l'ordinamento sportivo) non può di certo restare estraneo all'opera di contrasto al crimine, in quanto esso si caratterizza, anzi, per una naturale resistenza all'illecito *lato sensu* inteso. Non può apparire un caso, allora, che la frode in competizioni sportive sia stata inclusa nel novero dei reati presupposto di cui al d.lgs. n. 231/2001⁴.

Ebbene – se, come in effetti risulta innegabile, questo è il *trend* – occorre riconoscere l'urgenza di un adeguamento rapido e concreto alle nuove disposizioni normative, anche perché – è bene rammentarlo – esse non restano prive di una duplice componente sanzionatoria: per un verso, gli enti sportivi che non adottano il Modello sono soggetti a una sanzione disciplinare (art. 16, comma 3, d.lgs. n. 39/2021); per un altro verso, la dimensione “punitiva” coinvolge anche i tesserati, nei cui confronti «*il CONI, le Federazioni sportive nazionali, le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva, le Associazioni benemerite, le Associazioni e le Società sportive dilettantistiche e le Società sportive professionistiche possono costituirsi parte civile nei processi penali*», qualora dalla violazione della normativa *safeguarding* sia derivata la commissione di un reato (art. 16, comma 6, d.lgs. n. 39/2021).

In buona sostanza, il legislatore ci ricorda che tra le pieghe della prevenzione si annida pur sempre lo spettro del processo penale, pronto a venire alla ribalta al ricorrere (o anche solo al prefigurarsi) di un'ipotesi di reato: fin troppo evidente il grave pregiudizio, in termini di immagine e di impatto sociale, che potrebbero lamentare gli organismi di diritto sportivo, legittimati *ex lege* (almeno quale soggetto danneggiato, se non, addirittura, come persona offesa) a costituirsi parte civile e, dunque, a domandare al tesserato il ristoro dei danni patiti.

Abstract

Il contributo offre alcuni spunti per una riflessione sui profili penali della disciplina concernente il Safeguarding, con particolare riguardo alle istanze di prevenzione e in raccordo con il sistema della responsabilità da reato, regolato dal d.lgs. n. 231/2001.

The essay offers some ideas for a reflection on the criminal profiles of the discipline concerning the Safeguarding, with particular regard to the instances of prevention and in connection with the system of criminal liability, regulated by d.lgs. n. 231/2001.

⁴ Cfr. art. 25-*quaterdecies*, che rimanda agli artt. 1 e 4 della legge 13 dicembre 1989, n. 401.