

SAFEGUARDING

di Salvatore Scarfone*

1. Introduzione

In lingua anglosassone il termine “Safeguarding” esprime, in una sola espressione, una vasta gamma di significati che nella nostra lingua corrispondono a: Salvaguardia, Tutela, Protezione, Garanzia, Sicurezza, Mantenimento, Conservazione, Custodia.

Anche in considerazione delle intenzioni del legislatore sportivo, ritengo che il termine “Safeguarding” debba essere inteso in una accezione più ampia, nel senso di attivazione di un processo organizzativo volto a realizzare in una determinata “formazione sociale”, nell’ambito della quale una “persona” sceglie di “svolgere la propria personalità”, un ambiente sicuro.

Ma “Safeguarding” non è solo il processo teleologicamente orientato nel rispetto dei dettami dell’art. 2 della nostra Costituzione, “Safeguarding” è molto altro.

È l’istituzione in senso lato, è l’incarico da essa designato, è la responsabilità che ne deriva, è l’effettiva efficacia delle scelte adottate.

Il fulcro su cui ruota tutto il sistema è l’esigenza di garantire il fondamentale diritto alla “Sicurezza” della persona che, nel nostro caso, sceglie di svolgere un’attività sportiva.

Attività sportiva nell’accezione più ampia possibile, come insieme di attività che si compiono in un “ambiente sportivo”, laddove il contesto prevale rispetto all’azione o al ruolo.

Salvaguardia vuol dire protezione e la protezione presuppone uno stato di potenziale disequilibrio, un contesto nel quale possono esservi soggetti deboli rispetto ad altri, che potrebbero prevaricarli.

Ancora una volta non si può non fare riferimento alla nostra Carta Fondamentale che, in modo molto efficace, racchiude in un termine più ampio il valore sotteso all’esigenza di protezione: “*La Repubblica richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di **solidarietà sociale** (oltre che politica ed economica)*”. Quindi la protezione dei più deboli come dovere inderogabile, come valore fondante del nostro vivere comune, come priorità di natura etica prima ancora che giuridica.

* Avvocato del Foro di Catanzaro specializzato in Diritto sportivo; componente della Commissione Safeguarding FIGC; docente del corso di Alta Formazione Olimpica del CONI, Presidente del Comitato di Disciplina mondiale della FIP (Federazione Internazionale Padel), consulente AIC, già componente Commissione Disciplinare Settore Tecnico, già Procuratore Federale FIDS, già componente Corte Federale d’Appello FIPT, già Presidente C.A. Lega Pro, già componente CAE Lega dilettanti, già consulente MIUR per i licei scientifici ad indirizzo sportivo, abilitato all’insegnamento e docente in Master presso varie Università private.

Il termine Sicurezza può essere declinato in vari modi, perché riguarda ogni contesto della vita umana e, quindi, si rende necessario delimitare il campo con uno specifico riferimento all'istituto di cui ci si sta occupando.

“Safeguarding” nello Sport significa predisporre uomini, mezzi e procedure per realizzare le migliori condizioni affinché ogni singolo microcosmo nel quale si svolge un'attività sportiva possa prevenire potenziali abusi, discriminazioni, violenze, sia fisiche che psicologiche, nei confronti di tutti coloro che abbiano scelto di farne parte o, laddove non si sia riusciti ad evitarli, reagire nella maniera più rapida ed efficace possibile per porvi rimedio.

Il “Safeguarding” è, quindi, una vera e propria rivoluzione culturale, un nuovo modo di pensare, programmare, agire e proteggere.

Da valore fondamentale a priorità politica, che si è tradotta in una esigenza giuridica non solo in ambito domestico, ma anche internazionale dal momento che anche lo Sport, come tutti gli altri settori umani, non è immune da violenze, abusi e discriminazioni.

Sono molti gli studi statistici di settore che hanno contribuito, e continuano a farlo periodicamente, a fotografare il reale “*status quo*” in cui il mondo della Sport versa.

Come spesso accade, l'apparenza inganna, specie se ci si trova ad occuparsi di materie delicate come queste, nell'ambito delle quali regna l'omertà, la vergogna, la paura o il desiderio di dimenticare.

I minori, le donne, i disabili, le persone psicologicamente fragili o quelle che per vari motivi sono dipendenti da altre, anche nel contesto sportivo, subiscono, molto più frequentemente di quello che si pensi, abusi, violenze e discriminazioni, anche se non vengono denunciati.

Secondo alcuni recenti studi, quattro minori su dieci sono vittime di violenza nel contesto sportivo. Le quattro forme principali di violenza identificate sono: psicologica, fisica, negligenza e sessuale, con contatto o senza contatto fisico.

Dall'ultima relazione pubblicata, nel 2023, dalla Procura Generale dello Sport del CONI il fenomeno, seppur si comincia a sgretolare il muro dell'omertà, non emerge ancora nella sua interezza e gravità. Dal 2014 al 2022 i casi totali (considerando soltanto le 45 Federazioni sportive) per i quali è stato avviato un procedimento disciplinare sono stati 155, con una media di 17 casi all'anno.

Nel 2022 i casi complessivi denunciati sono saliti a 20, per poi incrementarsi, nel 2023, raggiungendo i 36.

Le violazioni hanno riguardato, soprattutto, gli abusi, le molestie sessuali e la pedofilia.

2. I comportamenti rilevanti ai fini della tutela

Costituiscono fattispecie di abuso, violenza e discriminazione:

- a) l'abuso psicologico;
- b) l'abuso fisico;
- c) la molestia sessuale;
- d) l'abuso sessuale;
- e) la negligenza;
- f) l'incuria;
- g) l'abuso di matrice religiosa;
- h) il bullismo, il cyberbullismo;
- i) i comportamenti discriminatori.

Analizziamole una per una, attraverso una sintesi delle definizioni riportate nei vari Codici di condotta e Linee guida oggi circolanti.

a) Per “**abuso psicologico**”, deve intendersi qualunque atto indesiderato, tra cui la mancanza di rispetto, il confinamento, la sopraffazione, l'isolamento o qualsiasi altro trattamento che possa incidere sul senso di identità, dignità e autostima, ovvero tale da intimidire, turbare o alterare la serenità dei singoli tesserati, anche se perpetrato attraverso l'utilizzo di strumenti digitali.

Una formula molto ampia (-atto indesiderato-) che, come tale, non disegna un perimetro netto, in modo da consentire la valutazione di qualsiasi comportamento posto in essere nella fattispecie concreta.

Da qui la necessità di un'attenta e competente valutazione dei fatti per evitare anche di incorrere in “abuso di denunce”.

b) Per “**abuso fisico**”, qualunque condotta consumata o tentata (tra cui botte, pugni, percosse, soffocamento, schiaffi, calci o lancio di oggetti), che sia in grado, in senso reale o potenziale, di procurare direttamente o indirettamente un danno alla salute, un trauma, lesioni fisiche o che danneggi lo sviluppo psico-fisico del minore, tanto da compromettergli una sana e serena crescita.

Tali atti possono anche consistere nell'indurre un tesserato a svolgere (al fine di una migliore *performance* sportiva) un'attività fisica inappropriata, come il somministrare carichi di allenamento inadeguati in base all'età, genere, struttura e capacità fisica, oppure forzare ad allenarsi atleti

ammalati, infortunati o comunque doloranti, nonché nell'uso improprio, eccessivo, illecito o arbitrario di strumenti sportivi. In quest'ambito rientrano anche quei comportamenti che favoriscono il consumo di alcool, di sostanze comunque vietate da norme vigenti o le pratiche di *doping*.

Il tema dell'abuso fisico è molto delicato perché assai ricorrente, oltre che favorito da una sorta di potenziale caratteristica intrinseca di sapersi nascondere nelle pieghe di comportamenti che possono sembrare assolutamente leciti come, per esempio, le istruzioni di allenamento impartite dai tecnici, specie se ci si muove nell'ambito dello sport di alto livello, ed ancor più se si tratta di discipline caratterizzate da una eccessiva precocità (per esempio, la ginnastica).

c) Per “**molestia sessuale**”, qualunque atto o comportamento, indesiderato e non gradito, di natura sessuale, sia esso verbale, non verbale o fisico, che comporti una grave noia, fastidio o disturbo. Tali atti o comportamenti possono anche consistere nell'assumere un linguaggio del corpo inappropriato, nel rivolgere osservazioni o allusioni sessualmente esplicite, nonché richieste indesiderate o non gradite aventi connotazione sessuale, ovvero telefonate, messaggi, lettere od ogni altra forma di comunicazione a contenuto sessuale, anche con effetto intimidatorio, degradante o umiliante.

d) Per “**abuso sessuale**”, qualsiasi comportamento o condotta avente connotazione sessuale, con o senza contatto, e considerata non desiderata, o il cui consenso è costretto, manipolato, non dato o negato. Può consistere anche nel costringere i tesserati a porre in essere condotte sessuali inappropriate o indesiderate, o nell'osservare i citati soggetti in condizioni e contesti non appropriati. Il confine tra molestia e abuso sessuale è molto labile.

Si rientra nell'ambito della molestia laddove si vada oltre il complimento o il garbato corteggiamento e si resti nei limiti dell'assenza di contatto fisico; si cade nell'abuso, oltre a quando si sia realizzato o tentato un contatto fisico, anche quando il comportamento di molestia acquisti dei connotati più invasivi e delle modalità più marcate. Anche in questo caso è necessaria la giusta competenza e approfondimento per verificare caso per caso.

e) Per “**negligenza**”, il mancato intervento di un dirigente, tecnico o qualsiasi tesserato, anche in ragione dei doveri che derivano dal suo ruolo, il quale, presa conoscenza di uno degli eventi, comportamento, condotta o atto di cui al presente documento, omette di intervenire causando un danno, permettendo che venga causato un danno o creando un pericolo imminente di danno. Può consistere anche nel persistente e sistematico disinteresse, ovvero trascuratezza, dei bisogni fisici e/o psicologici dei tesserati.

f) Per “**incuria**”, la mancata soddisfazione delle necessità fondamentali a livello fisico, medico, educativo ed emotivo, come, ad esempio, una reiterata situazione di condizioni antigeniche negli spogliatoi, l'utilizzo disinvolto di turpiloqui tra gli atleti, i tecnici ed i dirigenti nell'ambito di una comunicazione giornaliera, l'istituzionalizzazione di tecniche motivazionali eccessive e in spregio dei valori di cui lo Sport è portatore.

g) Per “**abuso di matrice religiosa**”, l'impedimento, il condizionamento o la limitazione del diritto di professare liberamente la propria fede religiosa e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume. Questo rispetto deve intendersi anche come rispetto delle abitudini alimentari, di utilizzo di determinati *dress code* ovviamente compatibili con la disciplina sportiva praticata, ecc.

h) Per “**bullismo, cyberbullismo**”, qualsiasi comportamento offensivo e/o aggressivo che un singolo individuo o più soggetti possono mettere in atto, personalmente, attraverso i *social network* o altri strumenti di comunicazione, sia in maniera isolata sia ripetutamente nel corso del tempo, ai danni di uno o più tesserati, con lo scopo di esercitare un potere o un dominio sul tesserato.

Possono anche consistere in comportamenti di prevaricazione e sopraffazione ripetuti e atti ad intimidire o turbare i tesserati, che determinano una condizione di disagio, insicurezza, paura, esclusione o isolamento (tra cui umiliazioni, critiche riguardanti l'aspetto fisico, minacce verbali, anche in relazione alla *performance* sportiva, diffusione di notizie infondate, minacce di ripercussioni fisiche o di danneggiamento di oggetti posseduti dalla vittima).

Comportamenti ancora più violenti ed invasivi perché perpetrati attraverso strumenti a distanza che tendono a far sì che l'autore di essi si senta ancora più protetto e invulnerabile e che consentono una più rapida ed ampia propalazione atta a raggiungere una moltitudine di altre persone.

Strumenti atti a divulgare qualsiasi tipo di contenuto e su qualsiasi supporto, tra cui foto e filmati.

i) Per “**comportamenti discriminatori**”, qualsiasi comportamento finalizzato a conseguire un effetto discriminatorio basato su etnia, colore, caratteristiche fisiche, genere, *status* social-economico, prestazioni sportive e capacità atletiche, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.

3. Gli aspetti giuridici

3.1. La normativa internazionale

L'art. 4 della **Dichiarazione di Ginevra sui Diritti del Bambino del 1924** stabilisce che ciascun *“bambino deve essere messo nelle condizioni di guadagnarsi da vivere e deve essere protetto da ogni forma di sfruttamento”*.

L'art. 10 del **Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966** prevede che *“misure speciali di protezione e assistenza dovrebbero essere adottate a favore di tutti i bambini e i giovani senza alcuna discriminazione per ragioni di genitorialità o altre condizioni. I bambini e i giovani dovrebbero essere protetti dallo sfruttamento economico e sociale. Il loro impiego in lavori dannosi per la loro morale o la loro salute o pericolosi per la vita o che possano ostacolare il loro normale sviluppo dovrebbe essere punibile dalla legge”*.

La **Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1988**, in particolare all'art. 19, prevede che: *“gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale, per tutto il tempo in cui è affidato all'uno o all'altro, o a entrambi, i genitori, al suo tutore legale (o tutori legali), oppure a ogni altra persona che abbia il suo affidamento”*. Inoltre, gli artt. 31 e 32 riconoscono *“il diritto del bambino al riposo e allo svago, al gioco, alla partecipazione ad attività ricreative adeguate all'età del bambino e alla partecipazione libera ad attività culturali, il diritto ad essere protetto dallo sfruttamento economico e dall'eseguire qualsiasi lavoro che possa essere pericoloso o sia suscettibile di porre a repentaglio la sua educazione, o possa nuocere al suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale o sociale”*. L'art. 34, poi, sancisce che *“gli Stati parti si impegnano a proteggere il fanciullo contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale”*.

L'art. 5 della **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione dei Bambini contro lo Sfruttamento e gli Abusi Sessuali (Convenzione di Lanzarote)** stabilisce che:

“(i) Ciascuno Stato adotta le necessarie misure, legislative o di altra natura, destinate a sensibilizzare maggiormente sul tema della protezione e dei diritti dei bambini le persone che hanno regolari contatti con loro nei settori dell'educazione, della salute, dello sport e delle attività ricreative,

(ii) l'accesso alle professioni il cui esercizio implica regolari contatti con minori è riservato a soggetti che non siano stati condannati per episodi di sfruttamento o abuso sessuale ai danni di minori".

La Carta Internazionale dell'Educazione Fisica, dell'Attività Fisica e dello Sport, approvata dall'UNESCO nel 2015, riconosce che:

- (i) "Lo sport è un diritto fondamentale che spetta a ciascun individuo senza alcuna discriminazione,*
- (ii) l'insegnamento, l'allenamento e la gestione dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport devono essere eseguiti da personale qualificato,*
- (iii) tutti devono collaborare per eliminare o quanto meno ridurre al minimo il rischio di pratiche dannose quali il razzismo, l'omofobia, il bullismo, il doping, la manipolazione, la privazione di educazione, l'allenamento eccessivo dei bambini, lo sfruttamento sessuale, la tratta e la violenza".*

Nel 2016 il Comitato Internazionale Olimpico (CIO) ha approvato le **Linee Guida** per le Federazioni Internazionali e i Comitati Olimpici Nazionali relative alla creazione e all'attuazione di una politica per proteggere gli atleti da molestie e abusi.

Il CIO ha raccomandato loro di adottare diverse misure raggruppabili nelle seguenti aree:

Informazione, Prevenzione, Segnalazione, Investigazione, Supporto, Equo processo, Riservatezza, Coinvolgimento degli atleti nelle politiche di Safeguarding.

Nell'ambito dell'area Supporto, il CIO ha evidenziato la necessità di nominare un Responsabile Safeguarding.

3.2. La normativa italiana

In Italia, con riferimento alla prevenzione di tali fenomeni, la recente "Riforma dello Sport", in particolare l'art. 33, comma 6, del D.lgs. n. 36/2021 e l'art. 16, comma 1, del D.lgs. n. 39/2021, prevede:

- **La designazione di un Responsabile della Protezione dei Minori**, da parte delle Associazioni e Società Sportive, allo scopo di prevenire ogni tipo di abuso e di violenza su di essi e garantire la protezione dell'integrità fisica e morale dei giovani sportivi (art. 33, comma 6, del D.lgs. n. 36/2021).
- **La redazione**, da parte di Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione Sportiva ed Associazioni Benemerite, sentito il parere del CONI, di **Linee Guida per la Predisposizione dei Modelli Organizzativi e di Controllo dell'attività sportiva e dei Codici di**

Condotta a tutela dei minori e per la prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra condizione di discriminazione per ragioni di etnia, religione, convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale (art. 16, comma 1, del D.lgs. n. 39/2021).

- **L'adozione**, da parte delle Associazioni, delle Società Sportive Dilettantistiche e delle Società sportive professionistiche, entro dodici mesi dalla comunicazione dei Principi (e delle Linee Guida ivi contenute) del CONI, di **Modelli Organizzativi e di Controllo dell'attività sportiva**, nonché **Codici di Condotta** ad esse conformi (art. 16, comma 2, del D.lgs. n. 39/2021).

Tale intervento del legislatore italiano si inserisce nel più vasto contesto della revisione dell'**art. 33 della Costituzione**, in virtù della quale: *“la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*.

La Giunta Nazionale del CONI, con Delibera n. 255 del 25 luglio 2023, ha imposto a FSN, EPS, DSA, AB l'obbligo:

- di emanazione di Linee Guida per la realizzazione di Modelli organizzativi (MOC) e Codici di Condotta (CC) entro il 31 agosto 2023;
- di istituire la figura del Responsabile Safeguarding;
- di adottare, per tutte le Società e Associazioni Sportive Affiliate, entro il 31 dicembre 2024, tali MOC e CC;
- di nominare, sempre per tutte le affiliate, entro la stessa data del 31 dicembre 2024, un Responsabile Safeguarding.

Dunque, la normativa interna prevede tre livelli di intervento che riguardano a “cascata”:

- a)** il CONI, che adotta il Modello di Regolamento per la prevenzione e il contrasto ad abusi, violenze e discriminazioni sui tesserati, nonché i principi fondamentali da tradurre in Linee Guida;
- b)** tutti gli organismi sportivi, ad esclusione dei Gruppi Militari, e, quindi, le FSN, EPS, DSA e le AB, che hanno l'obbligo di dotarsi di linee guida per consentire la predisposizione dei MOC e dei CC, nonché quello di nominare un Responsabile Safeguarding, che può essere declinato in un singolo (Officer) o in un ufficio composto da più componenti (Office);
- c)** ogni singola società o associazione ad esse affiliata, che ha l'obbligo di adottare i MOC, i CC e nominare un responsabile Safeguarding.

Occorre notare che, mentre la norma statutale (art. 33, comma 6, del D.lgs n. 36/2021) fa riferimento al **Responsabile della protezione dei minori**, la Delibera del CONI, n. 255 del 25 luglio 2023, menziona le seguenti figure:

- **Responsabile per le politiche di *Safeguarding*** per le Federazioni Sportive (indicato anche come “*Safeguarding Officer*”);

- **Responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni** per le Società o Associazioni Sportive.

Per evitare equivoci, contrapposizioni o ripetizioni è da ritenere che la figura del Responsabile della protezione dei minori coincida con quella del Responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni. Tutti questi adempimenti giuridici, obbligatori, dovevano essere assolti entro determinati termini perentori, che, alla data di redazione del presente articolo, sono tutti abbondantemente scaduti.

L’art. 16 del D.lgs. n. 39/2021 prevede le sanzioni nei confronti degli affiliati che non hanno ottemperato nei termini perentori previsti all’adozione dei MOC e dei CC e non hanno provveduto alla nomina del Safeguarding.

Il controllo sul rispetto di tali obblighi è esercitato da ogni singola FSN, EPS, DSA o AB alla quale il soggetto (associazione o società sportiva) è affiliato attraverso la struttura a sua volta creata nel proprio interno. Questi uffici di Responsabile del Safeguarding, costituiti all’interno dei singoli organismi sportivi, dovranno poi relazionarsi con l’Osservatorio Permanente sulle Politiche di Safeguarding creato all’interno del CONI.

L’art. 5 del modello CONI sul Safeguarding dispone che il mancato rispetto di tali obblighi comporterà la violazione dei generali doveri di “Lealtà”, “Correttezza” e “Probità”, di cui al Codice di Giustizia Sportiva.

Sempre il CONI ha consentito agli organismi sportivi di optare anche per la possibilità di prevedere all’interno dei propri regolamenti che, ai fini dell’ottenimento o del rinnovo dell’affiliazione annuale, sia necessario aver ottemperato a tali obblighi sul Safeguarding.

Ulteriori sanzioni, in relazione a specifici comportamenti violativi, sono poi previste per società e tesserati da ogni singolo Codice di Giustizia Sportiva.

4. Il Safeguarding, ruolo, responsabilità e competenze

Nel delineare con la maggior precisione possibile la figura del Safeguarding utilizzerò le seguenti parole:

Credibilità, Indipendenza, Competenza multidisciplinare, Presenza, Formazione, Informazione, Denuncia-Indagine-Tutela, Risposta rapida.

L'attuale normativa CONI individua una serie di professionalità e competenze senza le quali i soggetti interessati a manifestare la propria disponibilità a ricoprire il ruolo di Safeguarding (aggiungerei a qualsiasi livello esso si svolga, sia esso internazionale, CONI, federale o della singola società) non potrebbero ambire ad essere tenuti in considerazione per una eventuale nomina.

Professori universitari di prima fascia, anche a riposo, in materie giuridiche o medico-sanitarie;

Magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa, contabile o militare;

Avvocati dello Stato, anche a riposo;

Notai, con almeno sei anni di esperienza in ambito sportivo;

Avvocati abilitati all'esercizio dinanzi alle giurisdizioni superiori e con almeno sei anni di esperienza nella giustizia sportiva;

Coloro che abbiano ricoperto il ruolo di Presidente o Segretario Generale di Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate, Enti di Promozione Sportiva e Associazioni Benemerite;

Sportivi di alto livello in discipline sportive organizzate da Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate riconosciute dal CONI.

Un quadro di competenze certamente adeguato ma, altrettanto certamente, non esaustivo.

Manca, per esempio, il profilo dell'esperto in materie psicologiche e comunicazionali o quello che specificamente agisce nell'ambito del rapporto con i minori, sia in ambito sociale che didattico, assistenziale, terapeutico, o ludico.

Provo a dare un contenuto alle parole che ho scelto per delineare il contorno della figura.

Credibilità

Le stesse istituzioni sportive apicali devono dare il buon esempio, devono risultare credibili nella scelta delle persone, devono dimostrare che loro stesse, per prime, hanno compreso l'importanza epocale di questo istituto.

Essere credibile vuol dire aver recepito l'esatto principio giuridico di cui l'istituto e le norme ad esso sottese sono portatrici e averlo messo in pratica rispettandone la sua portata epocale.

Il singolo affiliato, associazione o società sportiva che sia, che in partenza vede in questo istituto nient'altro che un ulteriore pesante fardello che sottrae tempo e danaro e appesantisce i sacrifici che sono sottesi all'indole volontaria di quasi tutte le "gestioni sportive", che si reggono sulla passione e

su base prettamente familiare, deve essere stimolato alla comprensione dell'importanza di creare, controllare e proteggere un ambiente sportivo "sicuro", "sano", "protetto".

Questo stimolo può soltanto venire dall'alto, dalla credibilità che riescono ad esprimere le istituzioni sovraordinate, a partire dai Comitati territoriali fino ad arrivare alle organizzazioni nazionali, ma anche internazionali (ricordo che l'obbligo di istituire questa figura coinvolge tutte le istituzioni a tutti i livelli).

Competenza multidisciplinare

La persona o l'ufficio che ricopre il ruolo di Safeguarding deve necessariamente esprimere una competenza multidisciplinare, perché le mansioni a cui è chiamato appartengono ad ambiti molto diversi tra di loro.

Non sostengo che si debba conoscere perfettamente tutto, ma che nell'ambito delle sue specifiche competenze, che possono essere giuridiche o mediche o psicologiche o legate alle capacità relazionali, deve comunque saper spaziare anche negli altri ambiti di conoscenza.

Un bravissimo medico non può non conoscere l'apparato normativo sotteso all'istituto che rappresenta, una eccezionale psicologa non può non conoscere le tecniche di comunicazione nei confronti dei minori, un ottimo avvocato o magistrato non può ignorare gli aspetti psichici che si sviluppano in contesti critici di abusi o violenze fisiche e /o psichiche.

Indipendenza

Questo aspetto è essenziale.

Anche il più elevato livello di competenza si autoannulla se manca l'assoluta indipendenza dall'organismo che ti ha nominato.

È la solita vecchia questione del controllato che nomina il controllore. Proprio come dovrebbe essere per i componenti della Procura Federale e degli organi di giustizia sportiva, che una volta nominati si sganciano formalmente e sostanzialmente dal Presidente e dal Consiglio Federale che li ha scelti (in alcune Federazioni è prevista addirittura l'elezione, ma su questo fondamentale argomento della terzietà ed indipendenza sarebbe meglio dedicare un articolo *ad hoc*), anche il Safeguarding deve vivere di vita propria, libero di esercitare le inerenti funzioni nei confronti di tutti i tesserati e in tutti gli ambiti, sempre nei limiti del dettato normativo.

Ecco perché occorre verificare caso per caso, Federazione per Federazione, ente per ente, affiliato per affiliato, chi è stato nominato a Safeguarding, e, oltre alle competenze, quali relazioni esistono con

colui che lo ha designato e che potenzialmente può ricadere sotto il suo controllo. Mogli, mariti, compagni o parenti vari dei Presidenti, i Presidenti stessi, altri dirigenti apicali, i tecnici non possono assicurare l'indipendenza necessaria per svolgere questa funzione.

Presenza

Proprio in relazione all'importanza del ruolo, alla delicatezza della materia e alle responsabilità che da esso derivano è di fondamentale importanza far percepire ai tesserati la costante presenza fisica o la vicinanza psicologica del Safeguarding.

Questo comporta uno sforzo di disponibilità, una pianificazione del proprio tempo, un impegno costante e incondizionato e, soprattutto, l'impossibilità di delegare.

Tutto questo perché le materie trattate e i bisogni a cui far fronte richiedono l'instaurazione di un rapporto profondo, di un legame da costruire, di una fiducia da conquistare, di un senso di sicurezza da infondere direttamente in prima persona.

Informazione

Un ulteriore passaggio fondamentale, talmente elementare da rasentare l'ovvietà, è la necessità che vi sia per i tesserati una adeguata conoscenza dell'istituto attraverso un piano di informazione a tappeto, che non solo dia notizia dell'esistenza di questo nuovo strumento, ma che ne specifichi anche i tratti essenziali e che, soprattutto, informi su come utilizzarlo e sulle garanzie di assoluta tutela e riservatezza che sono state approntate per proteggere tutti i soggetti coinvolti, dal denunciante alla persona offesa, dal denunciato ai testimoni, dai dirigenti agli altri tesserati non coinvolti direttamente a tutte le famiglie di riferimento.

Ritengo che, già di per sé, una corretta informazione rappresenti un fortissimo deterrente contro potenziali autori di comportamenti vessatori, limitandone consistentemente i casi. Far sapere ai consociati che da oggi in poi è attiva una rete ben organizzata, in mano a professionisti con il massimo grado di competenza, radicata sul territorio e gestita attraverso uno schema piramidale che collega la più piccola palestra o piscina d'Italia con l'istituzione nazionale, ed il CONI, non solo infonde sicurezza nelle potenziali vittime primarie (vittime dirette dell'abuso) o secondarie (persone offese, testimoni, denunciati, parenti), ma rappresenta un ostacolo per chi avrebbe l'intenzione di compiere l'abuso, sapendo che questa volta non passerebbe inosservato.

Questo piano di informazione deve essere programmato e divulgato sotto la supervisione del Safeguarding che deve anche scegliere le più opportune modalità di divulgazione e la periodicità con

cui effettuarla, oltre a verificare l'effettivo risultato ottenuto, per poi eventualmente apprestare le più opportune variazioni in caso di riscontrate criticità.

Formazione

Stesso discorso vale per l'attività di formazione, altrettanto necessaria per rendere pienamente efficace l'istituto.

Si passa dall'organizzazione di seminari informativi aperti a tutti i tesserati ed alle loro famiglie, all'organizzazione di veri e propri corsi di formazione e aggiornamento, erogabili in presenza, in modalità e-learning, o anche in modalità mista.

Le stesse Federazioni o Enti di promozione o Discipline associate o Associazioni benemerite prevedono dei seminari obbligatori in materia Safeguarding, siano essi di formazione che di aggiornamento.

Al responsabile Safeguarding il compito di organizzare le modalità con cui avviare questi momenti di formazione e, soprattutto, di riempire dei giusti contenuti le singole ore di lezione, nonché di scegliere i più adeguati divulgatori a seconda del pubblico di discenti a cui ci si deve rivolgere.

Invero, sarebbe opportuno modulare i vari corsi a seconda dell'obiettivo che si vuole raggiungere e del livello di formazione a cui si vuole arrivare a seconda della platea a cui ci si rivolge, come, ad es., gli altri Responsabili Safeguarding, i dirigenti, i tecnici, gli atleti, o le loro famiglie.

Per ottimizzare il risultato occorrerebbe anche considerare le ulteriori differenziazioni dovute al sesso, all'età (i minori necessitano di un precipuo livello di comunicazione), al livello sportivo praticato (ai professionisti dovrebbe richiedersi un livello di conoscenza più approfondito), al contesto sociale in cui viene svolta l'attività (le periferie presuppongono un ambiente che può presentare maggiori rischi) e, quindi, all'estrazione sociale dei soggetti fruitori (magari anche l'esigenza di utilizzare lingue diverse).

Le materie da approfondire rientrano indiscutibilmente in quattro macro-aree: giuridica, medico-sanitaria, psicologica, sociale.

Denuncia-Indagine-Tutela

Ormai dovrebbe essere chiaro che il mestiere del Safeguarding è quello di cercare di prevenire abusi, episodi di violenza e discriminazione e, nel caso di denuncia di un abuso, intervenire immediatamente per tentare di risolvere o mitigarne le conseguenze a tutela dei tesserati coinvolti.

È necessaria la predisposizione, in ambito sociale, 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; così come una adeguata procedura di indagine che rispetti i requisiti di rapidità, sufficiente approfondimento, completezza e meccanismi di rapida risoluzione, sia essa definitiva o semplicemente traslativa, nel senso di passaggio della comunicazione e del fascicolo alla Procura Federale o, se del caso, alla Procura della Repubblica.

È opportuno ricordare che il Safeguarding delle singole società può immediatamente informare della denuncia anche direttamente il Safeguarding Federale.

Risposta rapida

Non vi è alcun dubbio circa la necessità di una stretta e sinergica collaborazione tra gli uffici delle varie Procure Federali e gli omologhi Safeguarding.

Considerato, però, che la tipologia delle procedure, dei ruoli e delle finalità tra i due istituti potrebbe comportare il rischio di sovrapposizioni o involontarie ingerenze è bene tentare di tracciare delle linee di confine.

Ritengo che il Safeguarding sia istituzionalmente chiamato a sollevare la Procura Federale dalla gestione diretta di tutti quei casi che riguardano la materia specifica degli abusi, delle violenze e delle discriminazioni che, per le loro caratteristiche intrinseche di non elevata criticità, possono essere risolte rapidamente senza la necessità di avviare la procedura disciplinare.

Offrire la possibilità ai tesserati di essere messi nella condizione protetta di poter esporre sempre e comunque qualsiasi tipo di denuncia comporta il rischio di una superfetazione di segnalazioni, che definirei “putative”, e la necessità di passarle al setaccio per far emergere soltanto quelle che meritano la giusta attenzione e un efficace intervento per porvi rimedio.

I casi che vengono segnalati sono caratterizzati da diversi gradi di pericolosità e molti di loro risultano addirittura irrilevanti.

Il delicato compito di selezionare tra di essi spetta al Safeguarding, con un gran sollievo per il lavoro delle Procure Federali.

La prima fase riguarda la selezione tra esposti fondati e non fondati.

La seconda fase riguarda la selezione tra i casi a cui si può porre rimedio rapidamente ed esaustivamente, anche attraverso un'attività istruttoria più o meno complessa, e quelli che, invece, richiedono l'attenzione della Procura Federale.

Può anche verificarsi il caso che il Safeguarding possa richiedere l'aiuto della Procura soltanto per effettuare indagini un po' più approfondite, fermo restando che anche i poteri di indagine della Procura Federale sono molto limitati, e poi risolvere il caso autonomamente.

Altre volte può capitare che i fatti denunciati risultino talmente gravi che la denuncia si trasformi in notizia di reato e venga attenzionato direttamente anche il Procuratore della Repubblica.

Può anche verificarsi il caso inverso, allorquando la Procura Federale riceva direttamente una denuncia di abuso ritenuta *prima facie* di modesta pericolosità o rilevanza e che potrebbe essere risolta dal Safeguarding e decida di rimetterla all'attenzione di quest'ultimo.

Una ulteriore differenza può scorgersi nelle finalità.

Il Safeguarding ha il compito di definire bonariamente la vicenda anche attraverso un'opera moralizzatrice, predisponendo le condizioni necessarie affinché i fatti non si ripetano.

Il Procuratore Federale ha il compito di valutare l'esistenza o meno di un illecito disciplinare, con la supervisione del Procuratore Generale del CONI, che prevede un procedimento culminante con una decisione di un organo terzo che irroga una sanzione o decide che non vi sia stata alcuna violazione, fatti salvi i successivi gradi di giudizio, di cui uno endo-federale e l'altro, eventuale e non sul merito, a livello CONI.

Il safeguarding è in costante contatto con il territorio, con le affiliate, con i tesserati, fa sentire la sua presenza, li informa, li forma, si relaziona con loro. Questo rapporto di prossimità gli consente di fornire risposte rapide ed appropriate per prevenire o comporre situazioni anche delicate, ma non ancora patologiche.

Costruisce gli argini per consentire al fiume di seguire il suo naturale percorso e, laddove debordi, si attiva immediatamente per rimetterlo nel suo alveo, fermo restando che, laddove la piena risulti eccezionale, lascia spazio alla "protezione civile" o, meglio, nel nostro caso, alla "protezione sportiva" della Procura Federale e, laddove non bastasse, invoca il massimo livello di protezione rappresentato dal giudice penale.

Dalle parole ai verbi.

Vigilare, Prevenire, Contrastare e Segnalare.

Il Safeguarding:

- **vigila** sull'adozione e sull'aggiornamento, da parte delle Associazioni e delle Società sportive affiliate, dei Modelli Organizzativi e di Controllo dell'attività sportiva, nonché dei Codici di

Condotta, e sulla nomina del Responsabile, segnalando le violazioni dei predetti obblighi, da parte delle Associazioni e delle Società sportive affiliate, al Segretario Generale e all'Ufficio del Procuratore Federale per i provvedimenti di competenza;

- **adotta** le opportune iniziative per prevenire e contrastare ogni forma di abuso, violenza e discriminazione.

La prevenzione passa attraverso un adeguata valutazione dei rischi, cioè quel processo di identificazione, valutazione e gestione dei rischi legati alla sicurezza e al benessere degli atleti, in particolare di bambini, giovani e adulti vulnerabili, all'interno di un determinato ambiente sportivo (*risk assesment*).

Questo processo aiuta a prevenire abusi, negligenze, sfruttamenti o altri tipi di danni e costituisce il passo fondamentale preliminare per l'adozione dei MOC e dei Codici di Condotta. Questo processo passa dall'**identificazione dei rischi**, cioè l'analisi dei possibili pericoli che potrebbero mettere a rischio il benessere fisico, psicologico o emotivo dei tesserati, alla **valutazione del rischio**, vale a dire determinare la probabilità che un rischio si verifichi e la gravità delle conseguenze che potrebbero derivarne se ciò accadesse, per poi concludersi con la **neutralizzazione del rischio**, attraverso la predisposizione di misure preventive volte a ridurre o eliminare i rischi identificati.

Questa analisi dei rischi deve consistere in un processo continuo e sempre rivedibile e migliorabile a seconda degli *input* che provengono dai casi concreti e dal dato esperienziale che potrebbe anche riguardare modifiche ambientali o soggettive;

- **segnala** agli organi competenti eventuali condotte rilevanti;
- **relaziona**, con cadenza semestrale, sulle politiche di Safeguarding della Federazione/Ente all'Osservatorio Permanente del CONI per le Politiche di Safeguarding;
- **riceve** le segnalazioni, da parte dei Responsabili nominati dalle società, e procede all'istruttoria del caso eventualmente informando l'Ufficio del Procuratore Federale, nel caso di presunte violazioni disciplinari.

*

5. Ambito di competenza della giustizia sportiva e la c.d. "attività funzionale"

Un aspetto assolutamente determinante è quello relativo all'esatto inquadramento dell'ambito entro il quale i comportamenti dei singoli debbano essere considerati rilevanti.

Come avremo modo di approfondire, sul punto non è ancora stata fatta chiarezza e, come spesso accade laddove il legislatore non è ancora arrivato o la norma risulta lacunosa, o, ancora peggio, non rispecchia più il valore o principio ad essa sotteso per un mutato sentimento della collettività, occorre in ausilio l'interpretazione giurisprudenziale.

Partiamo dal dato normativo: l'art. 4, comma 1, CGS FIGC (così come tutti gli altri Codici degli altri enti sportivi) statuisce che: *“i soggetti di cui all'art. 2 sono tenuti all'osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva.”*

Pertanto, nella parte in cui consente di sanzionare la violazione dei principi di lealtà, correttezza e probità, può dirsi che **«non possa che essere limitata, in quanto la norma lo prevede espressamente, ‘a ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva’, senza poter essere esteso ad ogni rapporto sociale.**

La chiarezza del dato testuale sembrerebbe non consentire estensioni oltre i rapporti riconducibili all'attività sportiva, sia pure intesa nel senso più ampio.

E questa è proprio l'interpretazione che alla norma è stata fino ad oggi data dagli organi di giustizia federali.

Tutto quello che avviene al di fuori dello svolgimento, o in occasione dell'attività sportiva, non è ritenuto di loro competenza.

La questione da risolvere non è affatto di poco conto.

È giusto destinare all'irrilevante giuridico-sportivo la gravità di alcuni comportamenti solo perché avvenuti al di fuori del contesto sportivo?

Di contro, il mondo sportivo può assurgere a ente moralizzatore estendendo il suo giudizio anche ai comportamenti, o ad alcuni comportamenti, tenuti da soggetti tesserati in ogni ambito sociale e/o nei confronti di soggetti che non sono tesserati?

E, se sì, quali di questi comportamenti extra sportivi devono essere ritenuti rilevanti?

Una risposta a questi quesiti è stata fornita, di recente, dalla Procura Generale dello Sport, prima, e dal Collegio di Garanzia dello Sport, poi, che, in aperto conflitto con gli organi di giustizia federali del Calcio e la stessa Procura Federale, hanno preso una posizione molto netta che è utile analizzare.

Premetto che il Collegio di Garanzia dello Sport, a Sezioni Unite, aveva già evidenziato, sin dal 2015, che *«ogni tesserato è tenuto ad osservare una condotta conforme ai principi della lealtà, della rettitudine e della correttezza anche morale in tutti i rapporti riguardanti l'attività federale e nell'ambito più generale dei rapporti sociali ed economici»* (decisione n. 35/2015).

Pur essendosi discostato da questi principi generali in altre occasioni (decisione n. 66/2020), più di recente (decisioni n. 4 e 10/2024), ha condiviso i rilievi operati dalla Procura Generale nell'ambito di una contestazione di violenza sessuale di gruppo alla quale aveva partecipato un tesserato, seppur al di fuori di ogni contesto sportivo (*.... la commissione dei fatti nottetempo, in un immobile privato, ai danni di un soggetto terzo rispetto al plesso sportivo e al di fuori di manifestazioni o eventi sportivi di sorta...*), e ha ribadito che: *“...gli obblighi di lealtà, correttezza, non violenza e non discriminazione appaiono interpretare l'essenza stessa dell'ordinamento, al punto che **la loro violazione si traduce nella negazione stessa dell'attività sportiva...**”*.

Ancora, *“.... le modalità con le quali la persona deferita si è comportata, o per il contesto in cui ha agito, hanno determinato una violazione e comunque una compromissione dei valori cui si ispira l'ordinamento sportivo.”*, *“.... **Diversamente opinando, invero, si giungerebbe al paradosso di considerare i valori dello sport impermeabili ed insensibili alle condotte antisociali compiute, e vagliate, nell'ordinamento statale, oltre che del tutto avulsi da un sistema che, invece, li ha elevati a proprio presidio ...**”*.

Richiamando la recente modifica costituzionale (art. 33 Cost.), continua affermando che: *“... **lo sport assurge a primario valore educativo e sociale, costituzionalmente riconosciuto** e garantito, dell'intero sistema della pratica sportiva fino a costituirne il riferimento fondativo...”*.

Evocando, poi, il principio di autonomia: *“.... Nella necessità, per gli organi di giustizia sportiva, secondo le regole proprie del relativo giudizio, di conoscere i comportamenti allo stesso attribuiti e sanzionati, pur con una sentenza di condanna non irrevocabile, in sede penale, ribadendo il principio di autonomia del giudizio disciplinare sportivo che regola i rapporti tra processo sportivo e processo penale ... (omissis)... Gli Organi della giustizia sportiva (salvo le tassative ipotesi codificate di rilevanza del giudizio penale o civile) hanno infatti **autonomi ambiti di valutazione degli elementi acquisiti al giudizio**, compresi quelli provenienti dagli accertamenti o dai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ordinaria, che, nel giudizio sportivo, sono e restano liberamente valutabili*

come meri elementi probatori’ (Collegio di Garanzia dello Sport, Sezioni Unite, decisione n. 71 del 6 settembre 2019).

I numerosi protocolli d’intesa di recente sottoscritti dalla Procura Generale dello Sport con le più importanti Procure della Repubblica di Italia confermano questa impostazione.

Questa ferma linea giuridica viene giustificata anche in relazione all’esigenza di salvaguardia dell’immagine di tutto il movimento sportivo che ne potrebbe risultare compromessa: *“Il tutto, non trascurando le conseguenze pregiudizievoli occorse all’immagine della FIGC a seguito del risalto mediatico suscitato dalla vicenda in esame, in uno con il richiamo al disposto di cui all’art. 5, comma 1, del Codice di Comportamento Sportivo del CONI...”*.

Nonostante il principio giuridico esposto dal Collegio, il giudice federale (in questo caso la Corte di Appello) ha mantenuto il punto e, richiamandosi esclusivamente al dettato normativo (vedi art. 28-bis, comma 8, CGS FIGC, che fa riferimento ai *“tesserati che sono stati condannati con sentenza definitiva”*), ha dichiarato la sospensione dei termini di conclusione del giudizio disciplinare *«sino alla formazione del giudicato in sede penale»* (decisione n. 0100/2023-2024 e decisione n. 0023/2023-2024 – in ambito FIGC), con buona pace del principio di autonomia e del differente livello della soglia di punibilità tra il processo penale e quello sportivo.

Per evitare di correre il rischio di una invasione di campo tra istituzioni, con buona pace del principio costituzionale della divisione dei poteri, sarebbe auspicabile che il legislatore sportivo intervenisse prontamente, sollevando gli organi di giustizia dalla incombenza della creazione del diritto c.d. *“giurisprudenziale”* (con tutti i ferventi dibattiti giuridici che si porta dietro in rapporto al principio della gerarchia delle fonti, dal principio di uguaglianza e dall’esigenza di una applicazione ed interpretazione uniforme delle norme, e via dicendo) lasciandoli al loro compito, già di per sé gravoso, di far rispettare le norme vigenti.

*** ** ***

Abstract

La recente Riforma dello Sport può definirsi epocale anche perché per la prima volta nella storia il legislatore si è occupato della materia non in modo emergenziale, come sempre aveva fatto in passato, ma attraverso una riforma organica improntata, tra gli altri, a importanti temi, soprattutto sul pieno riconoscimento del lavoro sportivo non solo in ambito professionistico. Tra queste riforme si segnala la creazione di alcuni importanti istituti come quello del “Safeguarding”, oggetto del presente lavoro, che ha l’obiettivo di aggiungere un piccolo contributo affinché il lettore abbia più chiari il ruolo, i compiti, i poteri e le procedure che la legge attribuisce a questa nuova fondamentale figura manageriale, dedicata alla creazione di un ambiente sportivo “sicuro” ed al contrasto di tutti quei comportamenti che possono determinare abusi, violenze e discriminazioni.

Abstract

The recent Sport Reform which can be defined as epochal also because for the first time in history the legislator dealt with the matter not in an emergency way as it had done in the past but through an organic reform based, among other important themes, above all on the full recognition of work sports not only in the professional field. Among these reforms we note the creation of some important institutions such as that of "Safeguarding" which is the subject of this work which has the objective of adding a small contribution so that the reader has a clearer understanding of the role, tasks, powers and procedures that the law attributes to this new fundamental managerial figure dedicated to the creation of a "safe" sporting environment and to the fight against all those behaviors that can lead to abuse, violence and discrimination.