

La redazione dei MOG e la nomina del Responsabile Safeguarding: criticità e soluzioni (parte 1)

Entro il 1° luglio 2024 TUTTE le a.s.d. e s.s.d. dovranno nominare un responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni nei confronti dei minori.

L'adempimento è previsto dall'art. 33 del D.lgs. 36/21, che prevede anche l'emanazione, entro 12 mesi dall'entrata in vigore dello stesso D.lgs. 36/2021 stesso – quindi entro il 01/07/2024 – di un d.p.c.m. (o di un decreto dell'Autorità politica delegata in materia di sport) che stabilisca le disposizioni specifiche in materia

In pendenza dell'emanazione del suddetto decreto, un obbligo analogo è stato previsto anche dalla Delibera della Giunta Nazionale CONI n. 255 del 25 luglio 2023, ai sensi della quale il sodalizio sportivo, entro la medesima scadenza, dovrà dotarsi di una figura interna denominata "responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni", rilevante anche ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. 36/21 (c.d. responsabile in materia di safeguarding) d'ora in avanti, per brevità, identificato come "il Responsabile", che avrà il compito di monitorare e controllare il rispetto delle prescrizioni introdotte dalla delibera stessa.

Le due figure, anche se hanno finalità parzialmente diverse – il responsabile contro gli abusi e violenze previsto dalla Delibera CONI deve infatti vigilare attraverso strumenti di tutela e prevenzioni di abusi o maltrattamenti sia fisici che psicologici resi sotto ogni forma e modalità (es. bullismo e cyberbullismo) anche nei confronti di soggetti maggiorenni – svolgono funzioni sostanzialmente analoghe e possono coincidere nella medesima persona.

Il ruolo del Responsabile è stato creato per prevenire e contrastare ogni forma di abuso e di violenza verso i tesserati e di proteggere la loro integrità psichica e fisica⁴. Oltre a ciò, svolge funzioni di vigilanza circa l'adozione e l'aggiornamento dei modelli e dei codici di condotta, nonché di referente per eventuali segnalazioni di condotte rilevanti ai fini delle politiche di safeguarding, potendo, agli stessi fini, svolgere anche funzioni ispettive e audizioni.

Per quanto concerne i criteri di nomina e le funzioni che dovrà avere tale figura, sarà necessario fare riferimento, oltre alle disposizioni, contenute nei "Principi fondamentali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di abuso, violenza e discriminazione" dettati dall'osservatorio permanente del CONI per le Politiche di safeguarding (d'ora in poi i Principi), anche a quanto stabilito in merito dalle linee guida emanate dal proprio organismo affiliante (Federazione Sportiva Nazionale, Disciplina Sportiva Associata o Ente di Promozione Sportiva).

Le sue funzioni e responsabilità, nonché i requisiti e le procedure per la nomina, dovranno essere disciplinati da modelli organizzativi (MOG), che devono, anch'essi, essere predisposti da ogni

sodalizio sportivo, e che devono garantire la competenza, nonché l'autonomia e l'indipendenza del Responsabile, anche rispetto all'organizzazione sociale. Sotto questo aspetto si rileva uno sfasamento temporale dei due obblighi, in quanto per la predisposizione del MOG, che dovrebbe essere propedeutico alla nomina del Responsabile, sono previsti tempi più lunghi, come sarà evidenziato in seguito.

La nomina del Responsabile può essere operata dall'Organo Amministrativo del sodalizio sportivo (C.D. o C.d.A. o A.U.), ma nelle associazioni sportive può essere opportuno portare tale delibera, per informazione dei soci e ratifica, alla prima assemblea utile, che, considerato il periodo, può anche coincidere con l'assemblea che delibera l'adeguamento dello statuto, laddove tale adeguamento non sia stato ancora deliberato.

Secondo le indicazioni offerte dai Principi, alle quali si sono allineate le linee guida predisposte dalle FSN, DSA ed EPS, i criteri principali da seguire nella nomina del responsabile safeguarding sono quelli dell'autonomia e dell'indipendenza, anche rispetto all'organizzazione sociale, e della terzietà. Tali indicazioni di principio quindi potrebbero suggerire, anche per evitare potenziali conflitti di interesse, di procedere alla nomina di un soggetto esterno al sodalizio, o che, comunque, non assuma nello stesso un ruolo direttivo, sebbene non esistano disposizioni che vietino espressamente di nominarlo tra i soggetti che già operano all'interno della realtà sportiva (come, ad esempio, un tecnico o un dirigente): l'esigenza di autonomia e indipendenza è infatti chiara.

Si evidenzia tuttavia che il Responsabile deve svolgere una funzione che richiede l'esistenza di un clima di confidenza e di fiducia da parte degli atleti, soprattutto i più giovani, che potrebbero incontrare difficoltà ad "aprirsi" e rilasciare dichiarazioni a un estraneo; senza dimenticare che è certamente più facile per chi è quotidianamente a contatto con loro intercettare eventuali segnali di disagio e raccogliere "confidenze" o "sfoghi" che più difficilmente possono essere acquisiti in esito a ispezioni o audizioni. In tale direzione vanno anche le linee guida di alcune Federazioni (ad es., tra le altre, FIPAV e FIJKAM) che richiedono che tale figura sia scelta tra soggetti tesserati alla Federazione stessa.

È quindi necessario che i sodalizi sportivi, nella nomina del Responsabile, cerchino un equilibrio fra l'esigenza di autonomia e indipendenza evidenziata dal CONI e gli indubbi vantaggi in tema di efficienza ed efficacia che può avere la nomina di un soggetto che già abbia, magari da anni, un rapporto di stima e fiducia da parte degli atleti.

Sarà comunque il MOG del sodalizio a determinare i criteri di individuazione e di nomina nonché i ruoli e i compiti specifici del Responsabile.

In ogni caso, considerata l'importanza e delicatezza del ruolo, nonché le relative responsabilità, la designazione del Responsabile dovrà essere effettuata con molta attenzione e cura, anche al fine di prevenire potenziali, future contestazioni di culpa in eligendo (cioè della scelta di un soggetto non idoneo) e le connesse responsabilità in capo al Presidente ed al Consiglio Direttivo.

Il Responsabile dovrà quindi essere una persona preparata, possibilmente dotata di competenze specifiche ed esperienze, a livello educativo e psicologico, e dovrà essere adeguatamente formata e costantemente aggiornata. Non solo: per il ruolo che svolge dovrà garantire una presenza continuativa nell'ambito delle attività che svolge il sodalizio e nei luoghi di esercizio delle stesse.

Per il ruolo svolto è inoltre evidente che a tale soggetto debba essere richiesta la presentazione del certificato penale del casellario giudiziale (c.d. “certificato antipedofilia”).

Non sono previste, al momento, sanzioni amministrative o penali in caso di mancata nomina del Responsabile (che potrebbero tuttavia essere introdotte dal Decreto previsto dall’art. 33 del D.Lgs 36/2021, ancora non emanato), ma i sodalizi sportivi che non si adegueranno alle previsioni sopra riportate nei termini indicati, saranno soggetti – ai sensi dell’art. 5 del modello di regolamento per la prevenzione e il contrasto ad abusi, violenze e discriminazioni sui tesserati (regolamento safeguarding) allegato alla Delibera CONI – alle sanzioni disciplinari previste dai Regolamenti delle FSN/DSA/EPS di riferimento.

Al riguardo, è opportuno ricordare che il Procuratore federale e il safeguarding officer federale hanno un preciso dovere di vigilanza circa l’adozione conforme alle linee guida federali e il rispetto dei MOG da parte delle affiliate. Il fatto che si sia ritenuto doveroso attribuire poteri di controllo proprio a tali organi evidenzia chiaramente la valenza disciplinare di simili violazioni.

Si coglie poi l’occasione per ricordare ancora una volta che la mancanza del certificato penale “antipedofilia” del casellario giudiziale da parte dei soggetti che operano in qualità dipendenti e collaboratori, sia retribuiti che volontari, e che hanno contatti diretti con minori, è punita con una sanzione amministrativa che può variare da euro 10.000,00 ad euro 15.000,00.

Un’ultima problematica da porsi è come operare l’inquadramento giuslavoristico del Responsabile, qualora questi non operi a titolo di volontariato.

Come risulta dal “decreto mansioni” del 22/01/2024, solamente due Federazioni (CUSI e FIRAFT) hanno previsto la figura del Safeguarding Officer tra le mansioni sportive.

Ne consegue che, negli altri casi, non essendo tale figura prevista dall’art. 25 del D.Lgs. 36/2021 e quindi non potendo essere inquadrato come lavoratore sportivo, il Responsabile, qualora remunerato, dovrà essere inquadrato (ovviamente se non provvisto di posizione IVA per tale attività) o come dipendente o come collaboratore coordinato e continuativo, secondo il regime ordinario ovvero, pur se con tutti i dubbi che ancora permangono sul perimetro di questa figura in qualche modo “residuale”, quello del collaboratore amministrativo gestionale di cui all’art. 37 dal D.Lgs. 36/2021 (ovviamente fatte salve eventuali, ed auspicabili, diverse future integrazioni dei mansionari e/o disposizioni di legge).

Successivamente alla designazione del Responsabile, ogni sodalizio dovrà:

comunicare, in sede di prima riaffiliazione successiva al 01/07 p.v., la nomina del responsabile per la protezione dei minori ex D.Lgs. 36/2021 all’Organismo affiliante di appartenenza, in assenza della quale potrebbe essere rifiutato il rinnovo dell’affiliazione o riaffiliazione;

Informare i propri soci/tesserati della nomina del Responsabile Safeguarding ex Delibera CONI, attraverso pubblicazione sulla propria home page e affissione presso la sede sociale.

Il riferimento alla home page presuppone la presenza di un sito internet del sodalizio. In assenza del sito Internet, la medesima comunicazione dovrebbe essere effettuata in modalità tali da garantire la maggiore visibilità possibile (ad es. pagina Facebook o Instagram, mail a tutti gli associati, ...).

Indicare, nella comunicazione di cui sopra, le modalità tecniche utili a contattare – garantendo il rispetto della privacy – il Responsabile per eventuali segnalazioni o comunicazioni. È consigliabile, a tal fine, creare un indirizzo di posta elettronica ad hoc.

Comunicare la nomina del Responsabile al responsabile federale delle politiche di Safeguarding Predisposizione dei modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva (MOG) e dei codici di condotta.

Si tratta di un adempimento da attuare (salvo qualche caso particolare di cui si dirà più avanti) **entro il 31 agosto 2024**.

L'art. 16, c.1, del D.Lgs. 39/2021 ha previsto l'obbligo per le Federazioni Sportive Nazionali di redigere precise 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.

Il secondo comma del medesimo art. 16 ha inoltre previsto il conseguente obbligo per le Associazioni e le Società sportive affiliate di predisporre (o aggiornare se il sodalizio ne era già dotato), entro 12 mesi dalla comunicazione delle linee guida di cui al comma 1, i modelli organizzativi e di controllo dell'attività sportiva nonché i codici di condotta ad esse conformi, allineandosi alle Linee guida emanate dalla Federazione, Ente di promozione o Disciplina sportiva associata a cui sono affiliate.

I sodalizi affiliati a più organismi conformano i propri modelli organizzativi e di controllo alle Linee Guida emanate da uno degli Enti di affiliazione e ne danno immediata comunicazione ai Responsabili federali delle politiche di safeguarding degli altri Enti di affiliazione. Poiché la grande maggioranza degli Organismi Affilianti ha pubblicato le proprie linee guida in data 31 agosto 2023, ne deriva che l'obbligo di adeguamento da parte dei sodalizi sportivi scade, generalmente, il 31 agosto 2024, ma è necessario verificare il termine imposto dall'organismo affiliante.

Si evidenzia, poi, che alcune FSN ed EPS hanno predisposto le proprie linee guida in data antecedente il 31/08/2023. Ne consegue che i sodalizi affiliati a tali FSN dovranno predisporre i propri MOG entro 12 mesi dalla data di pubblicazione delle rispettive linee guida di riferimento.

I codici di condotta devono stabilire obblighi, divieti, standard di condotta e buone pratiche finalizzate al rispetto dei principi di lealtà, probità e correttezza, all'educazione, alla formazione e allo svolgimento di una pratica sportiva sana, alla creazione di un ambiente sano, sicuro e inclusivo che garantisca la dignità, l'uguaglianza, l'equità e il rispetto dei diritti dei tesserati nonché la valorizzazione delle diversità, e dovranno prevedere l'impegno al rispetto delle regole e la tutela dei diritti.

La funzione dei MOG e dei codici di condotta è tuttavia anche quella di alleviare o escludere l'automatica riconduzione delle responsabilità in capo alla società sportiva per i fatti commessi da dipendenti o terzi mandatari, purché il modello delineato in astratto sia idoneo in concreto a prevenire comportamenti quali quelli verificatesi o contestati¹².

I destinatari dei due documenti sono gli atleti, i tecnici, i dirigenti, i collaboratori a qualsiasi titolo, livello e qualifica, i quali dovranno segnalare ogni presunta violazione del Codice di condotta al responsabile safeguarding, che dovrà verificare la correttezza o meno dei comportamenti secondo quanto stabilito dal Modello Organizzativo e di controllo. Le misure e le sanzioni poste in essere

potranno andare dall'ammonizione verbale fino alla sospensione e alla cessazione della collaborazione (ovvero dell'accesso all'attività sportiva per gli atleti), che potrebbero sommarsi a momenti di formazione e sensibilizzazione aggiuntivi.

La specifica struttura e i dettagli del modello e del codice di condotta dipenderanno dalle esigenze e dalle caratteristiche specifiche dell'organizzazione sportiva di ogni singolo sodalizio. Il MOG deve quindi essere il più possibile personalizzato, anche se deve essere redatto sulla base delle linee guida predisposte da ogni FSN-DSA-EPS, e ben può essere utilizzato come base di partenza il MOG-tipo proposto da alcune di esse.

In ogni caso, anche qualora si prenda a riferimento il MOG federale, va evitato il semplice copia-incolla ma risulta comunque necessario:

- leggere attentamente e recepire quanto ivi indicato;
- cercare, per quanto possibile, di adattarlo alle specifiche esigenze, e, soprattutto attuare in concreto le indicazioni ivi previste.

In relazione a quanto evidenziato alla precedente lett. b) – cioè alla personalizzazione del MOG – i Principi stabiliscono espressamente che tali modelli sono aggiornati con cadenza almeno quadriennale e prevedono meccanismi di adeguamento a eventuali modifiche e integrazioni delle predette Linee Guida o alle raccomandazioni del Responsabile federale delle politiche di “safeguarding” e che “tengono conto delle caratteristiche dell’Affiliata e delle persone tesserate e si applicano a chiunque partecipi con qualsiasi funzione o titolo all’attività delle Affiliate”.

Quanto alla richiesta di “adeguamento almeno quadriennale”, ciò comporta la necessità che il MOG sia un documento “vivo”, che deve essere costantemente aggiornato e adeguato in relazione alle mutate caratteristiche del sodalizio e/o in quanto l’esperienza vissuta potrebbe suggerire di apportare correzioni al Modello originariamente adottato laddove si rilevi che lo stesso si sia dimostrato non perfettamente conforme alle caratteristiche e alle esigenze della specifica situazione.

Similmente a quanto evidenziato per la nomina del Responsabile, e salvo diverse previsioni dello Statuto, anche l’adozione del MOG e del codice di condotta può essere operata dall’Organo Amministrativo del sodalizio sportivo (C.D. o C.d.A. o A.U.), ma nelle Associazioni Sportive, trattandosi di un Regolamento, può esser opportuno, se non necessario in quanto previsto statutariamente, portare tale delibera, per informazione dei soci e ratifica, alla prima assemblea utile, ovvero a un’assemblea appositamente convocata.

La finalità dei MOG e dei codici di condotta comporta la necessaria pubblicazione di tali documenti, funzionale ad assicurarne la massima conoscibilità (art. 8 dei Principi).

È pertanto espressamente statuito, a carico dei sodalizi, l’obbligo di:

- a) immediata affissione presso la sede dell’Affiliata e pubblicazione sulla rispettiva homepage del modello di cui all’art. 4 nonché del nominativo e dei contatti del Responsabile;
- b) immediata pubblicazione della notizia dell’adozione del modello di cui all’art. 4 e dei relativi aggiornamenti presso la sede dell’Affiliata e sulla rispettiva homepage;

- c) immediata comunicazione dell'adozione del modello di cui all'art. 4 e dei relativi aggiornamenti al Responsabile di cui al comma 2 dell'art. 5 e al Responsabile federale delle politiche di safeguarding;
- d) informare, al momento del tesseramento, il tesserato e/o eventualmente coloro che esercitano su di esso la responsabilità genitoriale o i soggetti cui è affidata la cura degli atleti, del modello di cui all'art. 4 nonché del nominativo e dei contatti del Responsabile di cui al comma 2 dell'art. 5;
- e) immediata comunicazione di ogni informazione rilevante al Responsabile di cui al comma 2 dell'art. 5, al Responsabile federale delle politiche di safeguarding nonché all'Ufficio della Procura federale ove competente;
- f) adottare adeguate misure per la diffusione e pubblicizzazione periodica presso i tesserati delle procedure per la segnalazione di eventuali comportamenti lesivi.

Quanto alle sanzioni, non sono previste, neanche in questo caso, sanzioni amministrative o penali dirette in caso di mancata adempimento di tali obblighi. Similmente a quanto previsto per la mancata nomina del Responsabile, è infatti previsto esclusivamente che associazioni o società sportive siano assoggettate alle procedure disciplinari e alle sanzioni previste in ambito sportivo (alcune federazioni condizionano addirittura l'affiliazione all'efficace attuazione del modello).

È tuttavia evidente, alla luce delle nuove disposizioni, che l'ente sportivo, oltre che personalmente il Presidente e gli altri amministratori dello stesso, possono essere soggetti specifiche responsabilità per le eventuali fattispecie di abuso, violenza e/o discriminazione commesse all'interno del sodalizio in assenza di MOG o in caso di predisposizione di MOG inidoneo a prevenire tali comportamenti (il punto verrà approfondito nella seconda parte: "Mog, Codice di condotta e Responsabile Safeguarding: problematiche operative").

Questa responsabilità in caso di comportamenti non conformi alle generali regole di corretto comportamento potrà essere evitata o quantomeno fortemente limitata se l'organizzazione sportiva avrà predisposto un Modello organizzativo e dei codici di condotta adeguati a prevenire comportamenti lesivi, della stessa fattispecie di quello eventualmente commesso, e ha concretamente operato per la puntuale applicazione di quanto previsto nel MOG medesimo, il quale quindi, se correttamente predisposto e attuato, può rappresentare una esimente a livello di responsabilità oggettiva per i dirigenti del sodalizio.