progetto cofinanziato da

UNIONE EUROPEA

MINISTERO DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

FONDAZIONE LELIO E LISLI BASSO ISSOCO

Save the Children Italia ONLUS

Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale

Volume III

Percorsi già segnati e strade da decidere: il diritto alla cultura, al gioco, allo sport e alla scelta del proprio futuro

a cura di Andrea Anzaldi e Tatiana Guarnier

CIVICO ZERO

SCUOLA SUPERIORE DELL'AVVOCATURA

mediaaid onlus

©Copyright Edizioni Fondazione Basso 2014
Fondazione Lelio e Lisli Basso- Issoco
Via della Dogana Vecchia 5, 00186 Roma
www.fondazionebasso.it

ISBN: 978-88-909993-8-3

In copertina: Keith Haring, "TuttoMondo"
Il volume è stato sottoposto a doppio referaggio

Fondo Europeo per l'integrazione di cittadini di Paesi Terzi
Save the Children Italia Onlus
Fondazione Lelio e Lisli Basso-Issoco

Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: Un'analisi giuridico-fattuale

Volume III

Percorsi già segnati e strade da decidere: il diritto alla cultura, al gioco, allo sport e alla scelta del proprio futuro

A cura di:
Andrea Anzaldi e Tatiana Guarnier

INDICE

Il progetto, gli obiettivi e la metodologia della ricerca

Il quadro giuridico

(a cura di TATIANA GUARNIER)

SEZIONE I: *FOCUS sugli orizzonti culturali*

TATIANA GUARNIER

Orizzonti obbligati. I limiti incontrati dai minori stranieri non accompagnati nell'esercizio del diritto di partecipazione alla vita culturale e artistica

Premessa

1. Il diritto all'istruzione e alla cultura nell'ambito della "Costituzione culturale"
   1.1. La titolarità soggettiva: il diritto all'istruzione e alla cultura per gli stranieri
      IL PARERE – *L'indipendenza del diritto all'istruzione dalla regolarità del soggiorno*
   1.2. Il diritto-dovere all'istruzione dei minori stranieri
      IL CASO – *Il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni di studio al compimento della maggiore età*
      LA STORIA – *A.I., Ghana, 18 anni*
   1.3. La scuola dell'obbligo: il rapporto fra obbligatorietà e gratuità
   1.4. Il diritto dei capaci e meritevoli privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi. Come i limiti incontrati dai maggiorenni stranieri incidono sulle scelte dei m.s.n.a.
2. Il problema delle discriminazioni nei confronti degli stranieri nell'accesso alla cultura

Bibliografia essenziale

Appendice di documenti e rapporti

Il Punto di vista

Dialogo con CRISTIANA RUSSO

Un quadro sul problema discriminatorio, con particolare riguardo ai minori stranieri non accompagnati

SEZIONE II: *FOCUS sul diritto al gioco e allo sport*

TATIANA GUARNIER

I limiti incontrati dai minori stranieri non accompagnati nell'esercizio del diritto al gioco e allo sport

1. Il diritto al tempo libero e al gioco
2. La particolare disciplina giuridica delle attività sportive, fra gioco, attività federative e professione sportiva: diritti pericolosamente affacciati sul rischio di

tratta e sfruttamento
2.1. Il gioco e l'attività sportiva per i minori
2.2. L'attività sportiva nell'ambito delle federazioni per i minori stranieri
LA STORIA – A.M.S., egiziano, 17 anni
I PUNTI CRITICI - *Le controverse norme della FIGC (Federazione Italiana Giuoco Calcio)*
IL CASO – *Interrogazione parlamentare sulle discriminazioni nel nuoto*
2.3. La professione sportiva
LA CIRCOLARE – *Chiarimenti sull'ingresso e i permessi per professione sportiva per cittadini extracomunitari*
IL CASO – *Il divieto di tesseramento di calciatori non comunitari in serie C*
Bibliografia essenziale
Appendice di documenti e rapporti

Il Punto di vista
Dialogo con MAURO VALERI
Alla ricerca di un equilibrio fra prevenzione della tratta e divieto di discriminazioni. La complicata posizione dei minori stranieri non accompagnati in ambito sportivo

Alcune esperienze relative all'accesso ai luoghi di interesse culturale e alle attività sportive dei minori stranieri non accompagnati a Roma
(a cura di ANDREA ANZALDI)
Introduzione

SEZIONE I: *FOCUS sugli orizzonti culturali*

Intervista a GIANLUCA TOMEI
Storia e attività di MaTeMù
Intervista a STEFANIA VANNINI
L'esperienza del museo MAXXI con i minori stranieri non accompagnati
ALI MADAD BARATALI, MUJTABA NAVIZADA
Racconti dei giovani sulle visite ai musei

SEZIONE II: *FOCUS sul diritto al gioco e allo sport*

Intervista a PIERO SOLDINI
Minori stranieri non accompagnati: sport e nuovi diritti

Il progetto, gli obiettivi e la metodologia della ricerca

I flussi migratori costituiscono una realtà sociale e giuridica ineludibile nelle dinamiche della contemporaneità. Con sempre maggiore frequenza le cronache quotidiane, il dibattito politico e l'opinione pubblica devono affrontare questa realtà e tentare di offrire risposte alle numerose problematiche aperte da una società sempre più mobile.
Il presente lavoro è dedicato a un particolare "gruppo" di migranti – quello dei minori stranieri non accompagnati – portatore di esigenze estremamente peculiari e di istanze giuridico-sociali molto delicate.
Confusa fra le stime e i dati riguardanti i flussi migratori extraeuropei, sommersa da un dibattito dai toni sempre più aspri, si perde spesso cognizione della particolare vulnerabilità dei minori migranti che, non richiedendo asilo politico, non vengono immessi nei percorsi di integrazione per quest'ultimo previsti, purtuttavia necessitando di strumenti di accoglienza idonei, adatti alla minore età dei soggetti coinvolti e rispondenti agli speciali rischi cui li espone la loro forte vulnerabilità.
Il numero di questi piccoli e troppo di frequente invisibili migranti è tutt'altro che trascurabile: secondo i dati pubblicati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, aggiornati al 30 maggio 2014, il totale delle segnalazioni dei minori stranieri non accompagnati registrati sul territorio italiano è di 9.337, di cui 7.182 presenti e 2.155 irreperibili[1].
Per queste ragioni e tenendo in considerazione tutti questi elementi, Save the Children, insieme alla Fondazione Basso, a CivicoZero, a MediaAid e alla Scuola Superiore dell'Avvocatura, con il sostegno del Ministero dell'Interno, ha avviato il progetto di ricerca "TuttoMondo" nell'ambito del Fondo Europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi Terzi. L'obiettivo generale del progetto è quello di favorire processi di integrazione dei minori destinatari, agevolando l'accesso all'informazione legale e promuovendo il dialogo interculturale, attraverso una rete con le scuole del territorio.
Traendo spunto dall'omonimo murale di K. Haring dedicato al tema della pace universale, espresso attraverso figure simboliche intrecciate in una danza multicolore, il progetto, così come il murale, vuole infatti promuovere l'incontro tra i popoli e la multicultura, coinvolgendo direttamente nelle attività le giovani generazioni, chiamate a promuovere iniziative di informazione, comunicazione e sensibilizzazione per diffondere una cultura di tutela dei diritti e della non discriminazione, sia nelle scuole che nel territorio di riferimento.
In particolare, il progetto si è concentrato a Roma, dove, secondo i dati più recenti pubblicati da Roma Capitale[2], i minori stranieri non accompagnati presenti nel circuito dell'accoglienza sono 2.224.
Il Comune di Roma si caratterizza dunque per una forte presenza di minori, che presentano peculiari difficoltà di integrazione. In particolare, preoccupa il continuo verificarsi di episodi di intolleranza e violenza che investono il tessuto metropolitano e che coinvolgono sia ragazzi stranieri di seconda generazione che italiani. Gli episodi di discriminazione nelle scuole rimangono a uno stato di latenza[3], mentre proprio il comune di Roma è quello con un più elevato numero di presenze di studenti stranieri in Italia nell'anno scolastico 2011/2012 (36.657). Nei due cicli delle scuole secondarie l'incidenza di studenti di origine straniera supera quella concernente l'intero Paese (rispettivamente 9,2% e 6,1%, contro un dato nazionale dell'8,5% e del 5,3%).
Alla base del progetto vi è la convinzione, metodologica e sostanziale, che i fini di promozione dell'integrazione, del superamento e della prevenzione dei fenomeni discriminatori, necessitino di

[1] Cfr. http://www.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione/minori_stranieri/Pages/20140315_Dati-dei-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx.
[2] Programma Integra scs, *I minori stranieri a Roma: quadro statistico e analisi dei percorsi di integrazione*, Roma, 2013.
[3] Cfr. UPI, Save the Children, rapporto "Idee contro la discriminazione", reperibile sul sito *www.savethechildren.it*, sub "pubblicazioni".

una partecipazione diretta dei minori e dei giovani interessati. Pertanto ogni parte di esso è stata fondata su una collaborazione attiva dei minori stranieri non accompagnati sui temi dell'educazione alla legalità, dei diritti e della non discriminazione, attraverso la diffusione tra pari di contenuti a carattere sociogiuridico e di *key messages* sul tema dell'integrazione, rafforzando e mettendo in rete le realtà attive sul territorio di riferimento e utilizzando metodologie multimediali innovative.
La collana editoriale "Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale" costituisce parte di questo progetto e ne replica le modalità, ponendosi in chiave integrativa e strumentale a un proseguimento futuro delle azioni di assunzione di consapevolezza avviate nel corso delle altre attività progettuali. Prima di giungere a spiegare i fini specifici di questa collana sarà dunque necessario svolgere una panoramica delle diverse attività che hanno composto il progetto e che hanno dato impulso allo studio delle tematiche delle quali essa si occupa.

Il progetto "TuttoMondo" si è strutturato in diversi filoni di lavoro:
1. *Attivazione di un laboratorio giornalistico multimediale per studenti stranieri, italiani e minori stranieri non accompagnati*
Sono stati attivati laboratori formativi partecipati sia nelle scuole che nel centro diurno CivicoZero, per costituire una redazione giornalistico-multimediale, con l'obiettivo di stimolare la riflessione, lo scambio di esperienze e la diffusione di informazioni, anche attraverso la produzione di materiale cartaceo/audio/video da diffondere *peer to peer*. In quest'ambito di attività, in collaborazione con Media Aid, i minori sono stati formati sui temi dei loro diritti, dell'integrazione, della non discriminazione e sui linguaggi dei *new media*.
Un operatore legale ha sviluppato moduli di informativa di gruppo per i m.s.n.a.
I laboratori hanno visto la partecipazione non solo dei m.s.n.a., ma anche di minori italiani e di figli di genitori stranieri, al fine di favorire uno scambio non solo tra italiani e stranieri cosiddetti "di seconda generazione", ma anche tra questi e m.s.n.a., portatori di esperienze di vita del tutto particolari.
Output della redazione sono stati:
- il *Gazzettino*: un giornalino trimestrale, in cui sono state trattate, con un approccio *child-friendly*, le novità legislative in materia di immigrazione e tutela dei diritti umani, dando spazio a varie forme di approfondimento (inchieste, reportage, e simili) su tematiche scelte da/o insieme ai giovani;
- l'*Archivio culturale multimediale*: un contenitore multimediale in cui raccogliere e catalogare le storie di vita, le tradizioni, gli eventi cruciali del proprio Paese, nonché le impressioni e le esperienze nel Paese ospitante: uno spazio in cui si può scegliere di raccontare/raccontarsi per avvicinarsi e per lasciarsi avvicinare, attraverso registrazioni video, audio ed elaborati scritti;
- un *palinsesto radiofonico*: una programmazione radiofonica *on-line* sui temi del progetto, frutto di registrazioni e dirette in studio (in ambito scolastico) e in esterna (in ambito extra-scolastico e non formale), gestite direttamente da minori e giovani italiani e stranieri, anche non accompagnati.

2. *Corso base di* reportage *video-fotografico per i giovani dei laboratori*
È stato organizzato a cura della Fondazione Basso un corso, riservato a 20 partecipanti, per supportare i laboratori nell'elaborazione dei contenuti multimediali, coinvolgendo giornalisti e professionisti che hanno fornito ai minori gli strumenti teorici e tecnici. Il corso è stato così strutturato:
- *Area tecnico-narrativa*: un docente-giornalista, con esperienza di reportage sociale in ambito nazionale e internazionale, ha introdotto ai ragazzi le tecniche di narrazione e di comunicazione per la realizzazione di *reportage* video e fotografici e ha seguito i ragazzi nell'elaborazione del proprio progetto di racconto multimediale;

- *Area tecnico-audio visuale*: in quest'area, docenti-giornalisti hanno introdotto i ragazzi alle tecniche di ripresa video, montaggio e fotografia, attraverso momenti teorici e pratici.

3. *Sportello di informazione legale* child friendly on-line
È stato creato uno sportello di informazione legale *on-line*, sul sito multilingue *www.dirittiaimargini.it*, per fornire informazioni e orientamento a minori e giovani stranieri, anche attraverso una *chat*, dove i minori possono parlare in tempo reale con avvocati e operatori alla pari.
In quest'ambito sono state redatte tre newsletter, per la diffusione dei materiali prodotti direttamente dai/lle ragazzi/e.
Il sito ospita altresì 10 incontri multimediali, a cura di avvocati della Scuola Superiore dell'Avvocatura, rivolti direttamente ai minori, di informazione sui diritti dei minori stranieri (tra cui, il diritto alla non discriminazione, all'identità, alla protezione, al miglior sviluppo e alla *child friendly justice*), nonché i tre volumi nei quali si struttura la presente collana editoriale.

4. *Collana editoriale "Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale"*
La Fondazione Basso ha infine dato corpo a una collana editoriale, costituita da 3 Quaderni in formato elettronico stampabile, dedicata all'approfondimento dei temi individuati a partire dalle attività di laboratorio e di coinvolgimento diretto dei minori.
In ossequio ai princìpi del *cooperative learning* e del *peer learning*, i temi della collana editoriale, in cui si svolge un'attività di approfondimento sociogiuridico di alcune tematiche relative ai minori stranieri non accompagnati, non sono stati scelti "dall'alto", ma dai minori stessi, nella convinzione che solo così avremmo potuto dare risposte alle domande da loro avvertite con maggiore urgenza.
E così, nell'ambito dei laboratori sopra menzionati, i m.s.n.a. partecipanti al progetto "TuttoMondo" hanno sollecitato ad approfondire le problematiche relative al sistema di accoglienza (cui si è dedicato il volume I); al particolare rapporto che i m.s.n.a. intrattengono con il lavoro (al contempo di forte necessità e di elevatissima esposizione al rischio di sfruttamento, cui si è dedicato il volume II); al diritto alla cultura, alla fruizione artistica, al gioco, allo sport, ossia (in altri termini) alla scelta del proprio futuro, anche se diverso da quello in cui i percorsi di accoglienza, combinati alla *deadline* del compimento dei 18 anni, tendono a incanalarli per garantire una prosecuzione regolare del soggiorno una volta spirato il permesso per minore età (cui si è dedicato il Volume III).
Ciascuna di queste tematiche viene affrontata nei tre volumi della collana combinando l'approccio giuridico con quello fattuale, verificando così, sia in linea teorica che nella pratica, i problemi, le criticità, i punti di forza e le buone prassi esistenti. I curatori della collana, Andrea Anzaldi e Tatiana Guarnier, hanno altresì scelto di non limitare la ricerca alla loro prospettiva, ma di estendere lo sguardo ad altri "Punti di vista", dedicando spazi appositi per dar voce a operatori del diritto, osservatori privilegiati, docenti e ricercatori universitari che hanno dedicato ampia parte del loro lavoro allo studio e alla risoluzione delle specifiche problematiche dei minori stranieri non accompagnati.
Il fine di questi lavori è quello di verificare i punti di cedimento di una normativa scarsamente rispondente a queste specificità, poiché frutto di una combinazione spesso difficoltosa fra disposizioni volte a tutelare i minori e disposizioni volte a disciplinare la condizione giuridica degli stranieri; combinazione dalla quale difficilmente riescono a emergere e trovare soluzione le istanze di chi non è solo minore o solo straniero, ma *contemporaneamente* minore, straniero e non accompagnato. Una volta individuati questi snodi problematici, nella normativa e nella sua applicazione concreta, si è tentato di proporre soluzioni possibili, traendo insegnamento dalle buone pratiche e dal dialogo con gli esperti del settore.
Compito ultimo che la collana si prefigge, in accordo con l'obiettivo generale del progetto, è quello di acquisire e diffondere una maggiore consapevolezza dei fenomeni interessati, nella

convinzione che solo a partire dall'assunzione di consapevolezza e dal dialogo sul superamento dei problemi esistenti si possa procedere sulla strada dell'individuazione e della prevenzione delle discriminazioni, dei rischi cui i minori stranieri non accompagnati presenti sul nostro territorio sono pericolosamente esposti.

Il quadro giuridico statale

SEZIONE I: *FOCUS sugli orizzonti culturali*

Orizzonti obbligati. I limiti incontrati dai minori stranieri non accompagnati nell'esercizio del diritto di partecipazione alla vita culturale e artistica

di TATIANA GUARNIER[1]

Premessa

Questo terzo volume della collana editoriale "Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati" prende le mosse da alcuni punti di arrivo della ricerca condotta nel corso dei primi due volumi (dedicati, rispettivamente, al sistema di accoglienza e alla condizione lavorativa dei minori stranieri non accompagnati, fra diritto, necessità e sfruttamento lavorativo).
Sarà bene dunque fissare questi punti preliminari per porre i problemi che si intendono affrontare in quest'ultima parte della ricerca.
Nell'ambito dello studio svolto nel corso dei primi due volumi si è potuto verificare come il sistema di accoglienza predisposto dall'ordinamento italiano e la disciplina della condizione lavorativa dei minori stranieri non accompagnati (d'ora innanzi anche m.s.n.a.) non costituiscano insiemi specifici e autonomi, ma siano il frutto della fusione di due aree normative per molti versi difficilmente conciliabili: quella dedicata ai minori e quella dedicata agli stranieri, l'una dall'afflato maggiormente protettivo e inclusivo, l'altra dall'afflato maggiormente protezionistico ed esclusivo. In questo quadro tendono a perdersi le istanze specifiche dei minori stranieri non accompagnati che, sì, sono minori e sono pure stranieri, ma sono portatori di interessi differenti dall'una e dall'altra categoria, perché l'essere *congiuntamente* tali implica problematiche autonome. Inoltre, il vigente sistema giuridico di protezione, regolarizzazione e integrazione giuridico-sociale dei m.s.n.a. produce ulteriori istanze particolari, soprattutto per via della sua scadenza, che coincide con il compimento del diciottesimo anno di età. Così, ogni ambito della vita di un minore, se straniero e non accompagnato, diviene strumentale allo svolgimento di un percorso che, al compimento dei 18 anni, possa consentirgli di rimanere in Italia, per non dover ricominciare da capo altrove, espulso il giorno del suo compleanno poiché il suo soggiorno è divenuto improvvisamente e istantaneamente irregolare.
Nel corso delle prime due tappe di questo "viaggio" abbiamo anche potuto riscontrare, ascoltando i punti di vista dei minori, degli studiosi e degli operatori che hanno dedicato larga parte dei loro studi e delle loro attività all'analisi di questa peculiare condizione, che ci sono m.s.n.a. per i quali il progetto migratorio è un progetto economico, spesso connesso a un forte mandato familiare dal paese di origine e a una impellente necessità di estinguere i debiti contratti per svolgere il viaggio, che continuano a pendere sulla famiglia (in casi molto più rari direttamente sul minore).
Ciò – è bene ricordarlo – non accade perché tutti i minori viaggino per ragioni economiche; anzi, si tratta senz'altro di una percentuale piuttosto contenuta: la gran parte dei minori soli che sbarcano sulle nostre coste o giungono via terra dai confini settentrionali sfugge a guerre o a condizioni di vita disumane, all'impossibilità di godere dei diritti, anche di base, nel Paese dal quale provengono. La ragione per la quale all'interno della categoria dei m.s.n.a. incontriamo le migrazioni di carattere economico è che, nella delineazione della definizione giuridica e del trattamento giuridico a essa correlato, si sono escluse le altre ragioni e gli altri progetti migratori:

[1] Ricercatrice di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Camerino e ricercatrice presso la Fondazione Basso.

quando i legislatori, dei vari livelli normativi, escludono che all'interno della categoria "minori stranieri non accompagnati" rientrino i minori rifugiati o richiedenti asilo o quelli vittime di tratta lo fanno con l'intento di assicurare che per questi ultimi venga assicurato il sistema di protezione *ad hoc* (anche una volta raggiunta la maggiore età, se perdurano le condizioni che hanno determinato la necessità di una protezione internazionale), ma ottengono pure come effetto collaterale quello di *selezionare* la categoria m.s.n.a., facendovi rientrare per la grandissima parte i minori migranti economici.

Sottolineo, per la grandissima parte, poiché non è dato escludere che minori non adeguatamente informati e consapevoli dei propri diritti non siano in grado di distinguere con esattezza i casi nei quali avrebbero diritto a richiedere una protezione internazionale. Così, si possono incontrare fra i m.s.n.a. anche minori inconsapevoli di poter seguire percorsi di integrazione differenti.

Come che sia, i dati studiati nei precedenti volumi ci parlano di minori che giungono sul nostro territorio con la preoccupazione, pressoché esclusiva, di lavorare e guadagnare, per sé e per la propria famiglia, ove ancora persistano i contatti.

Che proprio in relazione a questa peculiare categoria di minori migranti si disponga la precarietà del soggiorno, lo scadere della sua regolarità alla *deadline* del compimento dei 18 anni, è una scelta produttiva di numerosi rischi. Per tali ragioni si è sostenuta negli scorsi volumi l'opportunità di introdurre meccanismi e strumenti che, a partire dalla maggiore età, prevedano una gradualità nel percorso di progressiva autonomizzazione dell'ex minore in tutela.

Si è già visto, nel secondo volume di questa collana, come questo complesso di disposizioni possa incidere pericolosamente sulle relazioni lavorative dei m.s.n.a., esponendoli molto più di altri a fenomeni di sfruttamento, tratta o neoschiavismo, e come ciò si intersechi pericolosamente con la *necessità* di avere svolto un percorso lavorativo già da minorenni, se si vuole ottenere un permesso per attesa occupazione o per lavoro, al compimento della maggiore età.

In questo volume si vuole invece indagare l'altra faccia di questa medaglia, ossia quella dei limiti agli orizzonti formativi e culturali, all'espressione delle capacità e desideri individuali cui una "missione" così delineata in origine e perpetrata dal sistema di accoglienza e regolarizzazione giuridica costringe il minore. Posto, infatti, che tutte le esigenze sopra riportate impongono al minore di svolgere percorsi tendenzialmente esaustivi entro i diciotto anni, è chiaro che molto difficilmente essi tenderanno, ad esempio, a rivolgersi a scuole di secondo grado non professionalizzanti. Anzi, si è visto come moltissimi vivano con sofferenza la necessità di adempiere addirittura all'obbligo scolastico primario. Così diviene molto raro – se non assolutamente eccezionale – che i m.s.n.a. scelgano i licei piuttosto che le scuole professionali; ancora più raro che riescano a iscriversi all'università. Diviene, peraltro, molto difficile che gli stessi operatori delle strutture di accoglienza assecondino questi eventuali desideri: il senso di responsabilità e la preoccupazione prioritaria per la regolarità giuridica del loro soggiorno, la necessità di assicurar loro la possibilità di avere di che vivere una volta usciti dalle strutture di accoglienza, inducono gli operatori a privilegiare queste esigenze "primarie"[2].

In questa corsa contro il tempo, diverse sono quindi le conseguenze negative che si producono: è difficile pure che il minore riesca a godere di quegli spazi di gioco e di sviluppo indispensabili per la sua età. Si tratta di un problema che troppo spesso passa in secondo piano, dietro l'enormità dei due aspetti di cui ci siamo occupati nei primi due volumi, e che invece merita di tornare in primo piano, perché incide significativamente non solo sull'equilibrato sviluppo psicofisico del

[2] Si vedano le interviste raccolte nel primo volume e l'intervista a L. Balducci nel secondo volume.

minore, ma anche sulla sua possibilità di integrarsi nel tessuto sociale italiano: questo seguire percorsi precocemente adultizzanti allontana infatti i minori stranieri non accompagnati dai loro coetanei e non consente quel processo di scambio che potrebbe restituire loro non solo la minore età, ma anche una rete di relazioni affettive.

Tutto ciò avviene in contrasto con il principio fissato dall'art. 29 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo[3], a norma del quale gli Stati parti si sono impegnati affinché l'educazione dei minori abbia come finalità «**di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche, in tutta la loro potenzialità**».

Tutto ciò premesso, la questione che si vuole qui porre, alla luce di queste considerazioni, è: che ruolo deve occupare il diritto in questa situazione? Se è vero – come è vero – che le carte internazionali e la nostra Costituzione sanciscono il diritto allo studio e alla cultura, all'offerta di pari opportunità per tutti i soggetti (anche, soprattutto, di quelli che non godono delle medesime condizioni di partenza dei più avvantaggiati), siamo certi che in questo caso si siano predisposte le condizioni giuridiche per un godimento *effettivo* e in condizioni di *pari opportunità* di questi diritti?

È possibile per i m.s.n.a. immaginare per sé un futuro diverso da quello di giardinieri, cuochi, meccanici o estetisti, sviluppare altre e diverse capacità? O i loro orizzonti sono stati chiusi, obbligati in percorsi predesignati?

Si tenterà di rispondere a queste domande guardando innanzitutto alla base, al percorso scolastico e alla maniera nel quale gli studenti stranieri sono in esso integrati, per verificare se e come esso sia in grado di vincere questi orizzonti obbligati, stimolando nel minore una diversa immaginazione di sé, diversi obiettivi, diversi e magari sconosciuti interessi e inclinazioni. È convinzione di chi scrive, infatti, che nel percorso scolastico – o, tutt'al più, a integrazione di questo – debba trovare spazio un modello di educazione meno angusto di quello che attualmente vi si svolge: è nell'ambito del percorso scolastico che si possono sviluppare ispirazioni artistiche e culturali; è sempre in questo ambito che si può recuperare una dimensione dell'educazione ludica spesso trascurata e la dimensione dell'educazione allo sport come attività complementare allo studio, nel perseguimento di un equilibrato sviluppo psico-fisico e sociale dei fanciulli. Si tenterà nel corso dello scritto di dimostrare che arricchire in questo senso il percorso scolastico (come accade in altri Paesi europei) può presentare sia vantaggi diretti (di partecipazione di tutti i minori, senza distinzioni, ad attività che, se lasciate al privato e al "fuori scuola", escludono minori in stato di bisogno e tutti coloro che, come i m.s.n.a., devono accompagnare la scuola ad attività lavorative) sia vantaggi indiretti (di rendere il percorso scolastico maggiormente stimolante e di evitare, così, quei fenomeni di dispersione scolastica che costituiscono l'anticamera dello sfruttamento lavorativo e da parte della criminalità organizzata[4]).

Si tratta di un'idea certamente non nuova e che torna ciclicamente nel dibattito sul ruolo educativo della scuola. Dimostrazione ne sia che proprio in questo momento pende al Senato, ancora in attesa della fissazione in ordine del giorno, un disegno di legge di iniziativa parlamentare per un arricchimento sostanziale dell'educazione musicale nell'ambito scolastico[5].

[3] Convenzione del 20 novembre 1989, ratificata in Italia legge n. 176 del 27 maggio 1991.

[4] Cfr., da ultimo, Save the Children, *Lavori ingiusti. Indagine sul lavoro minorile e il circuito della giustizia penale*, Giugno 2014, in *http://www.savethechildren.it/informati/pubblicazioni*.

[5] Si fa riferimento al disegno di legge n. 1365, che i proponenti hanno voluto intitolare al Maestro Abbado, che tanto si è speso per sostenere la necessità di promuovere una cultura musicale molto più ricca e articolata rispetto ai programmi attualmente seguiti nelle scuole.

Dato che però, al momento, queste attività non vengono incluse adeguatamente nel percorso scolastico e vengono affidate prioritariamente alle strutture esterne e private, nella seconda parte dello scritto si uscirà dalle scuole, per vedere se vi siano condizioni adeguate per i minori stranieri non accompagnati per fruire di stimoli culturali, in condizioni non solo di pari accesso rispetto ai minori italiani, ma anche tali da garantire le pari opportunità con essi. In quest'ultima sezione si studieranno, con preoccupazione, alcune normative che producono invece, tutto all'opposto, effetti discriminatori.
Ancora una volta, infine, dobbiamo ricordare in sede preliminare che le disposizioni che si studieranno non sono specificamente calibrate sui minori stranieri non accompagnati, ma risultano dalla sommatoria della normativa sui minori con quella sugli stranieri; sommatoria che non è detto riesca a produrre effetti coerenti, visto il loro differente, talora opposto, *telos*, e che spesso risulta inadeguata, perché non in grado di cogliere le peculiarità della combinazione di queste molteplici identità.

1. Il diritto all'istruzione e alla cultura nell'ambito della cosiddetta "Costituzione culturale"

Il modello scolastico che emerge dalla nostra Costituzione è un modello piuttosto affine a quello che si è immaginato nella "Premessa": un modello olistico, pensato in maniera integrale per garantire non solo l'insegnamento di nozioni, ma anche la progressiva creazione di un'autonomia di pensiero e di una personalità critica, mediante lo sviluppo delle potenzialità e degli interessi di ciascuno e mediante la creazione di relazioni indipendenti con gli altri ragazzi e ragazze.
Ciò emerge dalla circostanza che gli articoli dedicati alla scuola appartengono a un insieme di disposizioni che compongono la cosiddetta "Costituzione culturale", ossia quella parte della Costituzione che si occupa di garantire l'effettività del diritto all'istruzione e alla cultura come corollario del principio democratico. In quest'ambito, un ruolo cruciale è svolto dall'obbligatorietà dell'istruzione di base, volta a garantire a tutti, a prescindere dalle condizioni di partenza, lo sviluppo alla pari di alcune potenzialità e la conoscenza di alcune nozioni e strumenti di base.
L'art. 34 della Costituzione, nel tutelare il diritto allo studio, dispone infatti che:

> «La scuola è aperta a tutti.
> L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.
> I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.
> La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso».

Si tratta di una previsione che forse più di altre necessita di essere letta in congiunzione con l'impianto complessivo della Costituzione. Innanzitutto, essa costituisce l'articolo di chiusura della "Costituzione culturale", sancendo l'imprescindibile compito dello Stato di provvedere a che l'istruzione di base sia garantita a tutti, promuovendo la cultura come un valore indispensabile per l'effettività del principio democratico e del principio di eguaglianza.
La cultura, l'istruzione e il diritto allo studio trovano tutela in Costituzione – negli articoli 9, 33 e 34 – come valori fondamentali del nostro ordinamento[6], costituendo un sistema intimamente

[6] Così, espressamente, Corte cost. n. 256 del 2004.

integrato[7]. Come è emerso dai lavori preparatori, infatti, l'intento dei Costituenti era quello di costruire intorno alla cultura – intesa nelle sue più varie sfaccettature di arte e scienza, paesaggio e tradizioni, libertà di insegnamento, diritto sociale allo studio – il fulcro, il fattore aggregante dei princìpi di eguaglianza, pluralista, personalista e democratico.
Sempre fortemente avvertito è stato infatti, nella letteratura costituzionalistica, l'inscindibile **nesso fra cultura ed effettività del principio democratico**, non potendosi discorrere di quest'ultimo in assenza di un adeguato livello culturale[8], sino ad arrivare a teorizzare una dottrina della Costituzione come scienza della cultura[9].
Anche la Corte costituzionale ha fatto propria una visione forte della tutela costituzionale della cultura. Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 36 del 1958: «l'istruzione è uno dei settori più delicati della vita sociale, in quanto attiene alla formazione delle giovani generazioni, le quali, da un lato perché rappresentano la continuità della Nazione, dall'altro perché l'inesperienza dell'età le espone maggiormente, abbisognano di più intensa protezione»; n. 7 del 1967, secondo cui «l'interesse pubblico al soddisfacimento di bisogni individuali di importanza collettiva, evidentissimo nel caso in cui si tratti di perseguire finalità etico-sociali mediante la cultura del cittadino, importa l'assunzione del servizio da parte dello Stato».
La nostra Costituzione affronta dunque la cultura secondo, almeno, tre diverse prospettive: quella relativa al **ruolo dello Stato** e delle amministrazioni pubbliche rispetto alle attività culturali e di insegnamento; quella relativa all'espressione e alle **libertà** connesse alle sfere delle arti, delle scienze e del loro insegnamento; quella relativa al **diritto** alla fruizione artistica, culturale e scientifica, nelle sue più varie esplicazioni. Parallelamente, secondo una prospettiva soggettiva, essa si occupa dunque degli obblighi, delle funzioni, dei diritti e dei limiti che incontrano l'apparato pubblico, l'operatore culturale e il fruitore dell'attività culturale.
Da altro punto di vista, essa si muove nel solco tracciato dagli **art. 2 e 3 Cost**., nelle parti in cui impegnano la Repubblica a tutelare i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.
Da altro punto di vista ancora, essa è strettamente connessa all'**art. 4** della Costituzione, costituendo una delle «condizioni» che rendono effettiva la tutela statale del diritto al lavoro. Inoltre, la prevenzione dello sfruttamento lavorativo chiama in causa la scuola, in troppi casi vista dai minori come lontana dalle loro aspettative ed esigenze (e ciò, lo si è visto nel volume II, è particolarmente importante e delicato proprio nel caso dei m.s.n.a.). Un percorso scolastico a misura delle esigenze di ciascun minore costituisce quindi un importantissimo strumento di prevenzione dalla caduta nelle mani di sfruttatori e dal compimento di prestazioni di lavoro al di fuori delle previsioni legislative e costituzionali.
Da queste interconnessioni la Corte costituzionale ha ricavato che l'art. 34 Cost. mira a tutelare il diritto all'istruzione «malgrado ogni possibile ostacolo che di fatto impedisca il pieno sviluppo della persona»[10] e che «il diritto di studiare, nelle strutture a ciò deputate, al fine di acquisire o di

[7] Cfr. A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 308 ss.; G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 677; Q. CAMERLENGO, *Art. 33*, in BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 332.
[8] Cfr. le riflessioni di P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966, 389 ss.
[9] Cfr. P. HÄBERLE, *Per una politica della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.
[10] Corte cost., sent. n. 215 del 1987.

arricchire competenze anche in funzione di una mobilità sociale e professionale, è d'altra parte strumento essenziale perché sia assicurata a ciascuno, in una società aperta, la possibilità di sviluppare la propria personalità, secondo i principi espressi negli articoli 2, 3 e 4 della Costituzione»[11]. Conforme a questa impostazione appare anche quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, che rinviene nel diritto fondamentale all'istruzione e in un modello educativo aperto e pluralista il presupposto indefettibile di quella società democratica a protezione della quale è stata istituita la Convenzione[12]. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha così attribuito un contenuto forte all'art. 2, Prot. I, quale diritto strumentale all'effettività del principio democratico[13].

Tanto premesso, i nodi che il Costituente doveva sciogliere in proposito erano numerosi, a partire dal ruolo da attribuire allo Stato per una concreta ed effettiva promozione della cultura, dell'istruzione, del diritto allo studio e della libertà di insegnamento, per arrivare alla definizione di delicati equilibri che evitassero di condurre verso uno Stato monopolizzatore e promotore della cultura dominante o, all'inverso, verso uno Stato incapace di offrire adeguati mezzi per garantire l'accesso a un pluralismo culturale (attento anche al sostegno delle "culture deboli") per tutti.

Il dibattito dottrinale in relazione al contenuto dell'articolo 34 Cost. è stato inizialmente segnato – come è accaduto per molte altre disposizioni costituzionali – dalla diatriba circa il carattere precettivo o programmatico dello stesso. Parte della dottrina ha infatti ritenuto che la proclamazione del diritto all'istruzione fosse una mera proclamazione di principio[14] o che tutt'al più potesse valere a configurare un diritto all'iscrizione alla scuola, condizionato però all'esistenza di quest'ultima[15]. La lettura sistematica dell'articolo sin qui delineata è stata invece la chiave utilizzata dalla dottrina maggioritaria per rinvenire nella disposizione la proclamazione di un vero e proprio diritto soggettivo all'istruzione che si articola in diverse forme: in **diritto d'accesso** al sistema scolastico[16]; in **diritto al conseguimento del titolo legale di studio**, una volta soddisfatte le richieste condizioni e comprovato il raggiungimento degli obiettivi formativi e educativi nelle modalità previste[17]; un **sistema di diritti** di cui si occupano i commi 2, 3 e 4 dell'art. 34, che ne garantiscono l'effettività (per quanto attiene alla scuola inferiore, mediante la previsione della sua gratuità e obbligatorietà; per quanto attiene all'istruzione superiore, mediante le borse di studio a capaci e meritevoli).

A ciascuno di questi aspetti del diritto soggettivo all'istruzione verranno dedicati i paragrafi che seguono, poiché è convinzione di chi scrive che questa tutela forte del diritto all'istruzione possa

---

[11] Corte cost., sent. n. 219 del 2002.

[12] In questi termini, Cedu, *Costello-Roberts c. Regno Unito*, 23 marzo 1993.

[13] Si v., ad esempio, oltre la già menzionata *Costello-Roberts c. Regno Unito*, il cd. *Belgian Linguistic Case*: «the right to education guaranteed by the first sentence of Article 2 of the Protocol (P1-2) by its very nature calls for regulation by the State, regulation which may vary in time and place according to the needs and resources of the community and of individuals. It goes without saying that such regulation must never injure the substance of the right to education nor conflict with other rights enshrined in the Convention» o il caso *Konrad e altri c. Germania* (cit.) in cui la Corte ha sottolineato che gli Stati restano liberi di stabilire un obbligo scolastico che possa essere adempiuto tanto nelle scuole statali quanto in quelle private.

[14] S. CASSESE, A. MURA, *Articoli 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 255 ss.

[15] Condizione in relazione alla quale gli individui non avrebbero potuto vantare alcun diritto; così, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993.

[16] U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1973, 101 ss.; A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 704 ss.

[17] T.A.R. Calabria, sent. 29 aprile 1999, n. 583.

costituire le basi per garantire anche quei diritti di fruizione artistica e culturale e di educazione al gioco e allo sport che non devono intendersi scissi dal percorso educativo scolastico, ma che invece ne costituiscono una parte integrante e indefettibile.

1.1. La titolarità soggettiva: il diritto all'istruzione e alla cultura per gli stranieri

L'art. 34 della Costituzione si apre con la solenne proclamazione che «la scuola è aperta a tutti». La scelta del termine «tutti» non è affatto casuale, essendo stata frutto di apposito emendamento del progetto di articolo pervenuto in Assemblea Costituente, ove il diritto alla scuola risultava riferito ai soli cittadini. Risulta chiaro dunque l'intento conclusivo della Costituente, che muove nel senso di inserire nell'area di tutela offerta dall'articolo anche gli **stranieri**.
Tale carattere generale del diritto all'istruzione è rafforzato dalla dizione dell'art. 2, prot. I, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sopra ricordato:

> «Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno»,

dalla Carta dei diritti dell'Unione europea, che all'art. 14, comma 1, prevede:

> «Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua»

e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, che all'art. 28 prevede:

> «Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto gradualmente e in base all'uguaglianza delle possibilità:
> a) Rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti;
> b) Incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo e adottano misure adeguate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità;
> c) Garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno;
> d) Fanno in modo che l'informazione e l'orientamento scolastico e professionale siano aperte e accessibili a ogni fanciullo;
> e) Adottano misure per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola.
> Gli Stati parti adottano ogni adeguato provvedimento per vigilare affinché la disciplina scolastica sia applicata in maniera compatibile con la dignità del fanciullo in quanto essere umano e in conformità con la presente Convenzione.
> Gli Stati parti favoriscono e incoraggiano la cooperazione internazionale nel settore dell'educazione, in vista soprattutto di contribuire a eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo nel mondo e facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche e ai metodi di insegnamento moderni. A tal fine, si tiene conto in particolare delle necessità dei paesi in via di sviluppo».

Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo, interpretando l'art. 2 della Convenzione di New York, ha ritenuto che una corretta applicazione del divieto di discriminazione per ragioni di razza o nazionalità obbliga gli Stati a garantire e rispettare i diritti enunciati dalla Convenzione indipendentemente dalla cittadinanza o dalla *regolarità del soggiorno* dello straniero.

IL PARERE – *L'indipendenza del diritto all'istruzione dalla regolarità del soggiorno*

[Comitato ONU sui diritti del fanciullo, Commento generale n. 6, CRC/GC/2005/6[18]]

§18: «Il principio di non discriminazione si applica, in tutti i suoi aspetti, a ogni questione che riguarda i bambini non accompagnati e separati dalle loro famiglie. In particolare, proibisce ogni discriminazione nei confronti di bambini, siano essi non accompagnati o separati dalle loro famiglie, rifugiati, richiedenti asilo politico o migranti. Questo principio, se adeguatamente compreso, non previene, ma richiede una differenziazione sulla base delle differenti esigenze di protezione dei bambini, a seconda dell'età e/o del genere. Dovrebbero essere prese delle misure per correggere l'eventuale percezione errata e negativa da parte della società dei bambini non accompagnati o separati dalle loro famiglie. L'adozione di politiche o di altre misure relative all'ordine pubblico e riguardanti i bambini non accompagnati o separati dalle proprie famiglie è permessa solamente qualora sia basata sulla legge; comporti una valutazione individuale invece che collettiva; sia conforme al principio di proporzionalità; e rappresenti l'opzione meno intrusiva. Per non violare il principio di non discriminazione, queste misure non devono pertanto essere applicate a un gruppo o collettivamente».

Con specifico riferimento al diritto all'educazione, il Commento afferma, ai §§ 41-42:

«Ogni bambino non accompagnato o separato dalla propria famiglia, e indipendentemente dal suo status, ha il diritto di avere pieno accesso all'istruzione nel paese in cui è entrato, in linea con gli articoli 28, 29(1)(c), 30 e 32 della Convenzione e con i principi generali elaborati dal Comitato. Questo accesso dovrebbe essere garantito senza discriminazione e, in particolare, alle bambine non accompagnate o separate dalle proprie famiglie deve essere garantita un'istruzione sia formale che informale, e anche una formazione professionale a tutti i livelli. L'accesso a un'istruzione di qualità dovrebbe essere garantito anche ai bambini che hanno necessità specifiche, in particolare ai bambini con disabilità Il bambino non accompagnato o separato dalla propria famiglia deve essere registrato dalle autorità scolastiche competenti il più presto possibile e ricevere assistenza per poter massimizzare le opportunità di apprendimento. Tutti i bambini non accompagnati o separati dalle loro famiglie hanno il diritto di mantenere la loro identità culturale e i loro valori, compreso il mantenimento e lo sviluppo della lingua madre. A tutti gli adolescenti deve essere permesso di frequentare una scuola di formazione sia generale che professionale, e i bambini più piccoli dovrebbero accedere a programmi di scolarizzazione primaria. Gli Stati devono inoltre assicurare che ai bambini separati dalle loro famiglie e non accompagnati vengano rilasciati i certificati scolastici o altra documentazione comprovanti il livello di preparazione scolastica raggiunto, in particolare in preparazione di trasferimenti, ricollocamenti o rimpatri».

È importante inoltre, ai presenti fini, sottolineare anche che l'art. 1, comma 6, del d.lgs. 76/2005 si occupa specificamente dei minori stranieri, affermando che:

[18] Reperibile online, fra gli altri, sul sito dell'unicef *www.unicef.it*.

> «la fruizione dell'offerta di istruzione e di formazione come previsto dal presente decreto costituisce per tutti, ivi compresi (…) i minori stranieri presenti nel territorio dello Stato, oltre che un diritto soggettivo, un dovere sociale ai sensi dell'articolo 4, secondo comma, della Costituzione, sanzionato come previsto dall'articolo 5».

Come sempre accade, però, con riferimento agli stranieri, la fruibilità dei diritti – e in special modo dei diritti sociali – presenta particolari problematiche e difficoltà, poiché differenti possono risultare le condizioni e le posizioni dei non cittadini rispetto allo Stato (a seconda delle ragioni della presenza nel territorio, della regolarità o irregolarità della stessa, della durata della permanenza, e così via). E così, mentre il Testo Unico sull'immigrazione (TUIM) dispone, come principio generale, il diritto allo studio dei minori stranieri e il dovere di svolgere la scuola dell'obbligo (art. 38), l'art. 6, comma 2, nell'attuale formulazione, prevede che lo straniero debba esibire il permesso di soggiorno quando chiede alla Pubblica amministrazione «licenze, autorizzazioni, iscrizioni e altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati», innovando il precedente regime che, invece, contemplava fra le eccezioni a questa regola proprio il caso in cui tali richieste alla Pubblica amministrazione vertessero sull'accesso ai pubblici servizi (assistenza sociale, istruzione, sanità, e così via). Ciò ha dato adito a diverse discussioni e al dubbio che le istituzioni scolastiche dovessero richiedere i documenti accertanti la regolarità del soggiorno del minore straniero o dei suoi genitori. Vedremo a brevissimo che questa discriminatoria interpretazione è stata immediatamente accantonata, ritenendo che l'obbligatorietà dell'istruzione e formazione per tutti fosse radicalmente incompatibile con accertamenti di questo tipo; tuttavia occorre ricordare che si tratta di una soluzione riferita alle sole prestazioni scolastiche e di formazione obbligatorie e che, quindi, non si estende all'istruzione superiore. Si tratta di un elemento non trascurabile, avendo qui a che fare con minori stranieri non accompagnati che, oramai lo si è visto molto bene, devono avviare percorsi in grado di garantire loro la regolarità del soggiorno al raggiungimento dei 18 anni. Si vedrà quindi, al par. 1.4., che conseguenze ciò produce sulle scelte e sugli orizzonti dei m.s.n.a.

1.2. Il diritto-dovere all'istruzione dei minori stranieri

Si diceva sopra che ai m.s.n.a. si applica la normativa generale (valevole anche con riferimento ai minori italiani) in punto di diritto-dovere all'istruzione, ossia l'obbligo di istruzione per 10 anni e l'obbligo formativo fino ai 18 anni, da assolversi mediante – alternativamente – il conseguimento di un titolo di scuola secondaria superiore, di qualifica professionale o di apprendistato[19].
Quanto al primo, vi è un'espressa estensione dell'obbligo scolastico al minore straniero, a qualunque titolo si trovi in Italia e a prescindere dalla regolarità della sua posizione. Così dispongono l'art. 38 del TUIM:

> «I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico; a essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.
> L'effettività del diritto allo studio è garantita dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi e iniziative per l'apprendimento della lingua italiana.

[19] Cfr., per ulteriori dettagli, il volume II della presente collana editoriale, nell'ambito del contributo "Il lavoro dei minori stranieri non accompagnati fra diritto, necessità e sfruttamento. Un'introduzione giuridica alle norme di riferimento".

> La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza; a tale fine promuove e favorisce iniziative volte alla accoglienza, alla tutela della cultura e della lingua d'origine e alla realizzazione di attività interculturali comuni.
> Le iniziative e le attività di cui al comma 3 sono realizzate sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, anche in convenzione con le associazioni degli stranieri, con le rappresentanze diplomatiche o consolari dei Paesi di appartenenza e con le organizzazioni di volontariato»

e l'art. 45 del reg. att. d.p.r. 394/99:

> «I minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani.
> Essi sono soggetti all'obbligo scolastico secondo le disposizioni vigenti in materia. L'iscrizione dei minori stranieri nelle scuole italiane di ogni ordine e grado avviene nei modi e alle condizioni previsti per i minori italiani. Essa può essere richiesta in qualunque periodo dell'anno scolastico (…)»

Secondo questo complesso normativo, quando una scuola o un'agenzia formativa ricevono la domanda d'iscrizione di un minore straniero non possono richiedere **documentazione** differente da quella richiesta anche ai minori italiani, né, in particolar modo, la documentazione inerente la regolarità del soggiorno. La mancanza della documentazione anagrafica, sanitaria o scolastica non può in nessun caso precludere il diritto all'iscrizione.
A tal proposito, infatti, l'art. 45 del d.P.R. 394/1999 stabilisce che:

> «(…) I minori stranieri privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva.
> L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado. In mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata dell'alunno, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione (…)».

Il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) ha disposto, con circolare 19 febbraio 2014, le **Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri**, dalle quali risulta confermato questo principio[20].
Si contempla, per tutti i minori stranieri, una procedura di iscrizione con codice provvisorio fintanto che il minore non sia in possesso del proprio codice fiscale definitivo. La scuola è invece tenuta ad accertare se siano state praticate agli alunni le vaccinazioni obbligatorie, mediante la relativa documentazione. Se il minore ne è privo, il tutore può rivolgersi ai servizi sanitari perché definiscano la situazione vaccinale e provvedano agli interventi necessari. Le Linee guida dispongono a tal proposito, espressamente, che «è importante che la scuola faciliti questo passaggio decisivo in termini di diritto alla salute. In ogni caso, la mancanza di vaccinazioni non può precludere l'ingresso a scuola, né la regolare frequenza. Se il minore non è vaccinato e la

[20] Le Linee guida fanno espressamente riferimento ai minori stranieri non accompagnati, prevedendo che, ove l'amministrazione scolastica incontri un m.s.n.a. ha l'obbligo di segnalarlo alla DG immigrazione, affinché predisponga i provvedimenti necessari.

famiglia dichiara di non voler provvedere, tale decisione deve essere comunicata alla ASL di competenza».
La richiesta di iscrizione di un minore straniero può essere legittimamente rifiutata dalla scuola solo se il minore non possiede i requisiti di età stabiliti dalla normativa per l'iscrizione, se la scuola ha raggiunto il numero massimo di posti disponibili e la richiesta giunge in corso d'anno[21] o, per le scuole secondarie, se il Consiglio di Classe valuta che il minore ultrasedicenne, privo di documentazione scolastica, non abbia una preparazione adeguata per la prima classe.
In ogni caso, dal momento che il rifiuto costituisce un atto amministrativo, valgono per esso tutte le disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990 circa l'obbligo di motivazione, il rispetto del principio del contraddittorio e il diritto a ricorrere, per ragioni di forma o di merito, avverso il diniego[22].
Alla vigilanza sull'adempimento del dovere di istruzione e formazione provvedono, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del D.Lgs. 76/2005:
- il Comune ove hanno la residenza i minori;
- il dirigente dell'istituzione scolastica o il responsabile dell'istituzione formativa presso la quale sono iscritti o abbiano fatto richiesta di iscrizione;
- la Provincia, attraverso i Servizi per l'Impiego;
- i soggetti che assumono, con il contratto di apprendistato, giovani tenuti all'assolvimento del dovere all'istruzione e alla formazione, il tutore aziendale e i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro[23].
Con circolare n. 2 dell'8 gennaio 2010 il Ministero dell'Istruzione ha disposto che il numero di stranieri non possa superare il **30%** del totale degli iscritti in ciascuna classe e in ciascuna scuola. Si tratta di un'indicazione di massima, in relazione alla quale sono previste diverse eccezioni: possono essere esclusi da questa stima gli alunni stranieri nati in Italia che posseggano una buona padronanza della lingua italiana; le scuole dotate di risorse professionali e strutture di supporto (proprie o mutuate dal privato sociale) o dotate di consolidate esperienze che abbiano ottenuto comprovati risultati positivi possono modulare differentemente questo rapporto; possono essere previste deroghe, specialmente negli istituti comprensivi, per ragioni di continuità didattica o giustificate sulla base di ragioni di necessità. Ciò è indispensabile per modulare adeguatamente tale disposizione organizzativa con il principio generale di non discriminazione e con la previsione espressa di cui all'art. 45 sopra richiamato, secondo cui l'iscrizione dei minori stranieri deve avvenire «nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani», che impedisce di creare regimi differenziati di iscrizione in ragione della cittadinanza.
Altrettanto indispensabili risultano quelle disposizioni che prevedono misure *ad hoc* per studenti stranieri, affinché siano messi in grado di seguire i corsi al pari degli alunni italiani, come ad esempio la previsione di **appositi corsi di lingua**. A tal proposito l'art. 45 del regolamento attuativo del TUIM, al quarto e quinto comma, dispone che:

[21] Caso nel quale, però, la stessa scuola deve impegnarsi a individuarne un'altra adiacente cui il minore possa rivolgersi.
[22] Cfr., per ulteriori dettagli, E. ROZZI, M. CONSOLE (a cura di), *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali*, rapporto ASGI realizzato nell'ambito del progetto FEI "In.Media.Res – Integrazione Mediazione Responsabilità", Torino, marzo 2014, 10 ss.
[23] Per ulteriori dettagli, v. il mio "*Il lavoro dei minori stranieri non accompagnati fra diritto, necessità e sfruttamento. Un'introduzione giuridica alle norme di riferimento*", nel volume II.

«Il collegio dei docenti definisce, in relazione al livello di competenza dei singoli alunni stranieri, il necessario adattamento dei programmi di insegnamento; allo scopo possono essere adottati specifici interventi individualizzati o per gruppi di alunni, per facilitare l'apprendimento della lingua italiana, utilizzando, ove possibile, le risorse professionali della scuola. Il consolidamento della conoscenza e della pratica della lingua italiana può essere realizzata altresì mediante l'attivazione di corsi intensivi di lingua italiana sulla base di specifici progetti, anche nell'ambito delle attività aggiuntive di insegnamento per l'arricchimento dell'offerta formativa.
Il collegio dei docenti formula proposte in ordine ai criteri e alle modalità per la comunicazione tra la scuola e le famiglie degli alunni stranieri. Ove necessario, anche attraverso intese con l'ente locale, l'istituzione scolastica si avvale dell'opera di mediatori culturali qualificati».

Con direttiva del 27 dicembre 2012 il Ministero dell'Istruzione ha emanato alcune disposizioni riferite ai cosiddetti **Bisogni Educativi Speciali**, includendovi tutti i bisogni peculiari derivanti dallo svantaggio socio-economico, linguistico e culturale. Si tratta di interventi di cui spesso necessitano i minori stranieri non accompagnati, talvolta per l'alfabetizzazione, talvolta per l'apprendimento fluente della lingua italiana e che solo in via eccezionale dovrebbero tradursi in Piani Didattici Personalizzati. In linea prioritaria vanno privilegiati interventi generali di supporto nell'apprendimento della lingua (come ad esempio classi pomeridiane, parallele al normale corso di studi) e di sostegno professionale (come l'inserimento stabile di figure professionali apposite e di mediatori culturali all'interno degli istituti scolastici e di formazione)[24]. Questo genere di interventi debbono essere graduati in maniera tale da consentire, in un'ottica di acquisizione progressiva delle competenze necessarie, l'apprendimento individuale accompagnato da eventuali dispense temporanee dalle esercitazioni di classe e il monitoraggio specifico dei progressi, dedicando però sempre una particolare attenzione a che questo regime "speciale" non si traduca in provvedimenti potenzialmente discriminatori o segreganti per il minore eventualmente interessato. Si tratta, com'è evidente, di un equilibrio spesso difficile da raggiungere e che può richiedere diverso tempo.
Gli interventi di supporto all'apprendimento dell'italiano e di prevenzione della dispersione scolastica di minori stranieri possono essere realizzati tramite i finanziamenti di cui all'art. 9 del CCNL Comparto Scuola, destinati alle scuole collocate in aree a rischio e a forte processo migratorio[25]. Si tratta di interventi particolarmente importanti con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, perché la tendenza di questi ultimi a vivere il tempo occupato dalla scuola con grande sofferenza, come tempo sottratto al lavoro e al guadagno indispensabili per acquisire un'autonomia economica personale, nonché un'occasione di emancipazione dal debito (personale o familiare) contratto per il viaggio, possono indurre i m.s.n.a. ad abbandonare la scuola, esponendoli a un rischio di sfruttamento per certi versi maggiore rispetto ai minori italiani e rispetto ai figli di stranieri, perché dall'adempimento dell'obbligo scolastico dipende la regolarità del loro soggiorno e, dunque, la possibilità di vivere alla luce del sole.
Infine, un ultimo punto cruciale circa l'effettività della garanzia del diritto all'istruzione per i minori stranieri consiste nella **garanzia del conseguimento del titolo** corrispondente al corso di studi, previa dimostrazione del raggiungimento delle relative competenze, al pari dei cittadini italiani. Da questo punto di vista un ostacolo piuttosto consistente si rinviene nella circostanza in cui il minore compia i 18 anni prima dello svolgimento dell'esame conclusivo. Si tratta di

[24] Sul punto si fa rinvio anche al dialogo con Cristiana Russo, in questo volume.
[25] La relativa normativa è reperibile al link *http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/istruzione/dg-studente/orientamento/normativa_aree_a_rischio*.

un'evenienza non trascurabile proprio con riferimento ai m.s.n.a. perché, mentre i minori figli di stranieri solitamente svolgono i corsi di studio all'età corrispondente alla media dei minori italiani, i m.s.n.a. avviano i corsi a età differenti, a seconda del momento di arrivo o di emersione della loro presenza sul territorio. Ciò significa che, più spesso di altri, possono trovarsi a concludere il ciclo di studi e formazione obbligatorio in una condizione giuridica incerta, che li vorrebbe irregolari per il solo compimento dei 18 anni.
Ebbene, in linea generale, il Consiglio di Stato, riferendosi al conseguimento dei titoli di studio da parte di stranieri che raggiungano "in corsa" la maggiore età, ha sostenuto l'irragionevolezza dell'impedimento allo svolgimento dell'esame, sostenendo la possibilità di ottenere il titolo corrispondente e di richiedere in tal caso un **permesso di soggiorno per ragioni di studio**, conformemente a quanto disposto dall'art. 45 citato e alle norme costituzionali e sopranazionali sopra richiamate. Nello stesso senso si è espresso il MIUR, con due note del 7.6.2009 e del 13.6.2013[26].

IL CASO – *Il rilascio del permesso di soggiorno per ragioni di studio al compimento della maggiore età*

[CONSIGLIO DI STATO, sent. n. 1734 del 27 febbraio 2007]

«(…), cittadina thailandese, nata nel 1976, ha superato nell'aprile 2001 presso l'Istituto Tecnico per il Turismo "Giulio Cesare" di Pescare l'esame d'idoneità per l'ammissione alla classe quinta.
La Questura di Terni, con il provvedimento impugnato, ha rifiutato il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di studio, in base al dichiarato convincimento che dalle disposizioni del capo VII del d.P.R. 394/99 si evincerebbe che "non è previsto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio per la frequenza di scuole medie superiori a stranieri di età superiore a 18 anni"; mentre ad avviso della stessa Questura nulla osterebbe al rilascio del permesso di soggiorno, se l'interessata lo chiedesse per iscriversi all'Università.
Il Tar per l'Umbria ha annullato il diniego di permesso di soggiorno sulla base delle seguenti considerazioni:
- le disposizioni cui la questura intende riferirsi sono, evidentemente, quelle contenute nell'art. 45 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (unica disposizione del capo VII del regolamento che abbia attinenza con la materia), concernente l'iscrizione dei minori stranieri alle scuole elementari e medie inferiori e superiori;
- la disposizione invocata tuttavia non è pertinente, in quanto essa non si rivolge alle autorità di pubblica sicurezza e non ha per oggetto la disciplina del rilascio del permesso di soggiorno, ma si rivolge invece alle autorità scolastiche e ha la funzione di garantire ai minori stranieri l'accesso alle scuole (elementari e medie inferiori e superiori) anche se non siano in possesso di un permesso di soggiorno, come emerge chiarissimamente dal suo tenore letterale (…);
- l'art. 45 non ha nulla a che fare con il diverso problema dei presupposti e delle condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio;
- non esiste alcuna disposizione che riservi ai soli minorenni il permesso di soggiorno per

[26] Reperibili, rispettivamente, ai link *http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs080609* e *http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2012/06/13/Ucraino-permesso-in-regola-del-Ministero-maturita-_7028836.html*

motivi di studio per l'iscrizione a una scuola media superiore e consenta ai maggiorenni di ottenere il permesso di soggiorno solo per frequentare l'Università;
- la tesi della Questura appare tanto più inaccettabile, ove si consideri che ordinariamente gli studenti italiani che abbiano regolarmente svolto il curriculum scolastico raggiungono la maggiore età nel corso del penultimo anno della scuola media superiore, o, nel caso di quelli più precoci, nel corso dell'ultimo anno, mentre è del tutto eccezionale che uno studente si presenti all'esame di Stato anche minorenne: sicché apparirebbe manifestamente irrazionale (e di dubbia costituzionalità) una norma che precludesse agli stranieri maggiorenni di frequentare la scuola media superiore.
Contro tale sentenza hanno proposto appello il Ministero dell'Interno e la Questura di Terni, ribadendo la distinzione, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio, tra stranieri minorenni e stranieri maggiorenni: per questi ultimi, in particolare, secondo gli appellanti, non sarebbe previsto il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio per la frequenza di scuole medie superiori di stranieri di età superiore ai 18 anni, in quanto l'art. 46 DPR n. 394/1999 consentirebbe il rilascio del permesso di soggiorno per il solo caso di frequenza degli studi universitari.
L'appello è infondato.
Come correttamente rilevato dal Giudice di prime cure, e diversamente da quanto sostenuto dalle Amministrazioni appellanti, non esiste alcuna norma che riservi ai soli minorenni il permesso di soggiorno per motivi di studio per l'iscrizione a una scuola media superiore e preveda per i maggiorenni la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno solo per frequentare l'università.
Oltre a essere priva di un fondamento normativo, l'interpretazione prospettata dalle Amministrazioni appellanti rischia di condurre a risultati irragionevoli: considerato infatti che, nella normalità dei casi, il compimento della maggiore età avviene (anche per i cittadini italiani) prima del completamento della scuola media superiore, la tesi seguita nel provvedimento impugnato avrebbe l'inaccettabile effetto di impedire al cittadino straniero il completamento del corso di studi superiore per la sola ragione che è diventato maggiorenne.
Non hanno pregio, in senso contrario, le preoccupazioni manifestate nell'atto di appello in ordine alla circostanza che lo straniero, iscrivendosi a un corso di studi superiori, potrebbe ottenere, per ciò solo, il rinnovo del permesso di soggiorno fino al completamento degli studi medesimi che egli potrebbe, in ipotesi, procrastinare all'infinito (facendosi, ad esempio, ripetutamente bocciare), eludendo così il sistema predisposto dal legislatore per la disciplina del rilascio del permesso di soggiorno.
Tali considerazioni non colgono nel segno. Il fatto che lo straniero sia iscritto a una scuola media superiore non impedisce infatti all'Amministrazione di rifiutare il permesso di soggiorno ove sussistano ragioni ostative previste dalla legge; tale rifiuto, tuttavia, non può automaticamente fondarsi, come è accaduto, invece, nel caso in esame, sul mero dato anagrafico (il compimento della maggiore età), non essendovi, come si è detto, nessuna norma che riservi ai soli minorenni il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di studio per l'iscrizione a una scuola media superiore.
Emerge da quanto detto sinora che il provvedimento della Questura di Terni, che ha rifiutato il permesso di soggiorno indicando quale unico motivo ostativo la maggiore età della richiedente, risulta sprovvisto di una valida ragione giustificatrice e, pertanto, deve essere annullato».

Si è deciso di riportare questo caso per esteso perché emblematico dell'astratta possibilità, ove ne esistessero i presupposti, di immaginare un percorso per i m.s.n.a. differente da quello generalmente seguito (che si rivolge prioritariamente al tentativo di ottenere la conversione del permesso per minore età in permesso per ragioni di lavoro o attesa occupazione): quello della conversione in permesso per ragioni di studio, mediante la prosecuzione di un percorso scolastico secondario.
Chi scrive è consapevole, però, dell'enorme complessità e delle difficoltà incontrate da un minore straniero non accompagnato che voglia intraprendere questo percorso: si tratta infatti di persone che al compimento dei 18 anni, o poco dopo, vengono escluse dalle strutture di accoglienza per minori e per le quali non sono predisposte adeguate misure di accompagnamento graduale verso l'autonomia[27]. Essi inoltre, a differenza dei neo-maggiorenni italiani, non possono contare sul sostegno di familiari o parenti per il proprio sostentamento[28]. Occorre tenere in considerazione, peraltro, che, a norma dell'art. 9, comma 4, del d.P.R. 394 del 1999, al momento della presentazione della domanda di conversione del permesso di soggiorno, il richiedente deve dimostrare di avere la disponibilità di un alloggio e la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti, commisurati ai motivi e alla durata del soggiorno.
Così, questa strada diventa impercorribile e gli orizzonti di scelta dei m.s.n.a. vengono conseguentemente chiusi.

LA STORIA

A.I., Ghana, 18 anni

«Ciao caro.
Sono un ragazzo di 18 anni e frequento il secondo superiore all'Istituto Professionale Agrario di Latina, San Benedetto. La ragione per cui ho bisogno del vostro aiuto è che ho iniziato la scuola quando ero minorenne quindi l'iscrizione della scuola, i libri, i quaderni, erano pagati dalla mia tutrice. Così quando ho compiuto 18 anni non ho avuto più aiuto. Quest'anno nessuno si occupa di me perché dicono che posso provvedere da solo. Non so come fare neanche per pagare l'autobus per andare a scuola. Io vivo a Sezze Via Sorana lontano dalla fermata dell'autobus quindi faccio 40 minuti a piedi prima di arrivare al punto in cui prendo l'autobus e ogni giorno è così, la mia tutrice mi da 100 euro ogni mese per mangiare, per questo motivo mangio solo pasta e riso tutti i giorni. Vado a scuola la mattina alle 5:00 per tornare a casa alle 21:00 perché dopo scuola mi fermo al "semi" con Vito così mi aiutano nello studio poi vado al corso di italiano che inizia alle 17:00 fino 19:30 poi prendo l'autobus alle 20:20 e arrivo a casa era buio perché devo sempre camminare per 40 minuti.
Arrivato a casa devo preparare la cena alle 23:00, vado a studiare sul letto. Al corso di italiano vado tre giorni a settimana, gli altri giorni vado al supermercato per aiutare gli anziani a fare le spese così mi danno qualche soldino per comprare i materiali che mi servono per studiare. Ora la mia tutrice mi ha detto che a giugno devo lasciare il posto dove vivo. Adesso mi chiedo come farò per la scuola mancano 3 anni, e dove dormirò? cosa mangiare? quindi vi chiedo se potete aiutarmi, darmi un alloggio e se potete trovarmi qualche lavoro per continuare ad

[27] Si vedano i primi due volumi di questa collana.
[28] Si veda, in questo volume, l'intervista a MaTeMù.

andare a scuola.
Grazie!»

[Fonte: "Griot", foglio-giornale di strada realizzato dalla Cooperativa ONLUS CivicoZero, aprile 2014]

Se il neomaggiorenne straniero, in assoluta solitudine, deve pagare un affitto e avere di che vivere, molto difficilmente potrà proseguire il corso di studi o ottenere il diploma di maturità (che, lo si vuole ricordare, anche gli italiani conseguono dopo il compimento dei 18 anni). Ci troviamo, chiaramente, non solo dinnanzi agli «ostacoli di ordine economico e sociale» di cui parla l'art. 3, comma 2, della Costituzione, che limitano *di fatto* la libertà e l'eguaglianza e che la Repubblica ha il compito di rimuovere (non solo in relazione ai cittadini, ma anche in relazione agli stranieri, come oramai chiarito da costante giurisprudenza costituzionale[29]), ma dinnanzi a ostacoli nella cui formazione è complice la *normativa*. Ciò rende questa normativa incompatibile con il principio di eguaglianza sostanziale, irragionevole e produttrice di discriminazioni; essa necessita quindi di essere conseguentemente revisionata.
Il risvolto "culturale" di questo complesso di disposizioni è che esso disincentiva percorsi scolastici secondari e forza i minori al conseguimento di titoli professionalizzanti immediatamente spendibili, che possano introdurli rapidamente a forme di sostentamento e a un permesso per ragioni di lavoro, minando così dalle fondamenta il loro diritto allo studio, alla scelta del proprio percorso culturale e del proprio futuro. Non occorrono ulteriori parole per dimostrare che ciò viola i diritti umani di base, come incarnati dalla nostra Costituzione, dalla normativa sopranazionale e da quella internazionale.

1.3. La scuola dell'obbligo: il rapporto fra obbligatorietà e gratuità

È stata preoccupazione del Costituente riconnettere all'obbligatorietà dell'istruzione inferiore la sua gratuità, onde evitare che i costi relativi dell'obbligo costituzionalmente imposto dovessero ricadere sulla famiglia, inficiando così il carattere sociale del diritto allo studio e la possibilità di un suo godimento in condizioni di eguaglianza effettiva.
L'estensione di tale gratuità è stata oggetto di dibattito e di evoluzioni, che si sono mossi di pari passo con l'estensione del diritto-dovere allo studio.
In un primo momento era emersa nella giurisprudenza costituzionale una interpretazione fortemente restrittiva (suffragata dalla prima legge attuativa, n. 1859 del 1962) in ragione della quale la gratuità doveva intendersi limitata alla fruizione del servizio amministrativo (ossia all'esonero dalle tasse e dai contributi scolastici).

[29] Questo percorso è stato intrapreso a partire dalla sentenza n. 120 del 1967, ove si è affermato che l'art. 3 Cost. (principio di eguaglianza), pur se facente espresso riferimento ai soli cittadini italiani, deve essere letto in connessione con gli articoli 2 e 10 al., Cost., assicurando – il primo – la tutela dei diritti inviolabili dell'*uomo* e rinviando – il secondo – la disciplina della condizione giuridica dello straniero a una legge che rispetti le consuetudini e convenzioni internazionali, ove la protezione dei diritti fondamentali degli stranieri è ampiamente assicurata. Sulla scia di questa indicazione, che potremmo definire metodologica, la giurisprudenza costituzionale ha costruito un consistente impianto di tutela dei diritti in capo agli stranieri. Cfr. le sentt. nn. 224 e 144 del 1970; 50 del 1972; 54 del 1979; 404 del 1988; 252 del 2001; 222 e 223/2004; 300 del 2005; 306 del 2008; 11 del 2009; 187 del 2010; 245 e 329 del 2011. V. anche nello stesso senso Cass., sez. IV lav., 14733/2011.

Così, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 7 del 1967, ha affermato che la distinzione fra insegnamento, istruzione e educazione non può avere un rilievo tale da pervenire ad assegnare al termine istruzione «un significato diverso e più ampio di quello proprio dell'insegnamento, così da ricomprendere in quest'ultimo, come prestazione d'obbligo a esso inerente in senso proprio, anche altre prestazioni che si collegano all'insegnamento e lo coadiuvano ma non ne costituiscono i tratti essenziali, come la fornitura di libri di testo, di materiale di cancelleria, nonché di mezzi di trasporto. Invero, queste due ultime voci riguardano prestazioni collaterali d'ordine meramente materiale e strumentale; mentre per quanto riguarda i libri di testo, pur avendo questi una qualificazione ben più alta per l'ausilio che offrono a riaffermare nella memoria dei discenti la lezione impartita dall'insegnante, non può dirsi se la loro provvista rientri strettamente e propriamente nell'ambito del pubblico servizio scolastico e della correlativa prestazione amministrativa». La gratuità si «concreta ed esaurisce», dunque, nella messa a disposizione degli ambienti scolastici e del corpo insegnante (prestazione di attività e non di beni)[30].

Le riforme legislative dell'obbligo scolastico che, come abbiamo visto nello scorso volume, hanno accompagnato una rielaborazione del modo stesso di concepire quell'obbligo entro il quadro costituzionale, hanno fatto affiorare in dottrina una nuova lettura del rapporto fra obbligatorietà e gratuità: non più una gratuità meramente *accessoria* all'obbligo scolastico (e dunque limitata all'esistenza di aule, relative attrezzature e insegnanti), ma una gratuità finalizzata, *insieme* all'obbligo scolastico, allo sviluppo della personalità dei discenti e comprensiva, dunque, di tutto ciò che si renda necessario all'istruzione[31].

La Corte costituzionale, pur entro una lettura progressivamente più garantista del diritto allo studio nelle sue varie esplicazioni, ha sul punto mantenuto un orientamento piuttosto cauto, ritenendo che le ragioni della gratuità dell'istruzione inferiore debbano essere lette in combinato con il diritto-dovere dei genitori (o di chi ne fa le veci) di istruire e educare i figli (di cui all'art. 30 Cost.), per il cui adempimento l'art. 31 prevede la possibilità di ricevere **provvidenze** ed **agevolazioni economiche**, ove necessario. Sono i genitori o coloro che ne fanno le veci, insomma, a dover provvedere economicamente alle esigenze collegate allo studio, fatta salva la possibilità, ove le loro condizioni economiche non lo consentano, di ottenere sussidi statali *ex* art. 31 Cost.[32]. È evidente che questa giurisprudenza possiede dei riflessi anche nell'ambito culturale,

---

[30] Cfr. nello stesso senso anche sent. n. 106 del 1968. In dottrina, per le numerose critiche a questo orientamento, v. S. CASSESE, *Op. cit.*, 255; U. POTOTSCHNIG, *Op. cit.*, 103; G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1967, 1089 ss.

[31] Così A.M. POGGI, *Art. 34*, cit., 706.

[32] Tale orientamento, avviato già dalle sentt. nn. 7 del 1967 e 106 del 1968 sopra menzionate, è stato in seguito confermato con sent. n. 125 del 1975 e 208 del 1996, ove sono entrati nel gioco delle considerazioni della Corte anche i vincoli di bilancio: «appare ovvio rilevare che l'adempimento di tali obblighi, come di principi della scuola aperta a tutti e di gratuità dell'istruzione elementare e media (…) debbono essere adempiuti nel quadro degli obblighi dello Stato secondo una complessa disciplina legislativa e nell'osservanza dei limiti di bilancio». Diverse sono state, nel corso degli anni, le norme di legge che hanno previsto provvidenze agli alunni. Cfr. ad esempio l'art. 1, L. 1073 del 1962, e l'art. 1, L. n. 719 del 1964, che avevano disposto la gratuità dei libri di testo agli alunni delle scuole statali o abilitate a rilasciare titoli di studio avente valore legale; LL. 17 del 1961, 1073 del 1962 e 942 del 1966 che istituivano trasporti gratuiti per le scuole elementari e medie; art. 42 d.p.r. n. 616 del 1977 che, nel devolvere le funzioni amministrative in materia di assistenza scolastica alle Regioni, impartiva la direttiva secondo cui le provvidenze da esse previste (mense, trasporti, libri, sussidi didattici, borse di studio) avrebbero dovuto essere esercitate indifferentemente a favore di alunni di scuole pubbliche e private; L. 448 del 1998 che prevede i requisiti economici e di reddito per l'accesso alla fornitura gratuita o semi-gratuita di libri di testo; L. n. 62 del 2000, a norma della quale gli alunni delle scuole paritarie possono accedere, a pari condizioni di reddito e merito, alle stesse provvidenze degli alunni delle scuole pubbliche, secondo un sistema di erogazione

poiché muove in senso potenzialmente contrario a quello che qui si sta proponendo, ossia un'estensione dell'ambito dell'istruzione obbligatoria (e gratuita) anche a quelle aree dell'"educazione" che attengono alle sfere culturali e artistiche (e, lo si vedrà nella seconda sezione, alla sfera del gioco e dello sport).
Il Testo Unico sull'Immigrazione parla di diritto dei minori stranieri alle **prestazioni scolastiche** obbligatorie, per cui rientrano nello spettro di garanzia dell'effettività di tale diritto non solo l'accesso alla scuola, ma anche le altre prestazioni connesse all'istruzione (fra cui l'accesso ai servizi educativi complementari, di sostegno, linguistici, mense, trasporti, misure di sostegno per l'acquisto di libri, e così via) alle stesse condizioni di un minore cittadino italiano.
Tanto è esplicitato dall'art. 38, comma 1, TUIM, quando prevede che ai minori stranieri che accedono al sistema scolastico

> «si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica».

Si tratta di disposizioni indispensabili per garantire l'*effettività* del diritto allo studio che, pertanto, obbligano tutti i livelli normativi e amministrativi (statale, regionale e locale) e che invece possono trovare ostacoli in quelle disposizioni, specialmente di livello comunale, che subordinano alla residenza il godimento di alcuni diritti e provvidenze. Sono giunte spesso alle cronache preoccupanti notizie circa le conseguenze della subordinazione al pagamento di una retta, da parte delle scuole, per il servizio di mensa; cosa che ha escluso ed esclude minori in situazioni economiche di bisogno (sia italiani che stranieri), producendo effetti discriminatori e segreganti che hanno destato la preoccupazione dell'opinione pubblica e degli operatori del diritto. Si vedrà come, anche al di fuori delle scuole, norme simili producono effetti discriminatori pure nel tentativo di perseguimento individuale di interessi culturali.
È chiaro che la rimozione di queste cause di discriminazione impegna non solo i vari livelli normativi interessati, chiamati a eliminare disposizioni di questo genere, ma anche la garanzia di congrui e adeguati finanziamenti pubblici, senza i quali i Comuni deputati a erogare i servizi non vengono messi in condizione di garantirli effettivamente per tutti.

1.4. Il diritto dei capaci e meritevoli privi di mezzi di raggiungere i gradi più alti degli studi. Come i limiti incontrati dai maggiorenni stranieri incidono sulle scelte dei m.s.n.a.

L'istruzione superiore a quella dell'obbligo trova in Costituzione una tutela diversa da quella analizzata sinora, fondandosi su un meccanismo selettivo dei capaci e meritevoli, che soli acquistano il diritto a raggiungere i livelli d'istruzione più alti, mediante borse di studio da attribuire con metodo concorsuale.
Tale previsione, ritenuta dalla dottrina maggioritaria conforme a una lettura ragionevole del principio di eguaglianza sostanziale (come diritto ad avere pari *chances*) è da altri invece criticata come espressione di una visione aristocratica della cultura, che ammette ai livelli più alti degli

---

di borse di studio tramite le Regioni. Per la giurisprudenza di merito conforme all'indirizzo per cui sono gli alunni, e non le scuole, i destinatari delle provvidenze economiche in sostegno del diritto allo studio, cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 749 del 1985; T.A.R. Piemonte, 12 febbraio 1992, n. 92; T.A.R. Emilia Romagna, 6 aprile 1983, n. 160.

studi i ceti più elevati senza necessità di valutazione del loro merito, mentre richiede tale riscontro per i meno abbienti[33].

Una distinzione meno netta fra tutela dello studio di base e quello superiore è promossa dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che ha ritenuto l'art. 2, prot. I, CEDU applicabile all'istruzione universitaria e superiore, rivenendovi un obbligo per gli Stati di garantire al loro interno un effettivo diritto di accesso agli istituti di istruzione superiore[34].

Quanto all'espressione «**capaci e meritevoli**», la Corte costituzionale ha precisato che la valutazione dell'esistenza di queste qualità «implica un riscontro relativamente al profitto»[35] da effettuarsi mediante l'adozione di meccanismi concorsuali che contemplino una comparazione obiettiva delle posizioni vantate dagli aspiranti, secondo i canoni di cui all'art. 97 Cost.

Entro tale quadro si è ritenuta legittima l'esclusione dei cd. fuori corso dalla concorrenza per le borse di studio, dato che «il concetto di studente capace e meritevole si ricollega necessariamente anche con l'idoneità del medesimo a concludere il ciclo degli studi nei tempi fissati dalle norme»[36].

Per consentire un più diffuso accesso alle provvidenze, il legislatore ha posto una serie di **divieti di cumulo** fra benefici economici e finanziari, con il benestare della Corte costituzionale, che ha ammesso in linea generale la conformità a Costituzione di previsioni siffatte[37].

Alcuni **limiti** all'esercizio del diritto al sostegno economico statale per il raggiungimento dei più alti livelli di studio si rinvengono, così come per gli altri diritti sociali, nella razionale distribuzione delle risorse statali. La Corte costituzionale ha infatti a più riprese affermato che gli obblighi statali di cui all'art. 34 Cost. devono essere adempiuti nell'osservanza dei **limiti del bilancio**

---

[33] Così V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975, che riprende in tal modo il dibattito piuttosto acceso sul punto che si era svolto in sede costituente.

[34] Cfr. Cedu, *Leyla Sahin c. Turchia*: «While the first sentence of Article 2 essentially establishes access to primary and secondary education, there is no watertight division separating higher education from other forms of education. In a number of recently adopted instruments, the Council of Europe has stressed the key role and importance of higher education in the promotion of human rights and fundamental freedoms and the strengthening of democracy (see, *inter alia*, Recommendation No. R (98) 3 and Recommendation 1353 (1998) – cited in paragraphs 68 and 69 above). As the Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (see paragraph 67 above) states, higher education "is instrumental in the pursuit and advancement of knowledge" and "constitutes an exceptionally rich cultural and scientific asset for both individuals and society". Consequently, it would be hard to imagine that institutions of higher education existing at a given time do not come within the scope of the first sentence of Article 2 of Protocol No 1. Although that Article does not impose a duty on the Contracting States to set up institutions of higher education, any State doing so will be under an obligation to afford an effective right of access to them».

[35] Sent. n. 274 del 1993.

[36] Sent. 278 del 1998. Sulla posizione dei fuori corso e la connotazione fortemente meritocratica fatta propria dalla giurisprudenza di merito per lo studio post-obbligatorio, cfr. T.A.R. Emilia Romagna, 10 febbraio 1999, n. 60: «il diritto allo studio riconosciuto dall'art. 34 Cost. è sancito pienamente solo con riguardo all'istruzione di base; pertanto, è manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 4 e 34 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 149, t.u. 31 agosto 1933, n. 1592, nella parte in cui dispone la decadenza degli studenti universitari che non sostengono esami per otto anni consecutivi senza tener conto dello *status* di studente lavoratore, non essendo obiettivamente inconciliabile lo studio universitario e l'attività lavorativa in genere»; Cons. di Stato, sent. 2 febbraio 2012, n. 590: la tutela del diritto allo studio «non può evidentemente spingersi fino al punto da ritenere meritevoli di protezione *sine die* le posizioni degli studenti fuori corso a mantenere la modulazione dei corsi di laurea con le stesse modalità e gli stessi termini di durata vigenti al momento della loro originaria iscrizione, nondimeno appare allo stesso modo poco coerente con le richiamate coordinate normative la soluzione adottata dall'Università di Cagliari, in relazione alle ipotesi decadenziali delineate nelle disposizioni regolamentari in primo grado impugnate». T.A.R. Sicilia, Palermo, sent. 31 luglio 2012, n. 1714, ha però precisato che le ipotesi di decadenza, in quanto limitative di un diritto costituzionalmente garantito, devono trovare espressa previsione legislativa e muoversi entro i limiti da questa disposti: «le previsioni, nel regolamento delle singole università, di ipotesi decadenziali ulteriori, maggiormente compressive del diritto allo studio, rispetto a quelle oggetto della normativa primaria statale, appaiono sfornite di adeguata base giuridica, e anzi in contrasto con il principio di gerarchia delle fonti».

[37] Cfr. sent. 281 del 1992.

dello Stato[38]. Sul punto, pertanto, la recente riforma costituzionale dell'impatto dei vincoli di bilancio sul riparto delle risorse statali eserciterà con ogni probabilità diversi effetti.
Quanto visto nel precedente paragrafo deve essere ridimensionato in maniera consistente con riferimento agli stranieri adulti, i quali non godono di quelle particolari garanzie nel diritto all'istruzione che sono state riservate ai minori, nell'ambito della scuola e formazione dell'obbligo. Non è questa la sede per entrare nel dettaglio, ma queste restrizioni meritano di essere pur sinteticamente ricordate perché incidono sulle valutazioni che i minori stranieri svolgono nella scelta del proprio percorso di integrazione e dunque del proprio futuro. Incidono, in altri termini, sull'apertura o chiusura dei loro orizzonti.
Si è già ricordato sopra che per gli stranieri extraeuropei è possibile ottenere permessi di soggiorno per ragioni di studio anche per studi superiori e universitari, così come è possibile per i m.s.n.a., al compimento dei diciotto anni, la conversione del permesso per minore età in permesso per ragioni di studio.
Quanto ai corsi superiori, l'art. **39-bis TUIM**, introdotto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 154 del 2007, prevede che:

> «È consentito l'ingresso e il soggiorno per motivi di studio, secondo le modalità stabilite nel regolamento di attuazione, dei cittadini stranieri:
> a) maggiori di età ammessi a frequentare corsi di studio negli istituti di istruzione secondaria superiore e corsi di istruzione e formazione tecnica superiore;
> b) ammessi a frequentare corsi di formazione professionale e tirocini formativi nell'ambito del contingente annuale stabilito con decreto del Ministro della solidarietà sociale, di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari esteri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Quanto all'università, tale facoltà è garantita dall'art. **39 TUIM**, il quale dispone che:

> «In materia di accesso all'istruzione universitaria e di relativi interventi per il diritto allo studio è assicurata la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano, nei limiti e con le modalità di cui al presente articolo.
> Le università, nella loro autonomia e nei limiti delle loro disponibilità finanziarie, assumono iniziative volte al conseguimento degli obiettivi del documento programmatico di cui all'articolo 3, promuovendo l'accesso degli stranieri ai corsi universitari di cui all'articolo 1 della legge 19 novembre 1990, n. 341, tenendo conto degli orientamenti comunitari in materia, in particolare riguardo all'inserimento di una quota di studenti universitari stranieri, stipulando apposite intese con gli atenei stranieri per la mobilità studentesca, nonché organizzando attività di orientamento e di accoglienza».

L'articolo 39, però, lascia al regolamento la disciplina: degli adempimenti richiesti agli stranieri anche con riferimento alle modalità di prestazione di garanzia di copertura economica o di dimostrazione di disponibilità di mezzi sufficienti di sostentamento; della rinnovabilità del permesso di soggiorno per motivi di studio, anche ai fini della prosecuzione del corso di studi con l'iscrizione a un corso di laurea diverso da quello per il quale lo straniero ha fatto ingresso, previa autorizzazione dell'università, e l'esercizio di attività di lavoro subordinato o autonomo da parte dello straniero titolare di tale permesso; l'erogazione di borse di studio, sussidi e premi agli

[38] Sentt. nn. 7 del 1967; 125 del 1975; 36 del 1982.

studenti stranieri; i criteri per la valutazione della condizione economica dello straniero ai fini dell'uniformità di trattamento in ordine alla concessione delle provvidenze; la realizzazione di corsi di lingua italiana per gli stranieri che intendono accedere all'istruzione universitaria in Italia; il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero.
Di tutti questi aspetti, che costituiscono importanti limiti e condizioni all'esercizio del diritto all'istruzione superiore, si occupa l'art. 46 del regolamento 394 del 1999, il quale prevede la fissazione da parte degli atenei di un numero di posti da destinare alla immatricolazione degli studenti stranieri ai corsi di studio universitari per ogni anno accademico, salva la possibilità di ammettere in soprannumero, per effetto di protocolli esecutivi di accordi culturali, di programmi di cooperazione allo sviluppo, di accordi fra università italiane e università dei Paesi interessati, studenti stranieri beneficiari di borse di studio, assegnate per l'intera durata dei corsi medesimi, dal Ministero degli affari esteri o dal Governo del Paese di provenienza.
Gli stranieri richiedenti permesso di soggiorno per studi superiori e universitari devono dimostrare la sufficienza dei mezzi di sussistenza, da valutarsi considerando anche le borse di studio, i prestiti d'onore e i servizi abitativi forniti da pubbliche amministrazioni o da altri soggetti pubblici o privati italiani.
I visti e i permessi di soggiorno per motivi di studio sono rinnovati sulla base di una verifica dell'operosità, serietà ed effettività degli studi. Così possono accedere al rinnovo gli studenti che nel primo anno di corso abbiano superato almeno una verifica di profitto e negli anni successivi almeno due verifiche (salva l'esistenza di gravi motivi di salute o di forza maggiore, debitamente documentati, nel qual caso è sufficiente una sola verifica di profitto, fermo restando il numero complessivo di rinnovi). I rinnovi non possono essere concessi trascorsi tre anni fuori corso.
Se già è facilmente intuibile come questi limiti e queste condizioni inficino la possibilità di immaginare un percorso di studi avanzato per chi può contare solo su sé stesso per la sussistenza quotidiana e per la garanzia della regolarità del proprio soggiorno – così ulteriormente precarizzata di anno in anno – si deve aggiungere a ciò la maggiore difficoltà degli stranieri e dei neomaggiorenni stranieri non accompagnati a competere a pari armi con i coetanei italiani per l'accesso alle borse di studio o ad altre provvidenze; circostanza che determina una sostanziale esclusione di questi ultimi alle borse di studio per l'istruzione avanzata. Come se tutto ciò non bastasse, si aggiungono a questi profili problematici le previsioni manifestamente discriminatorie adottate da alcune università italiane, che hanno previsto rette differenziate fra italiani e stranieri e sulle quali si sono dovute esprimere le corti, annullando siffatti provvedimenti[39].
Tutto ciò fa emergere un quadro della normativa sull'istruzione e sulla progressione di studi che in nulla incentiva i minori stranieri non accompagnati a tentare un percorso di istruzione di livello superiore. Una normativa che, anzi, li scoraggia, relegandoli necessariamente a studi di grado inferiore e a un futuro, a orizzonti lavorativi predeterminati, consentendo loro di immaginarsi solo come forza lavoro a basso costo. Una chiusura entro prospettive così anguste non può che destare grandissima preoccupazione e altrettanto grande sofferenza.

2. Il problema delle discriminazioni nei confronti degli stranieri nell'accesso alla cultura

[39] Cfr. ad esempio Trib. civile di Bologna, 23.12.2006, in relazione alla previsione, da parte dell'Università Bocconi, di rette differenziate in ragione della cittadinanza dei richiedenti l'iscrizione, dichiarata nulla per violazione della normativa antidiscriminazione.

Il quadro sopra delineato non potrebbe essere completo senza considerare a tutto tondo l'importanza di ulteriori strumenti di stimolo e di incentivo alla cultura che, accanto alla scuola, possono far scoprire ai minori alcune loro potenzialità e disvelare desideri di espressione e formazione culturale destinati a rimanere sconosciuti se non adeguatamente stimolati e coltivati. Ci si riferisce specialmente alla possibilità di accesso, a condizioni congrue per minori in stato di bisogno economico, a tutti quei servizi e quelle strutture di fruizione diretta e indipendente della cultura: biblioteche, musei, cinema, teatri, e così via dicendo.
Si tratta di luoghi le cui condizioni di accesso hanno talvolta manifestato un carattere direttamente o indirettamente discriminatorio, intendendosi qui per discriminazione diretta quella che opera distinguendo in maniera esplicita la condizione dello straniero da quella dell'italiano o subordinando alla cittadinanza l'accesso a determinati servizi; per discriminazione indiretta quella derivante da normative apparentemente neutrali, ma negli effetti discriminatorie.
Questo secondo caso si verifica, ad esempio, quando i regolamenti delle **biblioteche** subordinano l'iscrizione (e dunque la possibilità di accesso al prestito di libri e dvd) al possesso di una carta d'identità o alla residenza stabile nel Comune di afferenza[40]. Il regolamento nazionale (d.P.R. n. 147 del 1995) non prevede nulla a proposito di accesso, limitandosi all'art. 31 a rinviare ai regolamenti delle singole biblioteche, mentre in punto di prestito diretto dispone, all'art. 51, che:

> «Il prestito diretto si effettua a favore di coloro che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, siano residenti nella regione ove ha sede la biblioteca e siano in grado di documentare la propria residenza. Per i minori di diciotto anni l'ammissione al prestito è disciplinata nell'ambito del regolamento interno di ogni singola biblioteca.
> Possono essere ammessi al servizio di prestito, pur non essendo residenti nella regione in cui ha sede la biblioteca, per periodi limitati di tempo:
> a) i cittadini italiani, dello Stato della Città del Vaticano e della Repubblica di San Marino, nonché, i cittadini dei Paesi aderenti alla Comunità europea in grado di documentare le proprie necessità di studio o di ricerca e il proprio domicilio, anche se temporaneo;
> b) i cittadini dei Paesi extracomunitari, che, oltre alle documentazioni di cui al punto a), siano in possesso della certificazione attestante il periodo di soggiorno e della presentazione di un'autorità diplomatica o di una istituzione culturale».

Si tratta di disposizioni evidentemente dettate dalla necessità di destinare i servizi a coloro che fanno parte del Comune di riferimento, ma ciò non di meno produttive di effetti "indiretti" indesiderati nei confronti dei m.s.n.a. che, sino all'apertura effettiva della tutela (cosa per la quale possono talvolta richiedersi mesi) e al rilascio dei conseguenti documenti, risultano impossibilitati all'accesso e al prestito.
Discriminazioni dirette sono invece quelle operate da alcuni **musei**, che prevedono la gratuità o tariffe ridotte per l'accesso ai minori italiani e comunitari, escludendo da tali opportunità i minori extraeuropei. Il decreto ministeriale n. 507 dell'11.12.1997[41], contenente il "Regolamento recante norme per l'istituzione del biglietto d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità,

[40] Non abbiamo visionato, evidentemente, i regolamenti di tutti i Comuni italiani, ma anche semplicemente guardando ai regolamenti dei Comuni più grandi e maggiormente interessati da flussi migratori minorili, si possono constatare normative di questo genere (così, ad esempio, a Roma, Milano, Torino, Napoli e Bologna). È ragionevole tuttavia pensare che tutti i Comuni subordinino l'accesso ai loro servizi in via prioritaria a coloro che vi risiedono.
[41] Pubblicato in Gazz. Uff. 12 febbraio 1998.

parchi e giardini monumentali di Stato", prevedeva nella sua formulazione originaria che l'ingresso gratuito fosse consentito, fra le altre categorie, ai cittadini italiani che non avessero compiuto il diciottesimo anno di età o che avessero superato il sessantesimo anno di età, a gruppi o comitive di studenti delle scuole italiane. Le più recenti modifiche operate con **decreto del Ministero dei Beni e Attività culturali n. 239 del 20.04.2006**[42] non sono intervenute a rimuovere tali disposizioni, ma, anzi, le hanno perpetuate e aumentate, circoscrivendo all'area dell'Unione europea aree che precedentemente non erano definite e lasciavano margini per un'interpretazione estensiva e non esclusiva degli stranieri extraeuropei. L'art. 1, comma 3, del d.m. 239/2006 dispone che è consentito l'ingresso gratuito, fra le altre categorie:

- alle guide turistiche dell'Unione europea nell'esercizio della propria attività professionale;
- agli interpreti turistici dell'Unione europea;
- ai cittadini dell'Unione europea che non abbiano compiuto il diciottesimo anno o che abbiano superato il sessantacinquesimo anno di età;
- ai gruppi o comitive di studenti delle scuole pubbliche e private dell'Unione europea:
- ai docenti e agli studenti iscritti alle facoltà dell'area artistico-letteraria dell'Unione europea;
- ai docenti e agli studenti iscritti alle accademie di belle arti o a corrispondenti istituti dell'Unione europea;
- ai cittadini dell'Unione europea portatori di handicap e a un loro familiare o accompagnatore.

Inoltre, il comma 6 dell'art. 1 prevede che:

> «Per i cittadini dell'Unione europea di età compresa tra i diciotto e i venticinque anni nonché per il docenti delle scuole statali con incarico a tempo indeterminato, l'importo del biglietto di ingresso è ridotto della metà».

Mentre il comma 7 prevede una clausola di reciprocità per il godimento di tali riduzioni, ossia la possibilità che ne beneficino solo gli stranieri provenienti da Paesi che concedono analogo beneficio agli italiani[43]:

> «Ai cittadini di Stati non facenti parte dell'Unione europea, si applicano, a condizione di reciprocità, le disposizioni sull'ingresso gratuito [per i cittadini che non abbiano compiuto il diciottesimo anno di età o che abbiano superato il sessantacinquesimo], e sulle riduzioni di cui al comma 6».

Sul punto è intervenuto di recente l'ex Ministro Bray, con un **comunicato del 28 maggio 2013** che, in attesa di un adeguamento normativo coerente con l'ordinamento e con gli obblighi internazionali, ha dato disposizione a tutti gli uffici del dicastero di consentire l'entrata gratuita nei musei statali anche ai minori extracomunitari.
Così recita il comunicato:

[42] Pubblicato nella Gazz. Uff. del 26 luglio 2006, n. 172.
[43] Si è discusso molto circa la possibilità di condizionare l'esercizio di diritti alla condizione di reciprocità, poiché essa subordina la garanzia del diritto alla nazionalità dello straniero. A tal proposito la giurisprudenza costituzionale ha escluso la compatibilità con la Costituzione italiana di una clausola di reciprocità generale, come quella contenuta nell'art. 16 delle Preleggi, ma ammesso l'inserimento in singoli atti legislativi (così, a partire dalla sent. n. 11 del 1968). La giurisprudenza della Corte di cassazione è invece più netta nell'escludere la compatibilità di condizioni siffatte con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (cfr. sent. n. 450 del 2011; ma già prima, in maniera più circoscritta, v. sentt. nn. 1681 del 1993; 10504 del 2009; 4484 del 2010). Nello stesso senso si è espresso anche il TAR Lombardia con ord. n. 264 del 2005.

> «La limitazione ai soli minori comunitari dell'ingresso gratuito, secondo il vigente decreto ministeriale n. 507 del 1997, ha portato sempre più spesso al verificarsi di spiacevoli e imbarazzanti situazioni, non degne di un Paese che guarda all'integrazione tra i popoli e vede nel suo patrimonio culturale una delle principali risorse; una norma che contrasta inoltre con i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo ratificata a New York il 20 novembre 1989. In attesa di un adeguamento normativo coerente con l'ordinamento e con gli obblighi internazionali, il Ministro ha dato disposizione a tutti gli uffici del dicastero di recepire immediatamente queste valutazioni, consentendo così l'entrata gratuita nei musei statali anche ai minori extracomunitari»[44].

L'incapacità di un comunicato ministeriale di incidere in maniera integrale e definitiva su una normativa eterogenea e sui molteplici regolamenti dei musei è autointuitiva e, difatti, persistono moltissime previsioni discriminatorie che, facendo riferimento alla discriminatoria normativa nazionale, prevedono agevolazioni o la gratuità dell'accesso a moltissimi luoghi culturali solo con riferimento ai residenti o ai minori comunitari[45]. Occorre dunque ricordare che questa decisione non sembra abbia prodotto gli effetti sperati, dal momento che, ad esempio, l'accesso gratuito ai musei di piazza San Marco e al Palazzo ducale risulta attualmente riservato ai «residenti e nati nel Comune di Venezia», ma la situazione non migliora di molto neppure se ci spostiamo a Genova, ove tariffe agevolate sono previste solo per i cittadini comunitari, o a Firenze, ove la "Firenze Card" permette di accedere a titolo gratuito ai principali musei, ville e giardini storici della città solo ai minori cittadini UE che accompagnano il titolare della Card[46], a Roma, dove il "Roma pass" è riservato a cittadini italiani o europei[47]. L'elenco potrebbe continuare ancora a lungo, per cui si rende indispensabile non solo un intervento normativo di modifica del decreto ministeriale, ma un intervento legislativo statale che ponga un argine a tali normative secondarie e impedisca discriminazioni basate sulla cittadinanza o sulla residenza nell'accesso ai luoghi di fruizione culturale.

Percorsi di questo genere sono invece inutili in quelle aree di accesso alla cultura gestite privatamente, nei cinema e nei teatri, ove la richiesta di una tariffa impedisce evidentemente a coloro che versano in condizione di particolare bisogno (fra cui, i minori stranieri non accompagnati) la possibilità di fruizione. Accanto all'eliminazione delle normative discriminatorie sopra riportate sarebbe quindi opportuno e auspicabile che gli Enti locali e le strutture di accoglienza formulassero accordi e convenzioni *ad hoc* per consentire ai m.s.n.a. (e, in generale, a tutti i minori presenti nelle strutture) di organizzare visite e rappresentazioni gratuite o, tutt'al più, a un prezzo convenzionato. Non può non rinnovarsi, inoltre, l'auspicio che questo genere di attività venga svolto *a latere* del percorso di istruzione e educazione scolastica.

---

[44] Il comunicato è reperibile al link *http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_1461731951.html*.

[45] L'estensione ai cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea è stata incentivata dalla Commissione europea, che a più riprese ha inviato moniti all'Italia in tal senso, e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. sentenza 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione c. Rep. italiana, reperibile al link *http://www.meltingpot.org/Sentenza-della-Corte-di-Giustizia-C-388-01-del-16-gennaio.html#.U5nVfy-OiU0*).

[46] Sul punto erano state fatte anche segnalazioni ad un'antenna UNAR, che nel 2012 aveva proprio sul punto avviato una richiesta di spiegazioni al Comune di Firenze e al Ministero e nel 2013, con l'ASGI, ha intrapreso un'azione civile contro la discriminazione avverso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali per aver negato a due minori stranieri l'accesso a tariffe agevolate nei musei, in condizioni di parità con i cittadini comunitari (cfr., rispettivamente, la newsletter n. 1/2012 e la newsletter n. 1/2013 dell'"Antenna Territoriale Anti-discriminazione di Firenze" reperibili sul sito dell'ASGI al link *http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2630&l=it*.

[47] Cfr. *www.romapass.it/doc/NormativeITA.pdf*.

Bibliografia essenziale

V. ATRIPALDI, *Diritto allo studio*, Napoli, 1975

G. BRUNELLI, *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2010, p. 63

P. CALAMANDREI, *Difendiamo la scuola democratica*, in *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, 1966, 389 ss.

Q. CAMERLENGO, *Art. 33*, in BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Milano, 2008, 332 ss.

S. CASSESE, A. MURA, *Articoli 33-34*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 255 ss.

R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante tra legge e diritti della persona*, in *www.costituzionalismo.it,* 2013

G. DEMURO, *Art. 14*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 121

G. FONTANA, *Art. 33*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 677 ss.

P. HÄBERLE, *Per una politica della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001

M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studio (diritto allo)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993

A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, 308 ss.

A. POGGI, *Art. 34*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 704 ss.

U. POTOTSCHNIG, *Istruzione (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1973, 101 ss.

Appendice di documenti e rapporti

- ASGI, *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009*, in *Diritto, Immigrazione, Cittadinanza*, 4/2009

- E. ROZZI, M. CONSOLE (a cura di), *Minori stranieri e diritto all'istruzione e alla formazione professionale. Sintesi della normativa vigente e delle indicazioni ministeriali*, rapporto ASGI realizzato nell'ambito del progetto FEI "In.Media.Res – Integrazione Mediazione Responsabilità", Torino, marzo 2014

- Save the Children, *Dossier minori migranti in arrivo via mare 2013*, dicembre 2013, in http://www.savethechildren.it/IT/Tool/Pubblicazioni/All?year=2013

- Save the Children, *Lavori ingiusti. Indagine sul lavoro minorile e il circuito della giustizia penale*, Giugno 2014, in *http://www.savethechildren.it/informati/pubblicazioni*

Il punto di vista

Un quadro sul problema discriminatorio, con particolare riguardo ai minori stranieri non accompagnati

Dialogo con CRISTIANA RUSSO[1]

I problemi che si stanno affrontando in questo volume sono tutti intimamente connessi con questioni discriminatorie: non si tratta, infatti, solo di verificare cosa le disposizioni normative (statali e locali) prevedano in termini di tutela dei diritti a una formazione completa e rispondente ai desideri dei fanciulli, né solo di verificare se e in che misura i diritti astrattamente contemplati trovino corrispondenza nella prassi e nella realtà, ma anche di verificare se queste norme e queste prassi siano portatrici di un assetto discriminatorio nei confronti dei minori stranieri non accompagnati, direttamente o indirettamente. Per questa ragione, abbiamo ritenuto di fondamentale importanza rivolgerci all'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) affinché ci offrisse un punto di vista competente in materia. Alla nostra richiesta di interlocuzione ha risposto Cristiana Russo, esperta UNAR con esperienza in materia di immigrazione e asilo.

TG: Spieghiamo intanto quali sono le funzioni dell'UNAR e perché il vostro punto di vista può essere prezioso per un'analisi completa dei temi relativi alla tutela dei diritti dei minori stranieri non accompagnati e per prefigurare possibili risposte alle problematiche che si riscontrano su questo terreno.

CR: L'UNAR nasce nel 2003 su impulso della Direttiva europea n. 43 del 2000 e ha come compiti principali, indicati nel Decreto legislativo istitutivo n. 215 del 2003, quelli della prevenzione e del contrasto alla discriminazione e al razzismo. Il fulcro, il cuore di questa attività è il *contact center*, che raccoglie e gestisce le segnalazioni da parte delle vittime e dei testimoni di atti di discriminazione e di razzismo ed è raggiungibile sia tramite servizio telefonico gratuito, al numero verde 800 90 10 10, che tramite web, all'indirizzo www.unar.it o inviando una email a unar@unar.it.

TG: Rispetto ai m.s.n.a. avete particolari segnalazioni?

CR: Direi di no, rispetto ai minori stranieri non accompagnati non mi risulta si abbiano particolari segnalazioni come categoria specifica, ma ne abbiamo alcune sui minori stranieri. Questo però non vuol dire nulla, perché il *contact center*, dipendendo dalle segnalazioni oltre che da attività di ufficio, dipende dalla sollecitudine e dalla collaborazione degli interessati e dei testimoni. Esiste infatti un problema di mancata segnalazione derivante da varie ragioni che consente al *contact center* di rilevare solamente una parte degli atti di discriminazione, la punta dell'*iceberg*. Alcuni casi di discriminazione poi vanno direttamente nei tribunali e riusciamo, come UNAR, a intercettarli solo in un secondo momento nel caso in cui gli avvocati richiedano un parere. Per completare questo quadro, svolgiamo anche un monitoraggio dei siti, dei quotidiani locali e nazionali, per verificare quello che viene detto e quello che succede. Le segnalazioni arrivano anche dai centri territoriali antidiscriminazioni dislocati sul territorio per rilevare le segnalazioni di discriminazione in maniera più capillare. Previsti dall'art. 44 del T.U. per l'immigrazione e sorti su impulso della

[1] Esperta UNAR in immigrazione e asilo. L'intervista è stata svolta da Tatiana Guarnier il 12.05.2014.

Regione Emilia Romagna, nell'ambito del progetto Rete nazionale antidiscriminazioni attraverso protocolli degli enti locali con l'UNAR, gli osservatori e le antenne attualmente riguardano 5 Comuni, 22 Province e 11 Regioni. Il fatto che non tutti i territori facciano parte della rete, a volte, potrebbe far sembrare che la discriminazione non esista in alcune regioni, mentre sappiamo benissimo che c'è. Per questa ragione è importante anche che le "antenne" possano diffondersi in maniera equilibrata, perché altrimenti si può ingenerare l'impressione che, ove ci sono, si verifichino maggiori discriminazioni, mentre è l'abilità e la professionalità degli operatori nel far emergere i casi e nel dare corso a essi a consentire l'invio di nuove segnalazioni.

TG: Stando a quanto diceva prima, però, pare non ci siano molte segnalazioni. Quali possono essere le motivazioni?

CR: Innanzitutto dovremmo prendere in considerazione i minori stranieri non accompagnati come categoria alla quale si riferiscono/corrispondono una serie di diritti. Dopodiché occorrerebbe individuare le eventuali discriminazioni istituzionali, a normativa vigente. Possono esserci, poi, molte ragioni: paura di ritorsioni, minacce. Esiste un problema di *underreporting*, che può essere dovuto anche alla mancanza di una cultura del contrasto alla discriminazione e al razzismo, che favorisca il riconoscimento, l'emersione e la segnalazione di episodi discriminatori o razzisti. Questo è un problema che, evidentemente, ci tocca nel profondo e ci battiamo affinché venga affrontato adeguatamente. Far conoscere l'UNAR e le sue attività è evidentemente il primo passo perché chi ha bisogno di un aiuto sappia che in noi può trovare un sostegno adeguato. Per fare solo un esempio: i richiedenti asilo e i rifugiati inseriti nello SPRAR hanno come riferimento diretto le strutture a esso afferenti e si rivolgono solo a esse. Allora noi dobbiamo rivolgerci a queste ultime affinché possano arrivarci eventuali segnalazioni relative alle discriminazioni nei confronti dei RAR. Spesso, però, sono gli stessi operatori dello SPRAR a non conoscere l'UNAR, per cui abbiamo avviato, in collaborazione con il servizio centrale dello SPRAR, un'attività di sensibilizzazione – nell'ambito della settimana di azione contro il razzismo – chiedendo ai vari centri SPRAR, ai responsabili e agli operatori di parlarci un po' della convivenza tra richiedenti asilo, rifugiati e cittadinanza. Abbiamo così cercato non solo di far conoscere il nostro lavoro, ma anche di andare oltre, di avviare un'attività di superamento di stereotipi e pregiudizi, per svolgere funzioni di prevenzione e non solo di denuncia. Il nostro obiettivo di lungo termine è il cambiamento culturale.

TG: Quindi, se ben capisco, è importante una collaborazione nelle segnalazioni affinché non arrivino solo dalle vittime, che possono essere per varie ragioni inibite, ma anche dalle associazioni e dalle strutture. Per quanto riguarda i m.s.n.a., ad esempio, potrebbe verificarsi un fenomeno analogo a quello che avete registrato con i rifugiati e richiedenti asilo: potrebbe darsi che i ragazzi facciano riferimento alle strutture di accoglienza per le loro segnalazioni e che si affidino solo a esse, senza conoscere altre possibilità.

CR: Certamente. È per questo che, una volta che viene fatta una segnalazione da parte dei minori stranieri non accompagnati alle strutture, sarebbe importante che poi arrivasse anche a noi. Forse, preliminarmente, bisognerebbe fare anche una formazione agli operatori sulla non discriminazione, perché non è così semplice capire la differenza fra discriminazione e razzismo, tra discriminazione diretta o indiretta, molestia. Bisognerebbe anche spiegare come funziona il *contact center*, e quali sono le tutele previste dalla normativa italiana.

TG: Al *contact center* possono comunque rivolgersi direttamente anche gli stranieri.

CR: Si, perché tra gli operatori vi sono mediatori culturali che rispondono al telefono. Talvolta, alcune difficoltà potrebbero essere legate alla circostanza che la segnalazione non può essere anonima, sia per evitare abusi e segnalazioni prive di alcun fondamento, sia perchè ci serve avere un referente. Però è importante ricordare che i dati vengono trattati con la massima riservatezza e che, in un secondo momento, quando l'operatore UNAR ricontatta il segnalatore, questi può decidere di non proseguire nell'*iter* ed è libero di ripensarci. Intanto, per noi è importante ricevere la segnalazione, perché questo ci consente di avere un quadro di ciò che accade nei vari territori, di fare una mappatura dei dati delle discriminazioni e di avviare, con il consenso del soggetto, attività di assistenza legale, mediazione, di indagine o semplice interlocuzione con le persone interessate. Qualunque percorso però, lo voglio ribadire, viene fatto con il consenso della persona che segnala.

TG: Una volta ricevuta la segnalazione della discriminazione, se il soggetto vuole avviare un percorso di superamento del problema, l'UNAR cosa può fare?

CR: L'UNAR, purché non di tratti di un caso di rilevanza penale, si pone come intermediario, svolge una pressione forte, la c.d. *moral suasion*, e una funzione di mediazione, avendo sempre cura di tutelare la parte più debole, cercando di ristabilire una simmetria nel rapporto.

TG: In che maniera? Giovandosi della sua posizione istituzionale?

CR: Si, ma solo in parte. C'è da dire che l'UNAR opera in autonomia anche se l'inserimento nella Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità – ci ha attirato le critiche di molti. Per la verità, però, anche in tempi in cui al governo sedevano partiti che facevano proprie politiche dichiaratamente securitarie, sono state fatte tantissime segnalazioni e sono state fatte importanti operazioni di *moral suasion*, ad esempio nei confronti delle autorità locali che facevano dichiarazioni discriminatorie sui giornali. Dico questo a dimostrazione che l'UNAR, alla fine, difende la propria autonomia e indipendenza e che l'inserimento nel Governo non è in grado di inibire le segnalazioni, purché si diffonda una corretta percezione del nostro ruolo istituzionale. D'altra parte, questa collocazione ci dà anche dei vantaggi: dà una maggiore forza ai pareri che esprimiamo e ci mette in condizione di dialogare alla pari con le istituzioni, nel caso in cui si abbia a che fare con discriminazioni istituzionali.

TG: Qualche esempio?

CR: I bandi emessi da Ministeri e enti territoriali: l'UNAR si è espresso a livello nazionale, formulando un parere e facendo *moral suasion*. Come il bando del fondo Mecenati del Dipartimento della Gioventù, che prevedeva la cittadinanza come requisito per accedervi e in seguito all'azione dell'UNAR è stato modificato.

TG: Questo ci porta nel mondo dei giovani. Ne approfitterei per entrare nel vivo del nostro tema e venire a qualche dato che possa essere utile per analizzare il quadro delle discriminazioni che possono subire, o che subiscono, i m.s.n.a. sul territorio italiano.

CR: Innanzitutto, a questo proposito, direi che una prima discriminazione subita dai minori stranieri non accompagnati è che spesso vengono trattati come stranieri, prima ancora che come minori e mi riferisco soprattutto alla prima accoglienza. Le procedure di accertamento dell'età, per quello che ho potuto vedere attraverso la mia esperienza e sentire in diverse occasioni (seminari, convegni, formazione) vengono molto spesso condotte senza il consenso informato del minore e senza la possibilità di essere accompagnati da un mediatore culturale. Già questo

non va. Basti pensare che le politiche di immigrazione rispondono spesso a finalità di ordine pubblico e alle conseguenze che ciò può comportare in termini di violazione dei diritti fondamentali del minore. Rispetto a questo, però, non avendo segnalazioni specifiche, non possiamo costruire un quadro dedicato delle discriminazioni nei confronti dei m.s.n.a.; cosa che conferma, ancora una volta, l'importanza della segnalazione per consentirci di ricostruire un quadro completo e realistico delle discriminazioni subite o, ancor prima, per poter catalogare i m.s.n.a. come gruppo vulnerabile, a rischio. Inserirlo in maniera specifica sarebbe determinante per avere i dati e per poter avviare le pratiche conseguenti.

TG: Per quanto ci riguarda, nell'ambito dei laboratori svolti da Save the Children, Fondazione Basso e Civico Zero, i ragazzi hanno dichiarato di subire, aver subìto o aver testimoniato, ad esempio, a discriminazioni nell'ambito lavorativo, oltre che di soffrire l'ingabbiamento in percorsi di formazione standard, che non lasciano adeguato spazio al gioco, allo sport, allo sviluppo artistico-creativo.

CR: Io mi fiderei dei ragazzi: se hanno sollecitato una riflessione su questi temi, prima ancora che su altri diritti, è perché evidentemente vivono come particolarmente carenti questi aspetti della tutela delle loro posizioni e dei loro diritti.

TG: C'è da dire che, evidentemente, lavorando con ragazzi che sono inseriti in strutture di accoglienza, forse abbiamo avuto a che fare con persone piuttosto sicure su altri fronti.

CR: Questo può essere letto in maniera positiva: se i ragazzi avvertono come problematica la loro possibilità di una formazione completa e rispondente ai loro desideri è perché evidentemente, dal punto di vista dei diritti basilari, o su altri fronti, sperimentano un'esperienza comparativamente migliore. D'altra parte, per affrontare correttamente questo discorso e avanzare ipotesi, è importante sottolineare anche un possibile problema culturale, consistente nel fatto che spesso alcuni comportamenti non vengono *riconosciuti* come discriminazione dalle stesse vittime perché provenienti da paesi in cui i diritti dei minori non sono rispettati. C'è l'esigenza di un'adeguata formazione, anche per le potenziali vittime; va spiegato quali possono essere episodi di razzismo, di discriminazione. Anche il semplice fatto di sensibilizzare su questa materia è importante.

TG: In questi casi l'operatore delle strutture potrebbe svolgere una funzione di guida, aiutando il ragazzo nell'assunzione di consapevolezza?

CR: Si, purché sappia egli stesso come distinguere gli episodi di rilievo e come comportarsi nei vari casi, come segnalarlo, quali siano le tutele. Noi stiamo attualmente lavorando sul Piano Nazionale contro il Razzismo, la Xenofobia e l'Intolleranza. Questo piano per la verità riguarda anche i cittadini italiani di origine straniera, perché tra i fattori di discriminazione e il razzismo vi è anche il c.d. razzismo visibile: colore della pelle, tratti somatici, simboli religiosi come il *niqab,* e così via. Per cui, anche se non specificamente dedicati ai minori stranieri non accompagnati, i dati raccolti nello svolgimento di questo piano ci consentono di reperire informazioni utili per tutti quei m.s.n.a. che siano portatori di tratti somatici o segni distinguibili. L'adesione al piano d'azione dei Comuni e delle associazioni che gestiscono le comunità di accoglienza, anche indicando le criticità relative ai m.s.n.a., potrebbe ad esempio rappresentare un modo per favorire una sensibilizzazione e quindi la prevenzione e il contrasto.

TG: Certo, perchè da questo punto di vista sul m.s.n.a. convergono differenti discriminazioni: quelle subite in quanto minore, quelle subite in quanto straniero, quelle subite in quanto non accompagnato…

CR: …e quelle subite nelle more della regolarizzazione: prima della regolarizzazione il m.s.n.a. vive come in un limbo. Finché lo *status* non è definito, nell'attesa che qualcuno si prenda la responsabilità, la possibilità per il minore di godere dei diritti è sospesa. Anche in seguito, una volta accolti, gli operatori delle strutture per loro responsabili non possono far molto. Questo limbo, già in sé considerato, è una cosa particolare. Bisognerebbe ricordare che siamo di fronte a un minore, che ha dei diritti, e che i diritti vanno garantiti subito, non possono attendere i tempi della burocrazia. Non dovrebbe esistere un tempo di attesa, né tantomeno un tempo incerto. È innanzitutto necessario restringere i tempi per l'identificazione, l'accertamento dell'età ed è poi indispensabile che, fino al momento dell'assegnazione del tutore, qualcuno debba poterne fare le veci; nel senso che debba poter fare *tutto* rispetto a quelli che sono i bisogni primari del minore, compresi anche il gioco e lo svago, come si ricorda anche nel VI Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2012-2013. Inoltre, bisognerebbe assicurare davvero e garantire che i minori, appena vengono intercettati, siano messi in condizione di conoscere *tutti* i loro diritti, compreso quello di richiedere asilo, e in particolare per quali motivazioni si può richiedere la protezione internazionale. Perché è vero che la maggior parte dei ragazzi viene con un progetto migratorio economico, ma questo non significa che non provengano da paesi nei quali rischiano di subire persecuzioni e trattamenti disumani. In effetti, una mancata corretta informazione può discriminare coloro che vengono classificati come m.s.n.a. rispetto ai minori che hanno richiesto asilo, quando anch'essi avrebbero potuto godere del medesimo *status*. C'è sempre una linea sottile che divide il migrante economico dal migrante forzato.

TG: Soprattutto quando si ha a che fare con m.s.n.a., non è detto che la migrazione economica sia meno indispensabile di una migrazione di fuga.

CR: Soprattutto nel caso dei minori, la distinzione è sottile: il minore è costretto ad andarsene in un altro Paese, a lasciare la famiglia, a fare i viaggi che conosciamo. Su questo vorrei dire anche un'altra cosa, alla quale troppo spesso si pone poca attenzione: è vero che spesso il minore arriva qui a sedici o diciassette anni, ma è probabile che prima abbia fatto viaggi di due anni in giro per il mondo. Si tratta di minori con un vissuto abbastanza pesante, non sempre emerge cosa sia successo durante i viaggi.

TG: Alcune storie raccontate dai ragazzi all'arrivo, raccolte dagli operatori di Save the Children, sono molto dure[2].

CR: I minori sono estremamente vulnerabili in queste situazioni, quindi sono potenziali vittime di tratta, dei *passeur*, di coloro che possono approfittare della mancanza di una protezione. Secondo la mia esperienza, la procedura che porta a qualificarli come m.s.n.a non tiene adeguatamente conto, o almeno non in maniera analoga a quanto avviene per i minori richiedenti asilo, di questo particolare vissuto. A questo, poi, si aggiungono diversi ulteriori problemi. Ad esempio, l'anno scorso mentre ero in Calabria per un progetto sui migranti stagionali, mi è capitato di intercettare un minore che aveva assoluto bisogno di una visita odontoiatrica, ma la ASL domandava i

[2] V. il primo volume della collana, nei riquadri dedicati a "La Storia"; *n.d.R.*

documenti, anche per gli STP, e lui si è rifiutato di andare perché stava lavorando, nonostante fosse minore. Aveva assoluto bisogno di un lavoro e non voleva che gli impedissero di farlo. Anche qui si verifica una discriminazione diretta da parte delle istituzioni: quando un'ASL ti dice, sapendo che ci sono delle circolari che muovono in senso contrario, che per l'STP c'è bisogno di un documento, che cos'è questo? Per un ragazzo, straniero, che non ha neppure una famiglia che possa sostenerlo, diventa tutto molto più difficile. Anche perché, ma questo vale anche per le seconde generazioni, necessita di un contratto, mentre nel nostro Paese il lavoro nero è piuttosto diffuso e gli stranieri sono maggiormente ricattabili. Specialmente i lavoratori stagionali, fra cui – lo ricordo – si incontrano anche minori, che si trovano a non avere neppure una stabilità nell'alloggio. Questi sono veramente soggetti ricattabili.

TG: Certo. Sono d'accordissimo.

CR: Tra l'altro, ci sarebbe da riflettere anche sull'uso della circolare: non si dovrebbe decidere sui diritti tramite circolari. Spesso, in questo modo, molti di quelli che dovrebbero applicarle non ne vengono neppure a conoscenza. Inoltre, l'emanazione di troppe circolari, il loro cambiamento frequentissimo, la stratificazione, richiedono un onere di aggiornamento costante che non tutti sono in grado, o hanno la voglia, di fare. Tutte queste circolari creano molta confusione.

TG: In ogni caso, i minori lavorano. E anche in nero.

CR: Questo accade anche perché il permesso che hanno, spesso, non consente di lavorare e, se vogliono guadagnare, devono rivolgersi al circuito dello sfruttamento del lavoro nero. Accade anche perché non è adeguatamente implementato il principio di ascolto del minore, art. 12 della

CRC: se si ascolta il minore che ci dice che il suo è un progetto migratorio economico, che ha bisogno di trovare lavoro il prima possibile, si possono trovare per lui soluzioni migliori. Ad esempio, si può avviare il prima possibile una formazione, un apprendistato che gli offra l'idea del perseguimento di un progetto compatibile con il suo desiderio. Bisogna dargli quantomeno la speranza di andare verso la strada giusta, altrimenti è chiaro che si verificano le fughe dalle comunità.

TG: Fenomeno legato, magari, anche all'utilizzo dell'Italia come avamposto.

CR: Ho incontrato moltissimi migranti e, specialmente quelli giunti via mare, non avevano in progetto di rimanere. Quasi tutti se ne sono andati verso altri Paesi europei ed è importante da ricordare, perché è vero che molti arrivano in Italia, ma quasi tutti tentano di ripartire e solo alcuni vengono riportati indietro, dopo lunghi episodi di soggiorno in altri Paesi europei, per via del Regolamento Dublino.

TG: Questo è un problema anche per altri versi, perché molti di quelli che arrivano, inclusi i minori stranieri non accompagnati, hanno saputo che l'identificazione può bloccarli in Italia e cercano di evitare di farsi rilevare le impronte.

CR: E così non intercettiamo i minori e non li accogliamo come dovremmo. Su questo punto è importante dare l'informazione, subito. Cosa che può sembrare semplice, ma non lo è affatto. Perché il minore, giustamente, tende a credere molto di più al consiglio del compagno di viaggio più grande (che forse lo vuole anche sfruttare) o alle voci che gli sono arrivate prima di partire, piuttosto che allo sconosciuto che gli dà le informazioni appena sbarcato. È una questione di tempi e di rapporto di fiducia: la costruzione di un rapporto di fiducia richiede tempo, che non

c'è al momento dello sbarco. Ci sono mediatori culturali molto molto bravi, comunicativi, accoglienti, che ispirano fiducia, ma ovviamente non ci si può affidare solo alla disponibilità e alla professionalità del mediatore.

TG: Quindi: principio di ascolto e costruzione paziente di un rapporto di fiducia.

CR: Si. Ed elevata professionalità delle figure che si incontrano, non solo al momento della primissima accoglienza, ma anche nelle strutture. È indispensabile che nelle strutture di accoglienza ci siano sempre delle figure professionali specializzate, mentre al momento non si sa bene se in tutte le comunità ci siano educatori professionali. Mi consenta una piccola parentesi: deve essere assolutamente presente anche un medico psicoterapeuta.

TG: Tornando al tema che più ci impegna in questo volume, come UNAR avete registrato qualcosa, comportamenti o normative discriminatorie?

CR: Nello sport. Ad esempio, rispetto all'atletica, era stata fatta una segnalazione da parte di una società che faceva parte della FIDAL (Federazione Italiana di Atletica Leggera), che riguardava i giovani atleti stranieri di seconda generazione (ma si tratta senz'altro di problematica riscontrabile in termini identici, se non più complessi, per il caso dei m.s.n.a.). In questo caso l'UNAR ha fatto pressione sulla FIDAL riuscendo a ottenere un cambiamento delle regole. Ma la cosa più interessante è che adesso, prima di emanare nuovi regolamenti, la FIDAL ha chiamato l'UNAR per chiedere un parere[3].

TG: Questo è un segno estremamente incoraggiante.

CR: Bisogna tenere in considerazione che spesso queste norme statutarie, questi regolamenti, sono basati su una vecchia concezione della società italiana. Non è neppure detto che siano consapevolmente o intenzionalmente discriminatori. Anzi, nel momento in cui si segnala che c'è un problema, spesso si incontra la disponibilità a cambiare, specialmente nel caso di una norma che appare neutrale, mentre invece va a incidere negativamente su alcuni soggetti.

TG: Si conferma che, quindi, c'è un problema innanzitutto di consapevolezza.

CR: Di consapevolezza, di capacità di mediazione, di capire le motivazioni alla base di alcune norme o regolamenti. La prima cosa che l'UNAR fa è domandare: "Perché questo regolamento?". E nel momento in cui le motivazioni per le quali è stato fatto quel regolamento cadono, ad esempio perché non c'è più quel tipo di società, si segna la fine di quel regolamento.

TG: Quanto all'ambito scolastico? L'UNAR che genere di discriminazioni ha affrontato?

CR: Quanto alla scuola, nel Piano Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza abbiamo inserito un asse dedicato all'istruzione e all'educazione. E qui abbiamo riscontrato innanzitutto un problema legato, ovviamente, alla lingua italiana. I corsi di italiano sono di poche ore e non c'è molta disponibilità a farne all'interno delle scuole (cosa che, invece, bisognerebbe assolutamente fare). Se al mattino vengono inseriti dei ragazzi che non sanno l'italiano, nel pomeriggio occorre fare dei corsi di italiano, parallelamente alla classe, per offrire un adeguato supporto.

TG: Supporto che lei immagina all'interno della scuola, fornito da personale scolastico.

[3] Sul punto si v. l'intervista a Mauro Valeri, in questo volume; *n.d.R.*

CR: Si, certo. Io lo penso così e non al di fuori, perché credo che costruito in questo modo sia più educativo, che lanci il messaggio che non solo la scuola ti inserisce, ma ti dà anche gli strumenti per farlo. Capisco che non è facile in questo momento, ma al limite si può pensare di avvalersi delle associazioni, sempre facendole entrare nelle scuole e non mandando il minore da un'altra parte. In linea di massima, io sono per utilizzare, rafforzare e rinnovare quello che c'è; non tanto per inventare nuove cose. Un secondo punto importante, è la necessaria presenza dei mediatori nelle scuole. I mediatori sono una figura fondamentale. Qualcuno se ne avvale o ci sono delle associazioni che fanno dei progetti e poi entrano nelle scuole.

TG: Ma occorre essere fortunati ed entrare, in maniera casuale, all'interno di una scuola che garantisca questa presenza.

CR: Qui è fondamentale un lavoro di rete. Se la scuola non ha le risorse per fare il corso di italiano nel pomeriggio, bisogna rivolgersi alle associazioni che si finanziano, con progetti o in altro modo. Bisogna tentare di perseguire le strade che i contatti con il territorio ti possono offrire. Il modo si può trovare, solo che molto spesso i progetti si muovono in maniera non integrata e non coordinata. Invece, mettendosi in connessione, si potrebbe veramente creare una rete di protezione dei ragazzi. Non solo, anche una rete di accompagnamento. Un'altra discriminazione può essere ravvisata nel fatto, documentato dai dati MIUR, che ancora i ragazzi scelgono gli istituti tecnici e non il liceo.

TG: Questo può accadere perché i ragazzi avvertono il bisogno di una spendibilità immediata della loro formazione?

CR: Può esserci questo fattore, però secondo me non sempre. Può essere anche che l'istituto tecnico venga percepito come meno problematico rispetto alla lingua. Poi c'è anche una questione di motivazione (nel senso: di come vengono motivati i ragazzi) e di autostima.

TG: Una sorta di "incorporazione" dello stereotipo?

CR: Si, un autoconvincimento di non essere in grado di fare il liceo. Le vere pari opportunità si hanno invece solo dove si dà la possibilità alle persone di scegliere. Capisco che anche l'esigenza del lavoro può portare a prediligere gli istituti tecnici, ma non bisogna trascurare quest'altro versante problematico.

TG: Vorrei provare per un istante a mettermi nei panni di un m.s.n.a. Probabilmente mi domanderei: e se volessi fare altro? Se volessi fare, che so, il pittore?

CR: Questo è chiaramente un problema che si verifica pure per il minore italiano. Forse qui è maggiormente la mancanza di una famiglia in grado di appoggiare economicamente il minore a causare l'impedimento all'accesso in condizioni di pari opportunità. Ciò non toglie, ovviamente, che a tutti dovrebbe essere dato modo e occasione di fare qualcosa secondo le proprie capacità e secondo i propri desideri. Credo però che, in questo caso, venga prima la possibilità di avere un lavoro, perché, al di là delle proprie aspirazioni artistiche, senza un lavoro è difficile poter rimanere in Italia. Bisognerebbe riuscire a mandare avanti i due percorsi parallelamente, provando a spiegare loro che si tratta di un problema condiviso da chiunque abbia un maggiore bisogno in termini economici.

TG: D'altra parte, dai laboratori di giornalismo che la Fondazione Basso e Civico Zero hanno condotto nell'ambito del progetto è emersa una propensione dei ragazzi a esprimersi, anche in forma artistica.

CR: E questo mi sembra importante da dire. Loro hanno molto da raccontare, innanzitutto perché hanno viaggiato, perché hanno visto altre realtà, sono arrivati qui, hanno dovuto affrontare un mondo diverso, reinventarsi. Da un certo punto di vista, poi, la parte artistica svolge anche una sorta di funzione di cura, per cui capisco il fatto che siano molto attirati dalle possibilità di esprimersi artisticamente. Occorre ricordare che se manifestano questo bisogno di raccontare è anche perché hanno bisogno di farlo. Dar loro questa possibilità è quindi fondamentale anche per far emergere il proprio vissuto e la propria individualità.

In questo senso la questione non è dissimile dalla necessità del gioco. Anche del gioco è giusto dire che sia un diritto perché il gioco è un modo nel quale ci si confronta con gli altri, si impara a rispettare le regole, a fare squadra. Mi riferisco in particolare al gioco libero: credo che sia molto educativo.

TG: Cosa intende per gioco libero?

CR: È un gioco non strutturato fatto di creatività e immaginazione nel quale sono i ragazzi stessi a darsi le regole sempre con il controllo di educatori. Ci sono strutture che lo fanno e offrono appositi spazi. Penso alle ludoteche, agli spazi ludico-ricreativi, ai centri informagiovani ma, in questo senso, funziona anche lo spazio offerto dalle parrocchie, dai parchi gioco. Si tratta di avere un luogo dove i ragazzi si possano incontrare e fare delle cose insieme, decidendo autonomamente cosa fare.

TG: Quindi il gioco diviene un mezzo di costruzione della loro autonomia.

CR: Dell'autonomia ma anche della cooperazione, della gestione e risoluzione di conflitti, della creatività. Per recuperare anche spazi ai quali si presta poca attenzione: i ragazzi vengono ascoltati poco, anche nelle scuole. Sembra quasi che non venga dato loro credito rispetto a quello che possono dire. Andrebbe sicuramente ampliato questo spazio libero.

TG: Mi viene da dire che talvolta si verifica anche un altro problema. Le strutture di accoglienza infatti, in molti casi, non trascurano il gioco e lo sport. Si tratta di attività da incoraggiare senza alcun dubbio, non lo metto in discussione. D'altra parte, essendo organizzate dalle strutture, sono rivolte agli stessi ragazzi. Invece, sarebbe interessante e importante inserirli in attività (di gioco, di sport, di svago) in cui si possano confrontare in maniera diretta e maggiormente integrata anche con i minori italiani.

CR: Sono perfettamente d'accordo. Ho lavorato in precedenza in un CARA e ho avuto un'esperienza molto interessante con un vicino centro ludico-ricreativo, gestito da un'educatrice professionale capace e motivata, che ci ha permesso di inserire i ragazzi. Quindi c'è stato inevitabilmente il gioco insieme, l'organizzazione di spettacoli insieme ai bambini italiani. Per questo insisto sul punto che esistono già risorse che si potrebbero sfruttare. Inoltre, partendo da lì abbiamo potuto intercettare le madri (dei bambini italiani, *ndr*). Occorre tenere in considerazione che spesso i ragazzi sono più avanti di noi, soprattutto quelli piccoli. È importante fare un lavoro anche con i genitori, perché si verifica spesso che le loro paure inibiscano i minori. In quell'occasione abbiamo, per prima cosa, organizzato un incontro con i genitori e il medico del CARA, onde rassicurarli sullo stato di salute dei ragazzi e sull'espletamento di tutti i controlli.

Abbiamo colto l'occasione anche per fare un discorso più ampio sulle condizioni di salute dei migranti, fornendo informazioni. È un genere di attività che possiamo chiamare "mediazione civica" o "mediazione sociale", che affronta anche le paure (in questo caso, dei genitori) e le prende in considerazione senza tacciarle immediatamente di razzismo (cosa a volte sin troppo semplicistica), cercando di decostruire stereotipi e pregiudizi, di trovare dei punti di incontro e cercando, soprattutto, di *accompagnare* le occasioni di incontro. Bisogna prevenire il possibile conflitto e questo si fa, innanzitutto, facendo parlare la gente e, poi, risolvendo i problemi dell'incontro.

TG: Questi centri ludico-ricreativi sono comunali?

CR: Quello di cui parlo è comunale e ce ne dovrebbero essere molti, sparsi sul territorio. La realizzazione di servizi ricreativi e educativi per il tempo libero è finanziabile con il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito con la legge n. 285 del 1997. Sono i comuni che possono accedere al Fondo per creare dei centri ludico-ricreativi per minori e poi affidarne la gestione tramite bando a cooperative, associazioni, il cui lavoro viene valutato per gli eventuali rinnovi. Ce ne sono anche di privati, e quindi a pagamento. Occorrerebbe senz'altro sponsorizzare i centri ludico-ricreativi comunali, come avviene con quelli per gli anziani, perché ciò consentirebbe ai ragazzi di uscire dalla comunità per andare in un luogo in cui l'integrazione potrebbe essere al contempo guidata, ma anche spontanea. Tra l'altro, qui il fattore temporale gioca un ruolo importante: prima avviene l'incontro e meglio è, perché il fatto di vedere sempre le stesse persone, ipoteticamente anche della stessa nazionalità, può diventare un fattore segregante. Lo si vede anche per i ragazzi inseriti nelle scuole che questo è il punto più delicato, perché a scuola si sta tutti insieme, mentre fuori diventa tutto più difficile e si tende a stare con i ragazzi della propria nazionalità o della propria comunità di accoglienza.

TG: Un'altra area comunale che mi viene in mente adesso e che potrebbe essere meglio sfruttata è quella delle biblioteche.

CR: In questo caso, come UNAR, potremmo ricevere le segnalazioni di eventuali problematiche, normative o di prassi, capire dov'è il problema e cercare di risolverlo. Perché, come dicevo prima, possiamo fare molto anche a livello istituzionale. Qui però c'è un problema di segnalazioni. Ne registriamo molte con riferimento ai ragazzi di seconda generazione, che sono sostanzialmente italiani, hanno una consapevolezza dei diritti, una conoscenza degli strumenti per farli valere e soprattutto una rete familiare sulla quale contare. Rispetto ai minori stranieri non accompagnati la situazione è diversa, perché c'è sempre una mediazione della comunità di accoglienza o c'è sempre una mediazione delle associazioni. Quindi, forse, l'azione di sensibilizzazione andrebbe fatta primariamente sulle associazioni. Un percorso analogo si sta portando proficuamente avanti per i richiedenti asilo, perché, come dicevo prima, ricevere la segnalazione del richiedente non è così semplice: è importante che sia il primo soggetto con cui si relaziona il richiedente l'ente locale o l'ente gestore del centro SPRAR a segnalargli l'opportunità di seguire un percorso di tutela, anche istituzionale e normativo, della discriminazione, tramite l'UNAR. Lo straniero, probabilmente, non ne ha alcuna conoscenza.

TG: C'è anche da dire che probabilmente, in questi casi, a volte non si giunge alla segnalazione perché si trova una soluzione caso per caso, mediante l'interlocuzione della struttura di volta in volta interessata.

CR: Invece anche in questi casi è importante segnalare, perché abbiamo a che fare con dei diritti e con delle discriminazioni. Occorre non pensare alla sola risoluzione della singola situazione, alla quale si può arrivare anche con accordi verbali quando ci sia un interlocutore del territorio, sul territorio. Qui è importante avviare percorsi di individuazione della causa generatrice e di risoluzione generale, della quale possano giovarsi tutti, a prescindere dalla struttura nella quale si trovino.

TG: A volte, però, è anche difficile agire in questo senso. Perché molti dei problemi che incontrano i m.s.n.a. nel godimento dei diritti dipendono anche dal lungo "limbo" di regolarizzazione piena del loro soggiorno, come dicevamo prima. Ad esempio: l'operatore della comunità che vede negato al minore l'accesso a una struttura per la quale sia necessario il documento di identità, non si trova dinnanzi a una discriminazione operata *dalla struttura*, per cui potrebbe avere un disagio nel denunciare – sostanzialmente – un soggetto che non fa altro che applicare il diritto esistente.

CR: Questa è un'ottica che va sicuramente superata. C'è qui una paura a dire "parliamone", a fare mediazione. È chiaro che per un operatore dell'accoglienza è più semplice fare affidamento su chi ti deve offrire un servizio piuttosto che mettersi in contrasto. Non è positivo. La segnalazione non è questo. Si può farla insieme: questo significa mediazione. Anche per questo abbiamo realizzato il progetto che ha avviato la rete nazionale antidiscriminazioni; perché, trovandosi sullo stesso territorio, la segnalazione non viene avvertita come un momento di ingresso di un soggetto terzo in un contesto a lui sconosciuto, che non può non riconoscerne l'autorevolezza. In questo modo si può avviare un lavoro di crescita e di cambiamento culturale da fare insieme. Se ci si trova di fronte a una regola e una norma palesemente discriminante, perché non provare a modificarla in modo che tutti quelli che ne hanno diritto possano beneficiarne? In questi casi nessuno ha un interesse a mantenerla. È quindi auspicabile un'adesione delle comunità di accoglienza alla rete locale dell'UNAR. Solo aumentando la consapevolezza dei diritti e l'informazione sugli strumenti di tutela contro il razzismo e la discriminazione si può attivare un effettivo cambiamento culturale che porti a quella società dinamica e inclusiva che tutti vorremmo.

SEZIONE II: FOCUS sul diritto al gioco e allo sport

I limiti incontrati dai minori stranieri non accompagnati nell'esercizio del diritto al gioco e allo sport

di TATIANA GUARNIER

1. Il diritto al tempo libero e al gioco

Giunti a questo punto del nostro viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati non rimane che volgere lo sguardo verso un'area che, persa nei meandri delle necessità esistenziali e giuridiche, merita invece una specifica attenzione, se vogliamo restituire a questi "stranieri" anche la loro minore età: l'area del gioco e del tempo libero.
Abbiamo sinora incontrato minori, nella migliore delle ipotesi, in corsa contro il tempo; nella peggiore, sfuggiti a percorsi di integrazione che non ritenevano in grado di rispondere ai loro bisogni, coinvolti in attività di lavoro irregolare percepite come maggiormente autonomizzanti, ma in realtà bacino di reclutamento della criminalità organizzata. Abbiamo incontrato minori lavoratori o coinvolti in percorsi professionalizzanti, minori che con difficoltà riescono a studiare e che, se lo vogliono fare, debbono contemporaneamente svolgere un percorso lavorativo parallelo; minori "adultizzati", la cui mente è occupata esclusivamente da preoccupazioni che un giovane italiano incontra ben più avanti negli anni (nella gran parte dei casi ben oltre il compimento della maggiore età).
È indispensabile, dunque, dare voce a ulteriori esigenze e diritti – quelli al tempo libero e al gioco – senza i quali il minore viene spogliato di un'area indispensabile per una crescita equilibrata, rispettosa delle esigenze di ogni età e nella quale siano garantiti adeguati spazi a quelle attività che non solo costituiscono un momento di piacere e di sviluppo psico-motorio, ma anche di recupero e costruzione della propria identità e della propria indipendenza, di inclusione sociale, di creazione di una rete di conoscenze e amicizie personali (tanto più importanti per coloro che in Italia non hanno una famiglia di riferimento).
Non è un caso, infatti, che l'art. 31 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo ponga questo aspetto fondamentale dello sviluppo dei minori accanto a quello della partecipazione libera alla vita culturale e artistica, statuendo che:

> «Gli Stati parti riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, di dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e di partecipare liberamente alla vita culturale e artistica.
> Gli Stati parti rispettano e favoriscono il diritto del fanciullo di partecipare pienamente alla vita culturale e artistica e incoraggiano l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali».

La legge italiana dedicata alla promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza (**L. n. 285 del 1997**), pone una speciale attenzione a questo profilo, prevedendo, all'art. 6, che:

> «Le finalità di realizzazione dei [servizi ricreativi e educativi per il tempo libero, anche nei periodi di sospensione delle attività didattiche] possono essere perseguite, in particolare, attraverso il

sostegno e lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione su temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare.
I servizi di cui al comma 1 sono realizzati attraverso operatori educativi con specifica competenza professionale e possono essere previsti anche nell'ambito dell'attuazione del regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567».

Si tratta dunque di attività che, in linea teorica, il nostro ordinamento concepisce come complementari alla scuola e indispensabili per la completezza del percorso educativo del minore, prevedendo che debbano essere predisposte attività, luoghi e servizi appositi dalle scuole e dagli enti locali di riferimento.
In questo senso muove anche il **Manifesto Europeo sui Giovani e lo Sport**[1] elaborato nell'ambito del Consiglio d'Europa, che all'art. 4, commi 2 ss., prevede:

«La scuola ha il ruolo essenziale di creare le opportunità di attività fisiche e sportive sane, come pure di garantire un equilibrio salutare tra le attività fisiche e intellettuali. Lo sport può contribuire alla qualità generale della vita scolastica.
Tutti i giovani devono ricevere un'educazione fisica e acquisire una formazione sportiva di base, in modo che siano incoraggiati a praticare quotidianamente un'attività fisica e sportiva, sia nell'ambito del programma scolastico che al di fuori di esso.
Le scuole devono fornire un ambiente sicuro e sano per l'attività fisica e lo sport.
Le scuole devono adeguarsi alle nuove tendenze sportive e, se queste sono valide, tentare di offrire ai giovani le necessarie opportunità di pratica».

e all'art. 6:

« È opportuno elaborare programmi scolastici adeguati ed equilibrati per dare a tutti i giovani la possibilità di partecipare ad attività fisiche e sportive. I programmi devono mirare sia allo sviluppo fisiologico e mentale del giovane, sia all'acquisizione di attitudini sportive e di valori etici.
La gamma dei programmi scolastici deve riflettere le necessità di tutti i giovani, permettere loro di sviluppare tutte le potenzialità nelle varie fasi di crescita, e corrispondere ai loro diversi livelli di abilità.
I programmi devono fornire ai giovani occasioni di scambio attraverso lo sport».

Il **Comitato ONU sui diritti del fanciullo**, nell'esercizio della sua costante attività di monitoraggio sull'attuazione e sulla garanzia dei diritti previsti dalla relativa Convenzione all'interno degli Stati membri, ha rilevato per anni che si tratta di un complesso di diritti troppo spesso trascurato. Anche nelle più recenti Osservazioni conclusive rivolte all'Italia[2] ha rilevato una persistente carenza nel nostro Paese, con riferimento a tutti i minori – anche italiani e stranieri accompagnati – pur segnalando talune buone prassi e taluni percorsi che muovono verso

[1] Approvato il 17-18 maggio 1995, nel corso dell'ottava conferenza dei Ministri europei responsabili dello Sport, reperibile al link *http://www.coni.it/it/numeri-sport/back-office/documenti-sul-sistema-sportivo/note-doc-manifesto-giovani.html*.
[2] Reperibili al link *http://www.gruppocrc.net/Osservazioni-Conclusive-del-Comitato-ONU*.

un miglioramento dell'esistente[3]. Il Comitato osserva in particolare che, pur a fronte di un buon numero di enti locali che hanno dato spazio a ludoteche (dietro alle quali, però, talvolta si riscontrano asili-nido e *baby-parking* "mascherati"), vi è un problema di inadeguato finanziamento; lamenta la mancanza di una legge nazionale sulle ludoteche e la mancata previsione di una formazione specifica degli educatori e degli insegnanti, tale da garantire una loro competenza e capacità nel giocare con i bambini.
Sono tutti elementi sui quali occorre tornare a riflettere, nonostante in questi tempi di crisi parlare di investimento sul gioco sembra essere divenuto un tabù. Occorre invece tener conto che si tratta di un'area indispensabile per la formazione equilibrata dei ragazzi e delle ragazze e che, specialmente nei riguardi dei minori stranieri non accompagnati, svolge un'importantissima funzione di "recupero" della minore età e di socializzazione, di una dimensione entro la quale riacquistare un po' di respiro, dal soffocamento entro cui percorsi precocemente adultizzanti troppo spesso li costringono e dalla profonda solitudine determinata dalla loro migrazione.

2. La particolare disciplina giuridica delle attività sportive, fra gioco, attività federative e professione sportiva: diritti pericolosamente affacciati sul rischio di tratta e sfruttamento

In questo quadro, una particolare attenzione merita di essere dedicata a quelle speciali attività di gioco costituite dalle attività sportive, poiché in quest'ambito il nostro ordinamento cede parte della propria sovranità, lasciando che siano il **CONI** (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) e le **federazioni** delle singole discipline sportive a darsi, in autonomia, i propri statuti e regolamenti.
L'art. 1 dello Statuto del CONI[4] prevede che esso si strutturi come una Confederazione delle Federazioni sportive nazionali (FSN) e delle Discipline sportive associate (DSA), svolgendo il ruolo di autorità di autodisciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, «intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale», in piena autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica.
Lo svolgimento di questo ruolo è regolato dal **d.lgs. n. 242 del 1999** e dalla **Carta Olimpica**, in armonia con le disposizioni del Comitato Internazionale Olimpico (CIO), ed è posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Per quanto concerne la materia di nostro interesse, l'art. 2 dello Statuto del CONI dispone che:

> «(…) Il CONI detta principi per promuovere la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione, con particolare riferimento allo sport giovanile (…).
> Il CONI, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, detta principi contro l'esclusione, le diseguaglianze, il razzismo e la xenofobia e assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di violenza e discriminazione nello sport.
> Il CONI detta principi ed emana regolamenti in tema di tesseramento e utilizzazione degli atleti di provenienza estera al fine di promuovere la competitività delle squadre nazionali, di salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale e di tutelare i vivai giovanili.

[3] Cfr. *www.cittasostenibili.minori.it*; *www.unicef.it/doc/2070/pubblicazioni/la-citta-con-i-bambini*; *www.cittadeibambini.org*; *www.camina.it*. Nel Commento si segnala altresì la nascita di centri di ricerca sul gioco (*www.media.unisi.it/cirg/index.html*) e l'inserimento del gioco tra gli elementi di ricerca multiscopo ISTAT.
[4] Recentemente aggiornato e adottato dal Consiglio Nazionale il 18 settembre 2013, indi approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con D.P.C.M. del 12 novembre 2013.

> Il CONI, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, detta principi per conciliare la dimensione economica dello sport con la sua inalienabile dimensione popolare, sociale, educativa e culturale».

e l'art. 3 che:

> «Il CONI promuove la massima diffusione della pratica sportiva, anche al fine di garantire l'integrazione sociale e culturale degli individui e delle comunità residenti sul territorio, tenendo conto delle competenze delle Regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli Enti locali.
> Il CONI promuove e tutela lo sport giovanile fin dall'età pre-scolare».

In quest'alveo si muove l'autonomia regolamentare delle singole **Federazioni sportive**, le quali si occupano di prevedere in appositi e autonomi provvedimenti normativi organici la disciplina di ciascuna attività sportiva. Si tratta, tuttavia, di statuti non lasciati all'assoluta discrezionalità delle federazioni: alcuni princìpi vengono fissati dallo statuto del CONI e al loro rispetto è subordinata l'approvazione da parte di quest'ultimo, senza la quale non possono entrare in vigore.
L'art. 20 dello statuto del CONI dispone a tal proposito che:

> «Le Federazioni sportive nazionali sono associazioni senza fini di lucro con personalità giuridica di diritto privato.
> Le Federazioni sportive nazionali sono costituite dalle società, dalle associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti in relazione alla particolare attività, anche da singoli tesserati.
> Le Federazioni sportive nazionali sono rette da norme statutarie e regolamentari in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale e sono ispirate al principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità.
> Le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI.
> Le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi della rispettiva Federazione internazionale, purché non siano in contrasto con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI».

Con **delibera del 2 febbraio 2012, n. 1458**, il CONI ha stabilito i princìpi che devono essere rispettati dalle federazioni e che comprendono, oltre a quelli relativi all'organizzazione interna: la tutela degli interessi collettivi delle società e delle associazioni sportive; la trasparenza; la libera prestazione delle attività sportive; la distinzione tra attività professionistiche e attività non professionistiche; la tutela sportiva delle atlete in maternità; la giustizia sportiva; l'etica sportiva.
È ammessa una sola Federazione Sportiva Nazionale per ciascuno sport, per cui, in caso di concorso di domande, si tenta di addivenire a un'intesa che includa, in un soggetto federativo, i vari richiedenti.
Siamo dunque di fronte a un sistema molto articolato, nell'ambito del quale è spesso complicato individuare le norme di riferimento e valutare le discipline specifiche, poiché variabili da attività sportiva in attività sportiva. Non è questa la sede, evidentemente, per entrare nel dettaglio della disciplina di ciascuno sport; sarà però opportuno fornire qualche dato generale utile per

comprendere le ragioni per cui gli stranieri, specialmente minori, incontrano diversi ostacoli nell'esercizio delle attività sportive, se richiedenti l'iscrizione nelle federazioni, e ancor più nell'esercizio di una professione sportiva. Ci sarà comunque occasione di entrare nel dettaglio di alcune normative di settore maggiormente significative sia nei riquadri che verranno dedicati ai casi di rilievo, sia nel dialogo con Mauro Valeri che seguirà questo contributo.

2.1. Il gioco e l'attività sportiva per i minori

Il già citato Manifesto Europeo sui Giovani e lo Sport, in accordo con la Carta Europea dello Sport[5] e il Codice di Etica Sportiva[6], si pone come obiettivo quello di «incoraggiare i giovani a sviluppare attitudini positive attraverso la partecipazione ad attività fisiche e sportive, creando così il fondamento di una pratica sportiva duratura». Per il perseguimento di tali fini impegna tutta la società e i poteri pubblici a promuovere una politica dello sport per i giovani, tramite un quadro legislativo e regolamentare appropriato e un adeguato sostegno finanziario.
Se guardiamo all'ordinamento e alle prassi italiane, il quadro che ne risulta è invece piuttosto sconfortante. Per affidarci ancora al punto di vista di un osservatore internazionale imparziale – il Comitato ONU sui diritti del fanciullo – il Comitato ha osservato con preoccupazione in numerosi Commenti generali, sino ad arrivare al più recente sopra menzionato, come la sostanziale delega alle società e associazioni sportive del compito di promuovere una cultura dello sport abbia prodotto effetti distorsivi di indubbio rilievo: da un lato, l'interesse espresso dall'attività sportiva è tendenzialmente agonistico e competitivo, anziché essere incentrato – come dovrebbe – sulle potenzialità integrative e di sviluppo equilibrato del giovane; in secondo luogo, comporta l'esistenza di costi economici piuttosto rilevanti per l'esercizio continuativo di un'attività sportiva e tali costi, nell'attuale sistema, ricadono in larghissima parte sulle famiglie (ossia, nel caso che ci interessa, sulle comunità di accoglienza i cui finanziamenti sono spesso inadeguati a coprire spese che vadano al di là di quelle di base)[7].
Il Comitato ONU auspica dunque che venga attuato il diritto allo sport e al gioco sportivo in maniera maggiormente conforme alle carte internazionali, ossia mediante il recupero di un ruolo importante e centrale anche da parte delle scuole, dove si registra invece un'inadeguatezza nella formazione di *tutto* il personale educativo a una cultura dello sport e delle sue importanti potenzialità psico-fisiche. Viene raccomandato inoltre un maggiore finanziamento e coinvolgimento degli enti locali, così da consentire un effettivo accesso alle attività sportive anche per coloro che versano in condizioni economiche meno vantaggiose e da garantire un'offerta di attività sportiva che non sia orientata al perseguimento di un fine economico e alla ricerca di giovani atleti capaci. Quello che occorrerebbe, dunque, è una vera e propria rivoluzione nei rapporti fra ordinamento italiano e ordinamento sportivo, per arrivare a uno scambio e a un'apertura del mondo dello sport tale da recuperare ampie aree del gioco e del libero esercizio e

[5] Approvata dai Ministri europei per lo Sport, riuniti a Rodi per la loro 7° Conferenza (13-15 maggio 1992) con le Risoluzioni n. 1/92 e 2/92; riprende e amplia i princìpi della "Carta Europea dello Sport per Tutti" approvata nel 1975 a Bruxelles, che furono poi recepiti nella "Carta Internazionale per l'Educazione Fisica e lo Sport" adottata dalla Conferenza Generale dell'Unesco nel 1978 a Parigi. La Carta europea è reperibile al link *http://www.coni.it/it/numeri-sport/back-office/documenti-sul-sistema-sportivo/note-doc-carta-europea.html*.
[6] Approvato durante la sopra menzionata riunione di Rodi, con risoluzione 3/92. Il Codice etico è reperibile al link *http://www.coni.it/it/numeri-sport/back-office/documenti-sul-sistema-sportivo/note-doc-codice-etica.html*.
[7] Si legge nel rapporto che in Italia circa il 75% della spesa sportiva è a carico della famiglia (oltre 22 miliardi di euro), mentre i finanziamenti dello Stato sono in larga parte devoluti per l'impiantistica (fonte: CONI, *Sport Italia 2020 – Il Libro Bianco dello Sport italiano (Evoluzione dei contributi pubblici a favore dello Sport*, 2012)

fruizione sportiva, al momento gestite in maniera predominante da privati, al di fuori del sistema educativo. Le difficoltà e le resistenze che un tale percorso può incontrare sono piuttosto evidenti.

2.2. L'attività sportiva nell'ambito delle federazioni per i minori stranieri

Questi auspici di riforma, ovviamente, arrivano sino a un certo punto: a quello del gioco libero, accessibile per tutti. Diverso e maggiormente articolato è invece il problema del tesseramento, necessario per poter partecipare a tornei o campionati sportivi. Il "naturale" sbocco di un'attività sportiva svolta con costanza, per coloro che si appassionano e che si dimostrano particolarmente capaci, è infatti quello della competizione in tornei e gare, che vengono disciplinati dalla federazione sportiva di riferimento. In questa circostanza, dicevo, le cose si complicano perché i requisiti che gli statuti delle diverse federazioni prevedono per l'iscrizione sono differenti fra di loro e, in linea generale, richiedenti speciali oneri per gli stranieri. Si tratta di disposizioni molto controverse, collocate al confine fra la normativa discriminatoria e la normativa di prevenzione della tratta.
Come si vedrà più analiticamente nel dialogo con Mauro Valeri, numerosi sono stati i casi in cui, alla continua ricerca di piccoli campioni da vendere nel circuito delle società sportive, si sono verificati veri e propri fenomeni di tratta, che hanno beneficiato o tentato di beneficiare proprio del percorso di accoglienza previsto per i minori stranieri dal nostro ordinamento, che ne prevede l'inespellibilità. Onde prevenire tali fenomeni di tratta – da un lato – e tutelare i cosidetti. "vivai nazionali" – dall'altro –, le Federazioni hanno spesso previsto una chiusura della possibilità di iscrizione, subordinandola, ad esempio, alla dimostrazione della residenza in Italia da almeno un anno, alla presentazione di documenti che dimostrino di non essere stati previamente iscritti alla federazione del proprio Stato di origine (ossia, di non essere già sportivi "patentati"). Occorre ricordare inoltre che il CONI subordina l'iscrizione alle federazioni al possesso di un permesso di soggiorno.
Si tratta di disposizioni la cui asserita *ratio* anti-tratta molto spesso non convince (ad esempio ove si riferiscono anche ai minori figli di stranieri nati in Italia che, evidentemente, non possono essere stati vittime di tratta) e che richiederebbero quantomeno di essere graduate, in maniera tale da non essere del tutto preclusive nei confronti di coloro per i quali questa condizione possa essere ostativa. Proprio con riferimento ai minori stranieri non accompagnati si pongono rilevanti problemi e spiccano necessità di flessibilizzazione, pur nella consapevolezza che specialmente nei loro riguardi occorre moltissima cautela, per via della loro particolare esposizione a fenomeni di tratta e della considerazione che proprio loro possano essere stati oggetto di traffico per interessi economico-sportivi. Eppure gli ostacoli che questa normativa così netta e *tranchant* oppone alle loro possibilità di esercitare un'attività sportiva sono spesso irragionevoli. Sono proprio i minori stranieri non accompagnati a poter incontrare problemi nell'accesso alla documentazione richiesta o a entrare in contatto con le famiglie e con il paese di provenienza. Molto spesso, ad esempio, è difficile per un minore migrato in Italia con un forte mandato economico familiare doversi rivolgere alle famiglie per domandare la documentazione utile per "giocare" o per partecipare a campionati sportivi, facilmente interpretabili come "perdite di tempo" ed energie sottratte al guadagno; altre volte si tratta di minori provenienti da Paesi in cui sono in atto grandi sconvolgimenti sociali o politici e dai quali ottenere la documentazione è molto difficile (come nel caso di A.M.S. che riportiamo qui di seguito).

LA STORIA
A.M.S.,egiziano, 17 anni

«A.M.S. è egiziano. È venuto qui a 13 anni per studiare e per trovare lavoro. È andato a scuola e si è molto integrato nella sua classe. Nel pomeriggio spesso giocava a calcio con i suoi compagni di scuola e forse anche il calcio è servito a farlo integrare nella classe. Era veramente bravo: si allenava tutti i giorni con i suoi amici ed era fra i migliori.
Solo che poi arrivava la domenica. E lui era l'unico della classe, l'unico dei suoi amici che la domenica non poteva giocare, perché la domenica c'erano i campionati e per iscriversi al campionato serve la tessera della federazione.
Noi abbiamo provato a farlo tesserare, ma abbiamo scoperto che serviva la dichiarazione della federazione egiziana che lui non aveva mai giocato a calcio con loro. Abbiamo provato a fare un'autocertificazione, ma non è stata accettata perché la FIGC chiedeva proprio il documento egiziano della federazione calcistica. A.M.S. ha provato a sentire la sua famiglia, noi abbiamo parlato con la madre, ma nessuno è riuscito a farsi mandare il documento: in quel momento in Egitto si era nel pieno della Primavera araba. I suoi allenatori gli hanno fatto promesse, gli hanno detto che lo avrebbero aiutato e non ci sono riusciti.
Ora ha 17 anni, ha smesso di giocare perché non tollerava più di allenarsi tutta la settimana per poi passare la domenica a guardare gli altri. Fa arti marziali e boxe e ha fatto anche tornei. Si è disinnamorato del calcio ed è ancora molto amareggiato. Una volta ha detto a un operatore della casa famiglia: "l'Italia da questo punto di vista fa schifo"».

[Racconto tratto dall'intervista a L. Balducci, Coordinatore della casa famiglia Borgo ragazzi don Bosco, svolta da T. Guarnier il 28 maggio 2014]

I PUNTI CRITICI
Le controverse norme della FIGC (Federazione Italiana Giuoco Calcio)

Nell'ambito dell'attività sportiva calcistica sono specialmente due le organizzazioni che si occupano di minori: il Settore per l'attività Giovanile e Scolastica (S.G.S.), che disciplina e organizza l'attività dei calciatori e delle calciatrici in età compresa fra gli 8 e i 16 anni , e la Lega Nazionale Dilettanti (LND), che associa in forma privatistica, senza fini di lucro, le società affiliate alla FIGC che partecipano ai campionati nazionali, regionali e provinciali, nel cui ambito possono entrare giovani calciatori non professionisti, di età compresa fra gli 8 e i 16 anni , o possono passare giovani provenienti dal SGS che vengono qualificati "giovani dilettanti" o "giovani di serie", a partire dai 14 anni.
Le normative previste da questi settori della FIGC contemplano degli adempimenti aggiuntivi e delle procedure speciali per i minori stranieri extracomunitari, rispetto a quelli italiani o a quelli comunitari, per il tesseramento. Ad esempio, per il primo tesseramento, si prevede che i cittadini italiani debbano semplicemente presentare il certificato anagrafico plurimo alla sede provinciale della FIGC e che il tesseramento decorra dalla data della ricevuta di deposito

rilasciata dall'Organo Federale; i minori stranieri (comunitari o extracomunitari) seguono invece la normativa prevista dal Regolamento sullo Status e trasferimenti dei calciatori , il cui art. 19, significativamente rubricato "Tutela dei minori", fa rinvio a un apposito allegato – l'Allegato 2 – che richiede l'approvazione da parte di una sottocommissione nominata allo scopo, centralizzando così il sistema di tesseramento degli stranieri. La FIFA, nell'esercizio di questa funzione, ha emanato con il Comunicato Ufficiale n. 100 del 26.01.2010 LND l'elenco dei documenti necessari in questo caso, da riprodurre poi anche in caso di richiesta di rinnovo del tesseramento:

- Dichiarazione del calciatore su eventuali precedenti tesseramenti all'estero: dichiarazione in cui venga indicato se il calciatore è mai stato tesserato all'estero, firmata dal calciatore e dai genitori; se il minore è già stato tesserato, la richiesta viene trasferita all'Ufficio Tesseramento Centrale della FIGC;
- Certificato di iscrizione scolastica;
- Certificato di nascita;
- Fotocopia del passaporto o documento equipollente;
- Fotocopia del passaporto o documento equipollente dei genitori;
- Certificato di residenza e stato di famiglia
- Permesso di soggiorno del ragazzo e dei genitori (o, nel caso il permesso sia scaduto, copia del vecchio permesso e richiesta di rinnovo).

Si tratta di richieste sotto molti profili problematiche. Ad esempio, i tempi dell'inizio della stagione sportiva mal si conciliano con la richiesta del certificato di iscrizione scolastica poiché gli uffici scolastici potrebbero tardare (come nella prassi spesso accade) e dilazionare così nel tempo l'avvio della richiesta dei tesseramento. Ciò è tanto più rilevante se si considera che, a differenza di quanto previsto per i minori italiani, il tesseramento non parte dal rilascio della ricevuta di deposito, ma dall'avvenuta comunicazione alla Società di riferimento (cosa che allunga ancora di molto la tempistica burocratica).

Altre disposizioni particolarmente controverse nell'ambito della disciplina della FIGC sono quelle contenute nelle norme organizzative (NOIF), fra le quali spiccava l'art. 40, comma 11, che prevedeva che le società della Lega Nazionale Dilettanti potessero tesserare entro il 31 dicembre e schierare in campo un solo calciatore straniero, ovvero una sola calciatrice straniera, che fossero già stati tesserati per società appartenenti a Federazioni estere, purché in regola con le leggi vigenti in materia di immigrazione, ingresso e soggiorno in Italia, e purché fosse documentato (fra le altre cose) un permesso di soggiorno di durata tale da arrivare sino al termine della stagione sportiva. Tale disposizione è stata abrogata dopo che il Tribunale di Lodi ne ha dichiarato il carattere discriminatorio e dopo una serie di battaglie condotte da numerose associazioni nell'ambito della Campagna "Gioco anch'io" . Come risulta dal Comunicato Ufficiale n. 194/A del 12.06.2013 sono stati abrogati i commi 11 e 11-bis (riferiti, rispettivamente, a minori non europei già tesserati e minori non europei mai tesserati) ed emanate le nuove norme 40-quater e 40-quinquies, nelle quali viene eliminato il requisito della residenza in Italia per almeno 12 mesi, della validità del permesso di soggiorno sino al termine della stagione, per i mai tesserati, e liberalizzato il numero di calciatori comunitari tesserabili e schierabili in campo, per i già tesserati, mentre rimane il limite di 2 calciatori tesserabili e schierabili fra i precedentemente tesserati extracomunitari.

La permanenza di questo limite, di matrice ancora una volta antitratta, ha attirato le critiche di attenti operatori del diritto che da anni si confrontano sul tema.

Molte altre disposizioni discriminatorie, inoltre, permangono inalterate. Si veda, ad esempio, la normativa sul campionato di calcio a cinque di serie B, in relazione al quale il Comunicato Ufficiale n. 154 della Divisione Calcio a Cinque, n. 1 del 31.10.2012, richiede che vengano portati in campo almeno due italiani, nati e residenti in Italia, che abbiano ottenuto il primo tesseramento in Italia; disposizione che ha portato a escludere addirittura un cittadino italiano, nato in Brasile, ma adottato da due coniugi italiani. Su tale esclusione, peraltro, si è espresso in senso favorevole il Giudice Sportivo, nella seduta del 22.10.12 e la Corte di Giustizia Federale, in appello .

Al di là del più noto (e in vista) fenomeno delle discriminazioni nel mondo del calcio, per la verità sono numerosissime le federazioni che mantengono al loro interno disposizioni altrettanto discriminatorie, pur non giungendo agli onori delle cronache (per via, da un lato, del minor interesse dell'opinione pubblica, dall'altro, dei minori interessi economici connessi ad altre attività sportive). Numerose permangono le Federazioni che precludono la possibilità per gli stranieri di partecipare ai campionati. Sono giunte all'attenzione delle autorità giurisdizionali nazionali diverse disposizioni discriminatorie che limitano in misura consistente la possibilità di tesseramento degli stranieri non europei. È stato il caso, ad esempio, del **basket**: l'art. 12 del Regolamento esecutivo della Federazione Italiana Pallacanestro limitava a due giocatori il tesseramento di atleti non comunitari sino a che il Tribunale di Giulianova è intervenuto a dichiararne l'illegittimità[8]; la risposta della Federazione è stata lo spostamento del limite dei due giocatori allo schieramento in campo, imponendo così al Tribunale di intervenire nuovamente per rimuovere questa ulteriore discriminazione[9]. Analogamente ha agito il Tribunale di Pescara attraverso la delibera della Federazione Italiana Nuoto (FIN) che prevedeva un limite di tre giocatori extracomunitari per le squadre di pallanuoto[10]. Anche la FIN merita una particolare menzione poiché presenta una disciplina interna particolarmente escludente.

IL CASO – *Interrogazione parlamentare sulle discriminazioni nel nuoto*

Interrogazione a risposta scritta 4-01215, presentata da Alessandro Zan al Ministro dell'Interno e al Ministro per l'Integrazione, 10 luglio 2013, seduta n. 50

Premesso che: da notizie stampa si è appreso che, in data 26 giugno 2013, una bambina di 10 anni nata a Camposampiero (Padova) da genitori nordafricani, alla soglia del debutto agonistico nel team di nuoto sincronizzato, sarebbe stata esclusa dalle gare per decisione della Federazione italiana nuoto, essendo considerata dalla legge ancora straniera;
la piccola, come spiega Il Mattino di Padova, gareggiava per la locale società "Il gabbiano", e a nulla sarebbero valsi i tentativi di trovare una breccia nella normativa da parte del padre,

[8] Trib. Teramo, sez. dist. di Giulianova, ord. 4 dicembre 2000.
[9] Trib. Teramo, sez. dist. di Giulianova, ord. 30 marzo 2001, reperibile al link *http://www.meltingpot.org/Ordinanza-del-Tribunale-di-Teramo-sez-distaccata-Giulianova.html#.U6WbAaiOiU0*.
[10] Trib. Pescara, ord. 18 ottobre 2001, reperibile in *http://www.meltingpot.org/Ordinanza-del-Tribunale-di-Pescara-del-18-ottobre-2001.html#.U6Wb5KiOiU0*; *contra,* Trib. Pescara, ord. 14 dicembre 2001, in *http://www.meltingpot.org/Ordinanza-del-Tribunale-di-Pescara-del-14-dicembre-2001.html#.U6Wce6iOiU0,* in cui si è ritenuto che l'attività sportiva non possa ritenersi rientrante nell'ambito delle libertà fondamentali per le quali può proporsi il ricorso avverso discriminazioni.

integrato da 12 anni, né da parte dello stesso sindaco del luogo, Mirko Patron;
il padre Ishem, oggi dipendente come falegname in un laboratorio, ha affermato, come riportato dal Corriere Veneto: "sono arrivato in Italia il 12 gennaio 2002 con un regolare visto per l'inserimento nel mercato del lavoro";
Ishem, quando ha lasciato l'Africa, è partito senza la moglie, che poi lo ha raggiunto a Camposampiero grazie al ricongiungimento famigliare. Anche la moglie lavora, e da tempo; è infatti addetta alle pulizie presso la piscina dove si è iscritta la figlia, nata nel 2003;
la bambina accompagnava la madre nei turni di pulizia e sin da subito ha mostrato interesse e passione per il nuoto; non appena è cresciuta, i genitori l'hanno quindi iscritta ai corsi e la società l'ha ben accolta;
la stessa ha cominciato ad allenarsi quattro volte a settimana nel team del nuoto sincronizzato e l'allenatore ha visto in lei un talento, tanto da proporre alla società sportiva di avviare le pratiche per il tesseramento;
la società ha chiesto al padre di presentare altri documenti relativi alla figlia da mandare alla Federazione; in seguito, è stata bloccata la pratica in quanto, essendo tunisina, non poteva essere tesserata dalla Federazione[11];
la bambina è una vittima della burocrazia italiana: nata in Italia, nonostante sia di fatto integrata nella società, dovrebbe attendere il compimento della maggiore età per ottenere la cittadinanza, o che i genitori ottengano finalmente la cittadinanza chiesta in data 28 gennaio 2013, undici anni dopo l'arrivo in Italia;
i genitori hanno presentato regolare domanda dopo dieci anni di residenza e, nonostante abbiano – da mesi – ottenuto dalla prefettura un codice da usare su un sito internet destinato alla verifica dell'evasione della pratica, in fase di riscontro, il sito riporta che è in corso una verifica della richiesta;
al padre della bambina è stato indicato di attendere almeno due anni prima di poter chiamare il servizio preposto e chiedere i motivi di mancata concessione della cittadinanza;
per meri problemi burocratici, dunque, la piccola potrà partecipare come "esordiente B", ma solo ai trofei e alle gare regionali e a 11 anni non potrà fare il suo esordio fra gli agonisti, in quanto non sarà ancora, come intuibile visto il ritardo nell'evasione della relativa pratica, cittadina italiana;
il caso riferito in premessa e, in particolare, la situazione per la quale per un mero ritardo burocratico una bambina, pur integrata nella società, viene di fatto discriminata nella partecipazione alle gare di nuoto sincronizzato per le quali si era impegnata in modo straordinario, dimostrando uno speciale talento, è, secondo gli interroganti, inaccettabile e richiede rapidi e congrui interventi del Governo».

[11] Cfr. l'art. 11, co. 1, II del regolamento organico della Federazione Italiana Nuoto (FIN): «atleti di nazionalità non italiana tesserati alla FIN salvo quanto previsto nel punto III (relativo ai campionati di pallanuoto; *n.d.r.*) sono esclusi dalle gare a squadra; alle altre gare individuali essi partecipano solo se preventivamente autorizzati dalla FIN. Essi rimangono comunque esclusi da qualsiasi classifica o graduatoria ufficiale della FIN e dalla partecipazione ai Campionati Nazionali» e l'art. 55: «Con riferimento alle norme dell'art. 11/1/II, alle sole gare individuali della manifestazioni agonistiche federali possono partecipare, fuori classifica, anche atleti di nazionalità non italiana tesserati alla FIN a condizione che la FIN abbia dato, caso per caso, preventiva autorizzazione; essi non possono comunque prendere parte ai Campionati Nazionali Assoluti»; *n.d.r.*

L'intervento di rimozione di norme siffatte, con riferimento ai minori stranieri non accompagnati, è piuttosto difficile e delicato da compiersi, per via della loro particolare esposizione a tratta.
Al momento, sotto la recentemente mutata Presidenza del CONI, si è preso atto di un problema di chiusura delle federazioni e il 23 dicembre 2013 è stato sottoscritto un accordo di programma stipulato fra il CONI e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'integrazione dei migranti attraverso lo sport e il contrasto alle migrazioni e durante la Conferenza Stampa di presentazione del protocollo[12] il Ministro ha affermato: «Questo protocollo racchiude i valori cari agli uomini del nostro mondo, come lealtà, correttezza e aggregazione. Lo sport sa superare ogni diversità, abbatte ogni barriera. I benefici derivanti dall'iniziativa riguardano non solo lo sport ma tutto il Paese. (…) In questo senso credo sia importante anche il tema dello Ius Soli per giocare alle pari con le altre Nazioni e per dare un segnale fondamentale sotto questo profilo»[13].

2.3. La professione sportiva

Ancora differentemente si atteggia il problema discriminatorio nei confronti dell'esercizio dell'attività sportiva in maniera professionale. Qui, infatti, il diritto in gioco è quello al libero esercizio di un'attività economica e, per gli stranieri, la possibilità di accedere a un permesso di soggiorno per ragioni di lavoro, connesso al contratto stipulato con la società sportiva.
La disciplina generale del rapporto fra società e sportivi professionisti è contenuta nella **Legge n. 91 del 1981**, la quale, all'articolo 1, esordisce affermando che:

> «L'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero».

L'art. 2 della L. 91/1981 dispone che:

> «Ai fini dell'applicazione della presente legge, sono sportivi professionisti gli atleti, gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi e i preparatori atletici, che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione dalle federazioni sportive nazionali, secondo le norme emanate dalle federazioni stesse, con l'osservanza delle direttive stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica».

Si tratta di prestazione di lavoro, in linea generale, di tipo subordinato e regolata dalla stessa Legge 91/81, ma l'art. 3 prevede delle eccezioni e dei casi in cui la prestazione di lavoro è di tipo autonomo. Il contratto può essere stipulato solo dalle **società sportive**, ossia da società per azioni o a responsabilità limitata che, per ottenere la costituzione come tali (ed essere regolate quindi dallo speciale regime previsto per esse e per i relativi contratti di lavoro) devono ottenere l'affiliazione da una o più federazioni sportive nazionali riconosciute dal CONI e prevedere nell'ambito del loro statuto che una quota parte degli utili sia destinata alle scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva.

[12] Avvenuta il 17 aprile 2014. Cfr. *http://www.coni.it/it/notizie/primo-piano/20342-coni-presentato-l-accordo-con-il-ministero-del-lavoro-e-delle-politiche-sociali-per-l-integrazione-dei-migranti-attraverso-lo-sport-malag%C3%B2-e-poletti-la-diversit%C3%A0-%C3%A8-la-vera-ricchezza.html*
[13] La frase è riportata nella pagina del sito ufficiale del CONI, riportata nella precedente nota.

In relazione al caso di assunzione da parte di una società sportiva per l'esercizio di attività sportiva in maniera professionistica è previsto un particolare permesso di soggiorno per gli stranieri extracomunitari, nell'ambito dell'ingresso per lavoro in casi particolari, ma l'art. 27, comma 1, lett. *p)*, a essi dedicato, dispone altresì che:

> «Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), sentiti i Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali, è determinato il limite massimo annuale d'ingresso degli sportivi stranieri che svolgono attività sportiva a titolo professionistico o comunque retribuita, da ripartire tra le federazioni sportive nazionali. Tale ripartizione è effettuata dal CONI con delibera da sottoporre all'approvazione del Ministro vigilante. Con la stessa delibera sono stabiliti i criteri generali di assegnazione e di tesseramento per ogni stagione agonistica anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili».

Si tratta di previsioni che hanno sollecitato numerose problematiche interpretative, sulle quali si è di recente espresso il CONI, con circolare del 16.04.2014, Prot. 5369.

LA CIRCOLARE – *Chiarimenti sull'ingresso e i permessi per professione sportiva per cittadini extracomunitari*

«A seguito delle modificazioni intervenute nell'arco del tempo, con la presente circolare si intende offrire un quadro riepilogativo delle disposizioni normative vigenti e fornire indicazioni di carattere pratico in merito a dubbi interpretativi e a numerosi quesiti posti sull'applicazione delle circolari del CONI n. 2024/2006 e n. 252/2007, consultabili sul sito CONI.

Visti d'ingresso per lavoro subordinato/sport o attività sportiva dilettantistica

(durata superiore a 90 giorni)

Quote d'ingresso

Il limite massimo degli ingressi degli sportivi non appartenenti alla UE impegnati nell'attività agonistica di alto livello, è annualmente fissato con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, su proposta del CONI.

Le richieste di visto possono essere accettate dalle FSN esclusivamente entro il limite delle quote assegnate.

Entro questo limite, s'intendono inclusi sia gli atleti che effettuano il primo ingresso in Italia, sia gli atleti già presenti sul territorio nazionale con un regolare permesso di soggiorno per motivi sportivi o di lavoro o familiari (fatte salve le norme che regolano i vivai giovanili).

Gli atleti tesserati da una FSN per una stagione sportiva, se riconfermati nella successiva, dovranno corrispondere a una nuova quota.

Il visto ritirato dallo sportivo straniero è considerato come quota utilizzata, la quale non potrà più essere recuperata salvo nei casi in cui:

1. l'atleta straniero non intenda più sottoscrivere il contratto o non intenda giungere sul territorio italiano per espletare l'attività sportiva a favore della Società richiedente;
2. l'atleta straniero giunto sul territorio risulti non idoneo agli accertamenti medico-sanitari alla pratica sportiva e non abbia disputato alcuna gara.

Tipologia visto

LAVORO SUBORDINATO/SPORT

a) La Società Sportiva che intende avvalersi della prestazione di sportivi non appartenente alla UE, dovrà formulare una proposta di contratto di soggiorno compilando l'apposito modello (Mod. SP) e una richiesta di dichiarazione nominativa d'assenso per lavoro subordinato/sport alla Federazione Sportiva Nazionale cui è affiliata, dandone comunicazione anche alla Questura competente che provvederà a inviare il relativo Nulla Osta direttamente al CONI.
b) La Federazione Sportiva Nazionale, accertati i requisiti della Società necessari per l'autorizzazione al tesseramento dello sportivo straniero, provvederà a trasmettere la proposta di contratto di soggiorno e la richiesta di dichiarazione nominativa d'assenso al lavoro subordinato/sport al CONI – Area Sport e Preparazione Olimpica.
c) Il CONI, recepita la richiesta della Società Sportiva tramite la Federazione di appartenenza, effettuati i controlli di rito, accertata la disponibilità delle quote e acquisito il Nulla Osta della Questura, emetterà la "dichiarazione nominativa d'assenso" e la inoltrerà via fax o via mail esclusivamente alla Rappresentanza Diplomatica e allo Sportello Unico territorialmente competenti. Per motivi di sicurezza, non sarà possibile per lo sportivo entrare in possesso di detto documento.
d) Lo sportivo straniero entro 8 giorni dal suo ingresso in Italia dovrà presentarsi allo Sportello unico competente per sottoscrivere il contratto di soggiorno, richiedere il codice fiscale e il modulo relativo alla richiesta di permesso di soggiorno.
e) La Società richiedente dovrà assolvere gli obblighi riguardanti l'assunzione utilizzando il modello "UNILAV".
ATTIVITA' SPORTIVA DILETTANTISTICA
a) La Società Sportiva che intende avvalersi delle prestazioni di sportivi non appartenenti alla UE dovrà formulare una richiesta di dichiarazione nominativa d'assenso all'attività sportiva dilettantistica alla FSN cui è regolarmente affiliata, dandone comunicazione anche alla Questura competente che provvederà a inviare il relativo Nulla Osta direttamente al CONI; lo sportivo dilettante non è tenuto a sottoscrivere un contratto di soggiorno: gli oneri pre visti da detto contratto sono assunti dalla Società Sportiva (alloggio, assistenza, sostentamento, spese di rimpatrio).
b) La Federazione Sportiva Nazionale, accertati i requisiti della Società necessari per l'autorizzazione al tesseramento dello sportivo straniero, provvederà a trasmettere la richiesta di dichiarazione nominativa d'assenso al CONI – Area Sport e Preparazione Olimpica.
c) Il CONI, recepita la richiesta della Società Sportiva tramite la Federazione di appartenenza, effettuati i controlli di rito, accertata la disponibilità delle quote e acquisito il Nulla Osta della Questura, emetterà la "dichiarazione nominativa d'assenso" e la inoltrerà via fax o via mail esclusivamente alla Rappresentanza Diplomatica e allo Sportello Unico territorialmente competenti. Per motivi di sicurezza, non sarà possibile per lo sportivo entrare in possesso di detto documento.
d) Lo sportivo non appartenente alla UE entro 8 giorni dal suo ingresso in Italia dovrà presentarsi allo Sportello unico competente per richiedere il codice fiscale e il modulo relativo alla richiesta di permesso di soggiorno.

Minori

La normativa vigente prevede che l'età minima per l'ammissione al lavoro è fissata al momento in cui il minore ha concluso il periodo d'istruzione obbligatoria e, comunque, non può essere inferiore ai 15 anni compiuti. Le richieste di visto per i minori di età compresa tra

15 e 18 anni, dovranno essere corredate dall'autorizzazione rilasciata dalla Direzione Territoriale del Lavoro competente.

Revoca

Nel caso in cui l'atleta non ritiri il visto o non intenda più svolgere attività sportiva per la Società richiedente, la FSN dovrà darne tempestiva comunicazione al CONI che predisporrà il provvedimento di revoca per la Rappresentanza Diplomatica, la Questura e lo Sportello Unico competenti.

PERMESSO DI SOGGIORNO

È un documento essenziale ai fini del tesseramento.

Il permesso di soggiorno consente reingressi multipli. Lo sportivo non appartenente alla UE dovrà accertarsi di essere munito di un permesso di soggiorno valido prima di lasciare l'Italia per effettuare trasferte all'estero.

Richiesta

Il permesso di soggiorno va richiesto tramite Ufficio Postale, dove è reperibile il Kit contenente la modulistica da compilare, alla quale dovranno essere allegati i documenti rilasciati dallo Sportello Unico dove lo sportivo straniero dovrà recarsi entro 8 giorni dal suo ingresso in Italia.

La ricevuta dell'assicurata con la quale è trasmessa tale documentazione consente il tesseramento e la libera circolazione in tutti gli Stati a eccezione dei Paesi Schengen, dove sarà possibile transitare solo se in possesso di un visto di tipo "D" con ingressi multipli in corso di validità. In caso contrario sarà necessario chiedere alla Questura un permesso di soggiorno provvisorio.

Sarà cura della Questura competente prendere contatto con lo sportivo non comunitario per la consegna del permesso di soggiorno definitivo.

Una volta ottenuto il permesso di soggiorno, dovranno essere compiuti i prescritti adempimenti volti a regolarizzare la posizione dello sportivo straniero sul piano fiscale, contributivo, assicurativo e sanitario.

Rinnovo

RINNOVO PERMESSO SOGGIORNO PER LAVORO SUBORDINATO/SPORT

- la richiesta del rinnovo permesso di soggiorno va presentata tramite Ufficio Postale;
- gli sportivi professionisti che rinnovano il permesso di soggiorno dovranno allegare alla documentazione contenuta nel Kit dell'Ufficio Postale copia dell'UNILAV, documento preventivamente inoltrato online all'ufficio competente da parte di un consulente del lavoro;
- il CONI sulla base della richiesta presentata dalla Federazione Sportiva Nazionale, trasmetterà il nulla osta al rinnovo del permesso di soggiorno alla Questura competente.

RINNOVO PERMESSO SOGGIORNO PER ATTIVITÀ SPORTIVA DILETTANTISTICA

- Il rinnovo del permesso di soggiorno comporta:
- presentazione da parte della Società Sportiva della richiesta di rinnovo (secondo il fac-simile del Mod. B) che, unitamente alla copia leggibile del permesso di soggiorno in scadenza, sarà inoltrata al CONI tramite la FSN di appartenenza (richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno);
- predisposizione e invio del nulla osta (Mod. B) da parte del CONI alla Questura e alla Società Sportiva tramite la FSN;

- inoltro, da parte della Società Sportiva, della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno utilizzando la documentazione contenuta nel Kit Postale alla quale dovrà essere allegato il Mod. B restituito dal CONI.

GARA SPORTIVA

(durata inferiore a 90 giorni)

Il visto per gara sportiva può essere richiesto per una durata pari all'effettivo periodo di svolgimento della manifestazione o fino a un massimo di 90 giorni in caso di partecipazione a una serie di manifestazioni.

La richiesta di visto per gara sportiva presentata dalle FSN dovrà contenere:

- la lista dei nominativi: atleti, tecnici, medici e dirigenti (sono esclusi familiari, giornalisti, video operatori, fotografi, supporter, sponsor e chiunque non faccia espressamente parte della delegazione sportiva);
- le date di nascita;
- i numeri dei passaporti e la loro validità;
- il ruolo di ciascun componente la delegazione;
- la sistemazione alloggiativa;
- soggetto responsabile delle spese di viaggio, soggiorno e assistenza sanitaria.

Le rettifiche concernenti i nominativi vanno presentate tempestivamente dalle FSN al CONI, al fine di evitare il ritiro del visto da parte di coloro che non sono più autorizzati.

Le FSN informeranno il CONI nei casi di:

- mancato arrivo in Italia di tutte le persone per le quali è stato richiesto il visto;
- mancato rientro nel loro Paese di origine al termine della manifestazione.

Non è possibile svolgere attività sportiva a titolo continuativo a favore di una Società Sportiva italiana per coloro che sono entrati in Italia con un visto turistico o con un visto per gara sportiva.

In caso di prolungamento del soggiorno in Italia rispetto alla durata del visto di ingresso, è necessario darne comunicazione alla Questura territorialmente competente.

Si conferma che non è possibile dar seguito a eventuali richieste relative a eventi dedicati a categorie master.

Modalità di trasmissione

Come in uso, le richieste di visto e di rinnovo permesso di soggiorno dovranno essere trasmesse al CONI - Area Sport e Preparazione Olimpica - per posta elettronica (visti@coni.it) o per fax (06/32723738).

La possibilità di svolgere attività professionali sportive, per la verità, è stata prevista da pochissime Federazioni, per cui si tratta di casi piuttosto eccezionali e di percorsi di integrazione molto difficilmente percorribili, se congiunti al numero chiuso di stranieri concesso nell'ambito delle federazioni e a talune norme discriminatorie sulle quali è dovuta intervenire la giurisprudenza.

IL CASO – *Il divieto di tesseramento di calciatori non comunitari in serie C*

[TRIBUNALE DI REGGIO EMILIA, Ordinanza 2 novembre 2000[14]]

«Con ricorso depositato il 27 settembre 2000 il cittadino nigeriano (…) conveniva in giudizio *ex* art. 44 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 la Federazione Italiana Giuoco Calcio al fine di ottenere la cessazione di un comportamento discriminatorio in proprio danno.

Esponeva di aver stipulato con l'A.C. Reggiana s.p.a. un contratto di lavoro subordinato sportivo in forza del quale si era impegnato a prestare l'attività lavorativa di calciatore a far tempo dalla stagione sportiva 2000/2001 e sino alla stagione sportiva 2001/2002.

Soggiungeva che la FIGC, richiesta per il tramite di Reggiana s.p.a. di procedere al tesseramento, aveva rinviato ogni decisione alla acquisizione di un parere *pro veritate* in ordine alla compatibilità fra le regole federali che ponevano limiti al tesseramento di calciatori extracomunitari e le norme statuali (D.Lgs. 286/98, cit.) e pattizie (Convenzione di New York del 16 dicembre 1996) sulla condizione dello straniero.

E poiché, a detta del ricorrente, la FIGC aveva già chiesto e ottenuto due pareri pro-veritate che avevano riconosciuto il diritto dei calciatori extracomunitari a essere equiparati ai lavoratori italiani, la risposta interlocutoria di tale Federazione si risolveva in un vero e proprio diniego al tesseramento cui conseguiva, stante la mancata abilitazione a svolgere l'attività agonistica, l'impossibilità di esercitare la propria attività di calciatore.

Tale diniego si basava, invero, sull'art. 40, comma 7 delle Norme Organizzative Interne Federali (N.O.I.F.) il quale, nel consentire il tesseramento di calciatori cittadini di paesi non aderenti alla Unione Europea alle società calcistiche di serie A e B nella rispettiva misura di cinque e di una unità non attribuiva tale facoltà alle squadre che, quale la Reggiana Calcio, disputavano il campionato di serie C.

(…) Ciò posto il giudicante osserva quanto segue. (…)

l'art. 43 del D.Lgs. 286/98 definisce come discriminatorio "ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica".

Va altresì premesso che la FIGC è l'unica federazione sportiva italiana riconosciuta dal CONI per ogni aspetto riguardante il gioco del calcio in campo nazionale (cfr. art. 1, comma 4 dello statuto nel testo approvato il 14 ottobre u.s.), che le società e le associazioni che svolgono l'attività del gioco del calcio in Italia si avvalgono di calciatori tesserati (art. 6, comma 1) e infine che spetta alla FIGC stessa il compito di procedere, alle condizioni stabilite da proprie norme organizzative, al tesseramento dei calciatori (art. 13, comma 1):

Ciò posto si osserva che, al di là delle giustificazioni fornite dalla FIGC, il mancato tesseramento del ricorrente trova reale e unico fondamento nel disposto dell'art. 40, comma 7 delle NOIF il quale, nel prevedere che solo le società di serie A e B possono tesserare giocatori extracomunitari, non consente analoga facoltà alle società di serie C fra cui la Reggiana Calcio

[14] Reperibile al link *http://www.fvgsolidale.regione.fvg.it/dettaglioTerzoLiv.asp?Sezione=07&Scheda=66&SubScheda=62&TLScheda=5*.

cui (…) è legato giusta il contratto di lavoro sportivo stipulato il 15.9.2000.
(…) è stato quindi escluso dalla possibilità di essere tesserato dalla FIGC solo sulla base della propria origine nazionale di nigeriano.
E tale discriminazione ha avuto l'effetto di compromettere l'esercizio di una "libertà fondamentale in campo economico" e, più in particolare, del diritto di esercitare l'attività di calciatore in Italia in quanto la FIGC è l'unico soggetto riconosciuto come deputato a organizzare il gioco del calcio nel territorio nazionale e a provvedere al tesseramento dei giocatori.
A nulla vale obiettare che (…) percepisce la retribuzione dal proprio datore di lavoro in quanto esercita l'attività di calciatore e ha un evidente interesse a eseguire la prestazione contrattuale: è infatti notorio che solo giocando il calciatore può mettere in mostra la propria abilità e che, viceversa, periodi di forzata inattività possono comportare una perdita di valore sul mercato.
Né, al fine di escludere l'adozione dei provvedimenti conseguenti all'accertamento di siffatto comportamento discriminatorio, può essere invocata la specialità dell'ordinamento sportivo.
L'art. 43 del D.Lgs. 286/98 – che trova fondamento (anche) nella Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale ratificata dalla Italia con legge 1 ottobre 1975, n. 654 – assicura l'eguaglianza degli esseri umani rispetto alle leggi e garantisce la parità di trattamento di fronte ai medesimi comportamenti da chiunque serbati; il principio di non discriminazione si coniuga dunque con quello di uguaglianza.
(…) Va quindi conclusivamente affermato che l'accertamento del comportamento discriminatorio deve comportare, in questa fase sommaria della procedura, l'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere gli effetti pregiudizievoli. A tal fine non assume particolare rilevanza verificare se la FIGC – la cui natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato si deve coniugare con la valenza pubblicistica di specifici aspetti della attività svolta – ha agito nella presente vicenda nell'esercizio di un potere di natura pubblicistica o privatistica atteso che l'art. 43, comma 2 del menzionato Decreto indica fra i comportamenti discriminatori anche quelli compiuti da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio e che l'art. 44 attribuisce (coerentemente) al giudice ordinario il compito di accertare ed eliminare tanto il comportamento discriminatorio del privato quanto quello della P.A.
Ciò posto e ribadito che il mancato tesseramento del ricorrente trova esclusivo fondamento nell'applicazione da parte della FIGC dell'art. 40, comma 7 delle NOIF, occorre dichiarare in via incidentale l'illegittimità di tale norma per contrasto con il disposto di carattere imperativo di cui all'art. 43 D.Lgs. 286/98.
Alla declaratoria di illegittimità della norma federale consegue il diritto del ricorrente di ottenere dalla FIGC il tesseramento quale calciatore professionista».

Nel senso dell'illegittimità dell'art. 40, comma 7, NOIF, si è espressa anche la giustizia sportiva, con decisione della Corte Federale Italiana del 4 maggio 2001, con la quale è stata affermata l'illegittimità delle disposizioni che limitano il numero di calciatori extracomunitari schierabili in campo, ma, al contempo, è stata sostenuta la ragionevolezza di disposizioni che tendano a una programmazione degli ingressi, così come accade in generale a livello nazionale, con la programmazione dei flussi.

Bibliografia essenziale

N. SACCON, *Melting Sport - Breve cronistoria giudiziale tra slanci innovatori e accidentali ritrosie*, in *http://www.meltingpot.org/Melting-Sport-Breve-cronistoria-giudiziale-tra-slanci.html#.U3zhDi-OiU0*

N. SACCON, *Melting Sport – Il tesseramento dei minori stranieri nei campionati FIGC: problematiche e soluzioni auspicabili*, in *http://www.meltingpot.org/Melting-Sport-Il-tesseramento-dei-minori-stranieri-nei.html#.U6FOFy-OiU0*, 25 marzo 2013

N. SACCON, *Melting Sport – FIGC: abrogati gli articoli discriminatori*, in *http://www.meltingpot.org/Melting-Sport-FIGC-abrogati-gli-articoli-discriminatori.html#.U6FNjC-OiU0*, 17 luglio 2013

Appendice di documenti e rapporti

- MeltingPot, *Sport alla Rovescia - Il documento integrale consegnato alla Figc Veneto*, in *http://www.meltingpot.org/Sport-alla-Rovescia-Il-documento-integrale-consegnato-alla.html#.U6FO7y-OiU0*, 19 dicembre 2012

Il punto di vista

Alla ricerca di un equilibrio fra prevenzione della tratta e divieto di discriminazioni. La complicata posizione dei minori stranieri non accompagnati in ambito sportivo

Dialogo con MAURO VALERI[1]

TG: Il problema delle discriminazioni nel mondo dello sport è un problema vastissimo, che si atteggia in maniera differente a seconda dell'attività sportiva considerata e che risulta attraversato, almeno, da due differenti tensioni: da un lato le disposizioni e le prassi discriminatorie, dall'altro la necessità di tutelare il minore dal rischio di sfruttamento e tratta. Proviamo a iniziare parlando del primo di questi due aspetti del problema?

MV: Per la verità non è possibile affrontare separatamente questi due aspetti: occorre necessariamente esaminarli in maniera combinata. Prima di spiegare perché, però, mi pare opportuno fare qualche considerazione preliminare, per comprendere il contesto di riferimento.
Occorre precisare che nella normativa sportiva, sia internazionale che italiana, non è prevista specificamente la figura del minore straniero non accompagnato. La normativa sportiva contempla solo due ipotesi, con riguardo ai minori stranieri: o che venga loro riconosciuto asilo, e in questo caso il minore viene equiparato a tutti gli effetti a un italiano; o che non venga richiesto o riconosciuto asilo, e in questo caso il minore straniero (accompagnato o meno) incontra vincoli e limiti piuttosto pesanti, anche se variano significativamente a seconda se si tratti di primo tesseramento, di cittadini comunitari o extracomunitari, se i minori abbiano più o meno di 16 anni, ecc. Faccio qualche esempio: nessun minore può entrare in un altro Paese per motivi sportivi e, anche quando entra accompagnando un genitore, per ricongiungimento familiare, la Federazione internazionale prevede che per il primo anno il minore non possa essere tesserato (cioè deve essere residente in Italia da almeno 12 mesi). Queste previsioni sono importanti per comprendere l'ottica di fondo della normativa sportiva, che riflette l'idea che la protezione dei diritti del fanciullo consista nell'evitare che diventi vittima di tratta.
Faccio un altro esempio, relativo a un problema che ha molto interessato i minori stranieri non accompagnati: tutti i minori (italiani e stranieri) devono dichiarare se hanno giocato in altre federazioni, perché coloro che sono già stati tesserati incontrano problemi enormi, dal momento che la società che li acquista deve corrispondere alla società di provenienza un ammontare in denaro[2]. Quando il minore è straniero questo passaggio si caratterizza in un *transfer* internazionale

[1] Presidente dell'Osservatorio sul razzismo e antirazzismo nel calcio, *ex* Presidente Supplente del Comitato per Minori Stranieri. L'intervista è stata svolta da Tatiana Guarnier il 19.05.2014.

[2] Così prevede l'art. 6 (Premio di addestramento e formazione tecnica) della Legge n. 91 del 1991, come modificato dal d.l. n. 485 del 1996, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della L. n. 586 del 1996: «Nel caso di primo contratto deve essere stabilito dalle Federazioni sportive nazionali un premio di addestramento e formazione tecnica in favore della società o associazione sportiva presso la quale l'atleta ha svolto la sua ultima attività dilettantistica o giovanile. Alla società o alla associazione sportiva che, in virtù di tesseramento dilettantistico o giovanile, ha provveduto all'addestramento e formazione tecnica dell'atleta, viene riconosciuto il diritto di stipulare il primo contratto professionistico con lo stesso atleta. Tale diritto può essere esercitato in pendenza del precedente tesseramento, nei tempi e con le modalità stabilite dalle diverse federazioni sportive nazionali in relazione all'età degli atleti e alle caratteristiche delle singole discipline sportive. Il premio di addestramento e formazione tecnica dovrà essere reinvestito, dalle società o associazioni che svolgono attività dilettantistica o giovanile, nel perseguimento di fini sportivi»; *n.d.r.*

e quindi, accanto alle ragioni economiche, entra in gioco la prevenzione dalla tratta, per cui le federazioni chiedono al minore straniero la dichiarazione che non è stato mai tesserato dalla federazione del Paese di provenienza. Questo già costituisce un primo vincolo aggiuntivo per i minori stranieri. Quando, per di più, il minore straniero è anche non accompagnato, questo vincolo diventa più importante, perché è molto più complicato rispondere a questa richiesta, per diverse ragioni. Innanzitutto perché, con riguardo ai m.s.n.a., sono state svolte delle indagini familiari dal Ministero, nel corso della procedura di identificazione e accoglienza, quindi si pone il problema se, avviando queste ricerche nel Paese di provenienza, non debbano essere coinvolti anche i genitori del minore attualmente in Italia: se si ha a che fare con il Paese di origine, il tutore non è più sufficiente. In secondo luogo, questa richiesta ci mette in contatto con lo Stato di origine, il quale potrebbe sostenere la necessità che il minore venga rimpatriato.

TG: Infatti molto spesso i minori temono questo passaggio, perché non vogliono avere contatti con lo Stato di origine.

MV: Immagino. Difatti questo è il secondo dei blocchi enormi che si verifica, specificamente con riguardo ai m.s.n.a. Un ragazzo del Togo, ad esempio, è riuscito a evitare questo passaggio perché gli era stato riconosciuto l'asilo politico e, in questo caso, le federazioni riconoscono l'impossibilità di mettere in contatto lo straniero con il Paese di origine, ma è molto difficile che altrettanto possa accadere per i m.s.n.a. non richiedenti asilo.
Per cui, questa normativa restrittiva produce effetti differenti a seconda dello *status* del minore straniero di volta in volta considerato, implicando effetti più pesanti per i m.s.n.a. Dall'altra parte, però, essendo stata pensata per arginare il fenomeno dei minori vittime di tratta, necessita di essere applicata *soprattutto* ai minori non accompagnati, che ne sono emblematicamente potenziali vittime. Di conseguenza é difficilissimo pensare a interventi normativi che eliminino questi particolari vincoli, se non seguono una rielaborazione della normativa italiana sulla tratta. Sono percorsi da svolgere parallelamente, perché la predisposizione di garanzie avverso la tratta è una condizione indispensabile per modificare l'attuale normativa sportiva. E questo è un problema tipico dei m.s.n.a. perché, mentre quello discriminatorio è condiviso, ad esempio, con i minori nati in Italia da genitori stranieri (i quali soggiacciono agli stessi vincoli aggiuntivi), la particolare attenzione dovuta al rischio di tratta è un problema che si presenta soprattutto per i m.s.n.a.
Quindi, mettere mano alla normativa sportiva che impone questi vincoli implica, da un lato, la necessità di giungere a considerare i m.s.n.a. una realtà sociale significativa in Italia, riconoscendoli come soggetti di diritto anche nello sport e garantendo loro un percorso che ribadisca che anche lo sport è integrazione; dall'altro lato, però, bisogna essere in grado di garantire che ciò non favorisca la tratta sportiva.
In ogni caso, per avere una concreta dimensione del fenomeno, bisogna considerare che a oggi i casi di tratta sportiva non sono stati tantissimi, ma all'80% si trattava di minori non accompagnati.

TG: Quindi ogni intervento normativo che cerchi di tenere in considerazione le particolari esigenze dei m.s.n.a. e di eliminare le speciali barriere che incontrano non può trascurare questi dati.

MV: Ogni tentativo di cambiamento di queste normative deve essere molto attento e, quando si ha a che fare con i m.s.n.a., deve prevedere contestualmente un soggetto che si faccia carico del problema, svolgendo tutte le verifiche necessarie e facendo adeguati riscontri. Questo è un

percorso che noi avevamo avviato con il Comitato per Minori Stranieri (CMS), utilizzando un'apposita banca-dati e accompagnando questi riscontri alle indagini familiari. Oggi non so se la Direzione generale stia facendo qualcosa di simile, né se vi sono politiche che vadano in questo senso.
In ogni caso, lo ripeto, prima di avviare un qualunque percorso di eliminazione del problema discriminatorio che può insidiarsi nell'obbligo di riscontro del previo tesseramento occorre predisporre tutta una serie di norme che possano tutelare effettivamente il minore all'interno delle federazioni e, in maniera particolare, il m.s.n.a., tenendo in considerazione la particolare situazione di esposizione al rischio di tratta che lo interessa. Questo è un tentativo che ho compiuto in passato con il settore giovanile scolastico della FIGC, che mi aveva chiamato proprio per il problema del tesseramento quando mi occupavo di m.s.n.a. Avevamo provato a proporre delle norme di apertura, supportando il lavoro con una ricerca sulla consistenza numerica del tesseramento nel Paese di origine fra i m.s.n.a., perché questo è un indice di possibile tratta.
Alla luce della riscontrata scarsità di questi casi, abbiamo potuto pensare un percorso particolare di tesseramento, accompagnato però da un controllo molto più rigido rispetto a quello previsto, ad esempio, per i minori stranieri figli di migranti. L'idea di linee di modifica che valutassero percorsi su un doppio binario era passata, ma è stata poi arrestata nel 2009, quando è cambiata tutta la normativa, sia quella calcistica che quella di altre federazioni sportive, per via di alcuni casi di tratta (che non hanno riguardato l'Italia, ma la Francia e l'Inghilterra). In seguito a questi casi è stata introdotta una normativa molto più rigida e, ad esempio nel mondo del calcio, è stato istituito un apposito ufficio all'interno della FIGC, che si occupa del tesseramento. Tutto questo mentre si inaspriva in Italia anche la disciplina dell'immigrazione, chiudendo così tutte le possibilità di intervento.
La stessa norma sul tesseramento, però, può avere qualche connotazione anti-tratta con riferimento ai m.s.n.a., ma non con riferimento ai figli di stranieri nati in Italia: se sono nati e cresciuti qui, come possono essere vittime di tratta? Un discorso analogo potrebbe rivolgersi ai minori di 8-10 anni, considerando che questo genere di tratta non viene avviata, generalmente, prima dei 10-12 anni.

TG: Quindi, il problema discriminatorio esiste, ma è più accentuato per i minori stranieri accompagnati?

MV: Anche dal punto di vista dei profili discriminatori il discorso è complicato, perché è vero che la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo parla di diritto al gioco, ma non parla di diritto allo sport. La Convenzione tutela quindi dalle discriminazioni nel gioco, ma quando si svolge attività sportiva all'interno di una federazione scattano meccanismi differenti. È chiaro che siamo di fronte a una distinzione sottile, però qualsiasi federazione può affermare di garantire il diritto al *gioco*, ad esempio, riconoscendo la possibilità di partecipare ai tornei, senza per questo dover arrivare al tesseramento, ossia al momento che segna il confine con l'*attività sportiva*. Ciò rende molto difficile arrivare a una condanna per le federazioni quando prevedano discriminazioni nel tesseramento.
Un altro ostacolo grande per la tutela dalle discriminazioni in quest'ambito è che in Italia lo sport non sta neppure in Costituzione e ciò è legato evidentemente al ruolo che lo sport ha avuto in epoca fascista. Bisogna tenere presente che lo statuto originario del CONI, del 1942, diceva che il

CONI perseguiva come obiettivo lo «sviluppo morale e fisico della razza» e che la parola razza è rimasta a lungo anche dopo la Costituzione: è stata eliminata solo nel 1999.

TG: Posta questa differenza tra "gioco" e "attività sportiva", per tornare ai m.s.n.a., a partire da quale fase della procedura di accoglienza è possibile tentare di avviare il minore a un'"attività sportiva"?

MV: Finché non viene assegnato un tutore il minore può ovviamente giocare, ma sicuramente non può fare attività sportiva. In realtà, nella prassi, è necessario anche il permesso di soggiorno, perché fino a poco tempo fa le federazioni chiedevano un permesso di soggiorno valido per almeno un anno dal momento del tesseramento e questo rendeva praticamente impossibile l'iscrizione dei ragazzi, dal momento che i permessi sono sempre molto brevi. Tempo addietro è stata fatta una battaglia verso alcune disposizioni del regolamento della FIGC che prevedeva addirittura la possibilità di tesseramento solo per coloro che erano dotati di permesso per studio o lavoro, non solo a livello professionistico, ma anche per i dilettanti[3].
Anche dove vi siano tutela e permesso di soggiorno, però, l'attenzione deve rimanere massima, perché si sono verificati diversi casi di pseudo-tutoraggio che hanno destato un allarme molto elevato. Riporto un caso emblematico, per quanto estremo, che è arrivato alla mia attenzione: un signore è andato in Colombia e si è fatto assegnare dai genitori la tutela per due bambini, di 10 e 12 anni, garantendo che li avrebbe fatti frequentare la scuola e che avrebbero anche svolto attività sportiva; giunti in Italia, questi due bambini sono andati a dormire in una struttura di una squadra di calcio e, dal momento in cui il provino dei bambini è andato male, sono stati riportati in Colombia. Non occorre dire altro per dimostrare che l'interesse di questo signore non era che i ragazzi studiassero e che facessero, in aggiunta, anche attività sportiva. Quindi: non è sufficiente che ci sia un tutore, perché il tutore potrebbe avere degli interessi, essendo anche l'amministratore del patrimonio del ragazzo. Da questo punto di vista è meglio che tutore sia il Comune: qualche tempo addietro mi è capitato di affrontare il caso di cinque ragazzi camerunensi, giunti in Italia e affidati al Comune di Torino, il quale li ha accolti e ha avviato un percorso di integrazione basato su corsi di formazione al lavoro, mentre ha proibito di giocare nelle squadre. Ritengo sia stata una scelta molto seria, volta a dare un segnale ai trafficanti e a far capire che non basta portare qui i ragazzi per farli giocare.
Uno soltanto di questi ragazzi ha proseguito dopo i 18 anni, giocando a pallone.

TG: Che tipo di permesso ha ottenuto?

MV: In quel caso il ragazzo ha avuto prima un permesso per affidamento e poi per studio.

[3] Si riporta qui, ad integrazione dell'intervista, un estratto del comunicato della Campagna riferito alla vicenda e reperibile alla pagina *http://www.tpo.bo.it/sport/29-gioco-anch-io-una-scommessa-vinta*: «Si tratta della campagna "Gioco Anch'io", lanciata nel gennaio 2012 da un'assemblea di polisportive antirazziste e palestre popolari e UISP ad Ancona. È stata una scommessa, perché si ambiva, partendo dal basso, di andare ad incidere concretamente nella modifica dei regolamenti della FIGC per quanto riguarda l'accesso alla pratica sportiva per i migranti e i figli dei migranti. Dopo un anno e mezzo di dibattiti, iniziative, incontri, tornei di calcio multietnici, alla fine questa sfida è stata vinta. È con soddisfazione che apprendiamo la notizia che i comma 11 e 11bis dell'articolo 40 del regolamento FIGC sono stati abrogati. Finalmente vengono eliminati il requisito della residenza in Italia da almeno 12 mesi e quello della necessità del permesso di soggiorno (per i giocatori extracomunitari) valido fino al termine della stagione, per quanto riguarda i migranti mai tesserati all'estero; mentre per i precedentemente tesserati all'estero non sarà più necessaria la documentazione relativa all'attività lavorativa o di studio e sarà possibile tesserarne 2 e non più 1»; *n.d.r.*

TG: Quindi non un permesso legato all'attività sportiva. Da questo punto di vista, il compimento di un'attività sportiva aiuta, al raggiungimento dei 18 anni, a ottenere un permesso di soggiorno?

MV: No. Dal momento che, evidentemente, non esiste un permesso per gioco, si dovrebbe pensare a un permesso per ragioni di lavoro, ma è molto difficile perché occorre arrivare a categorie molto elevate.

TG: Quindi, se le potenzialità di integrazione sociale sono già perseguite dal *gioco* sportivo mentre quelle di integrazione giuridica sono difficilmente perseguibili dall'*attività* sportiva, allora in quest'ultimo ambito si può dire che sono più i rischi che le potenzialità integrative, per un m.s.n.a.?

MV: Sicuramente. Poi bisogna tenere in considerazione che la normativa di quasi tutte le federazioni non contempla forme di tutela degli stranieri, a prescindere dagli *status* individuali. C'è un numero limitatissimo di cittadini stranieri consentito e così alle federazioni, non esistendo distinzioni fra "categorie di stranieri", conviene prendere direttamente un campione dall'estero piuttosto che investire in una lunga, e sempre incerta, formazione di un minore. Questo fa sì che sia molto difficile per un m.s.n.a. passare ai livelli successivi. Lo dimostra il fatto che in altri Paesi d'Europa ci sono rifugiati e richiedenti asilo che sono riusciti ad arrivare in serie A, mentre in Italia questo non accade. Il sistema è talmente nazionalista, da questo punto di vista, da far fuori tutti i ragazzi che sono in Italia da stranieri. Quindi qui occorrerebbe fare un passo ulteriore e arrivare alla legge sulla cittadinanza. È chiaro ad esempio quali importantissimi effetti potrebbe produrre una normativa sulla cittadinanza maggiormente inclusiva, che, ad esempio, preveda la possibilità di acquistare la cittadinanza *iure soli* per i figli di stranieri nati sul territorio italiano. Basta guardare alla nazionale di calcio tedesca e alla quantità di "stranieri" presenti al suo interno per capire quanto possa incidere la normativa sulla cittadinanza; da noi non sarebbe neppure pensabile.
Da questo punto di vista, da noi, i m.s.n.a. sono discriminati forse tanto quanto i figli dei migranti, per cui bisogna anche stare attenti a evitare che si crei un circuito che favorisca i m.s.n.a. rispetto ai figli dei migranti. E questo complica ulteriormente le cose, perché interventi in questo settore devono essere necessariamente abbinati ad altri interventi normativi, ad esempio alla possibilità di inserire i figli degli stranieri nati in Italia. Bisogna cercare un linguaggio, anche normativo, adeguato, molto chiaro e contemporaneamente molto attento, per il versante di cui dicevamo prima, al problema della tratta. Ad esempio, bisogna chiarire molto bene che il m.s.n.a. cui si possono aprire le porte del calcio è il minore non vittima di tratta, caratterizzandolo non solo nella normativa generale, ma in un concetto sportivo.
Per arrivare a questo occorrerebbe che l'Italia assumesse una posizione, riconoscendo una peculiarità alla posizione dei m.s.n.a., facendo valere a livello internazionale il percorso di integrazione che svolge con loro. Ma questo è un percorso molto difficile, che richiederebbe una considerazione adeguata di ciascun caso particolare. In otto anni di esperienza ho incontrato minori che si sono mossi per le ragioni più varie, dalle più serie alle meno serie, per cui non è facile – né sarebbe corretto – considerarle tutte alla stessa stregua.

TG: Dunque non è semplice considerare i m.s.n.a. come un'unica "categoria", come accade con i rifugiati?

MV: Esatto. Per cui, mentre da un lato è difficile prevedere delle tutele di diritti "specifici", perchè spesso questi minori non sono portatori di interessi e storie affini, dall'altro è più semplice

prevedere delle cautele attraverso i fenomeni di tratta, in quanto, da questo punto di vista, una caratterizzazione comune esiste, ed è quella della mancanza di accompagnamento. Dico questo per ricordare che è sempre necessario avere la massima cautela e verificare caso per caso: se il minore ha bisogno di tutela, allora occorre provvedere in tal senso; se invece è maggiormente opportuno vagliare le opportunità di un rimpatrio assistito, è bene perseguire questa strada. Ad esempio, mi è capitato di incontrare diversi ragazzi vittima di "kanun"[4] e, pur se questa pratica non viene riconosciuta a livello internazionale, di fronte alla dimostrazione proveniente dalle indagini ufficiali nazionali ho agito affinché le vittime potessero avere il permesso di soggiorno in Italia. Da quel momento, però, una volta che si è sparsa la voce, mi sono arrivate richieste di minori che asserivano di essere vittime di kanun da Valona, dove questa pratica non è diffusa.
Senza arrivare a tanto, molto più banalmente, mi è capitato anche di incontrare ragazzi albanesi che sono venuti in Italia solo perché consapevoli di non poter essere espulsi secondo la normativa italiana, ma senza particolari esigenze di tutela. Riporto un altro esempio, che mi è capitato nel corso della mia attività: un caso eclatante di un prete che è andato in Albania, dicendo di portare i ragazzi da lui, presso la sua struttura di accoglienza, per poter risiedere in Italia. I ragazzi, non tutti bisognosi di tutela, prendevano la barca, giungevano in Italia e, guarda caso, finivano nel suo centro. Bisogna stare sempre molto attenti. In quel caso, una volta scoperto, abbiamo addirittura tentato di far chiudere un centro, che svolgeva attività sia di prima, sia di seconda accoglienza, sia di formazione professionale.

TG: Come si può svolgere indagini di questa portata?

MV: Al tempo in cui esisteva il Comitato per Minori Stranieri, indagini di questo tipo venivano svolte, si cercavano le cause di potenziale rischio di tratta e se ne verificava la consistenza numerica. Come dicevo prima, il CMS svolgeva controlli sui minori, verificando ad esempio se nel Paese di provenienza svolgessero già attività sportiva. Oggi non so se la Direzione generale può svolgere questo genere di ricerche e di controlli, perché in passato erano attività frutto anche di stretti accordi con il Settore Giovanile e Scolastico della FIGC.

TG: E questa ricerca come aiutava nella valutazione caso per caso della situazione dei ragazzi?

MV: Aiutava perché la via più semplice della tratta dei minori per ragioni sportive funziona in questo modo: il potenziale procuratore va nel Paese extraeuropeo; i ragazzi sanno già che arriverà e vanno a giocare di fronte al suo albergo per dimostrare la loro bravura; ne vengono scelti un po', che vengono portati in Italia con un visto turistico, e viene loro fatto il provino; quelli che falliscono spesso si rifiutano di rientrare nel Paese di origine, fuggono e rimangono in Italia, cercando il più possibile di evitare identificazioni e controlli (dunque diventando facile preda dei circuiti di sfruttamento, lavorativo, ma non solo); quelli che vengono selezionati, invece, vengono reinviati in Patria e vengono fatti rientrare con il genitore, al quale la società interessata al minore dà un lavoro temporaneo (ad esempio, di sei mesi); il ragazzo viene tesserato con il genitore, il quale dà una delega al procuratore per il momento in cui ritornerà nel proprio Paese. Ci sono giocatori che sono finiti in serie A con questo sistema.

TG: Con questo meccanismo, quindi, viene eluso tutto il sistema di segnalazione e assegnazione del tutore previsto dal nostro ordinamento per i m.s.n.a.

[4] Una sorta di "legge del taglione" applicata nel nord dell'Albania, *n.d.r.*

MV: Si, è un meccanismo di elusione, perché dopo sei mesi il minore non è più accompagnato, ma ha già un tutore, della società sportiva, indicato dal genitore.

TG: A questo punto si capisce la *ratio* della normativa sul previo tesseramento, almeno quando viene applicata ai m.s.n.a.

MV: Da un lato è una norma anti-tratta (bisogna tenere presente che, ad esempio, per quanto riguarda la Federazione Italiana Giuoco Calcio – FIGC – queste norme stanno nel capitolo dedicato alla protezione dei minori). Per altro verso è una norma che riguarda il rapporto tra le federazioni, perché nel caso di un precedente tesseramento, la società interessata è tenuta a corrispondere il costo della formazione sostenuto dalla precedente.
Questo è un punto importante, perché spiega anche quali sono gli interessi economici della società sportiva. Supponiamo di avere a che fare con una piccola società: una opportunità per una piccola società è quella di trovare un piccolo campione, da rivendere a un'altra società, la quale dovrà corrispondere non solo i soldi dell'acquisto del ragazzo, ma anche della formazione lui impartita. Questo discorso vale sia nel rapporto fra la società italiana e quella straniera, sia fra le società italiane. Dunque, nel caso del m.s.n.a., se pure si volesse tentare di introdurre modalità di autocertificazione, scatterebbe comunque la segnalazione fra le federazioni (mi è capitato di imbattermi in denunce relative a ragazzi che non avevano segnalato di aver fatto parte di altre federazioni, le quali in seguìto lo hanno scoperto).
Qui emerge un altro versante del fenomeno da non trascurare, quello economico: bisogna considerare che in quest'ambito ci sono degli interessi enormi. È difficile immaginare quanto possa valere un ragazzo che finisce in serie A, ma ci muoviamo nell'ordine di misura dei milioni di euro. Quando gli interessi sono così grossi anche le politiche che vengono avviate ne risentono e ne vengono influenzate. Un procuratore, che è riuscito a vendere un ragazzo a una società di serie A, mi diceva che per ogni partita riceveva un gettone e che tramite questo ragazzo è riuscito a guadagnare diversi milioni di lire.

TG: In teoria, però, i soldi vengono guadagnati dal ragazzo e compongono il suo patrimonio, che dovrebbe essere solo amministrato dal tutore.

MV: Formalmente è così, ma nell'ambito delle giustificazioni delle spese e dell'amministrazione possono farsi rientrare molte voci e, fino ai 18 anni, tutte queste operazioni vengono gestite esclusivamente dal tutore. Poi, se il ragazzo va bene, il passaggio successivo è che il minore e il tutore vadano a trattativa, consentendo a quest'ultimo di guadagnare molto di più.

TG: Forse proprio per via degli enormi interessi economici abbiamo parlato prevalentemente del calcio e di frequente il problema del tesseramento viene denunciato con riferimento alla FIGC, mentre in realtà esiste anche per altre Federazioni e per altri sport. Possiamo fare altri esempi?

MV: Ad esempio anche il nuoto fino a poco tempo fa era rigidissimo e molto chiuso, per politica della Federazione. La pallavolo e la pallanuoto, addirittura, si permettono di non equiparare i comunitari agli italiani.

TG: In questo genere di norme, però, andando al di là della necessità di prevenzione della tratta, è difficile non scorgere l'evidenza di un problema discriminatorio.

MV: Senz'altro, ma è molto difficile intervenire perché lo sport non è considerato fra gli aspetti fondamentali della vita dell'uomo, per cui l'art. 43 del TUIM non sempre può essere applicato.

TG: Ma quando lo sport diventa una professione entriamo nel campo delle discriminazioni sul lavoro.

MV: Però il "lavoro sportivo" è riconosciuto solo con riferimento a 6 sport in Italia; le altre federazioni sono a titolo dilettantistico e non instaurano veri e propri rapporti di lavoro. Ad esempio, il pagamento nella pallavolo non viene saldato come corrispettivo di una prestazione di lavoro, viene saldato a titolo di rimborso.

TG: Quali sono gli sport nei quali si può instaurare un rapporto di lavoro?

MV: Una parte del calcio maschile (serie A, serie B, prima e seconda categoria), basket maschile (A1 e A2), motociclismo, ciclismo, golf e boxe.

TG: Mi scusi, capisco bene? Il calcio e il basket maschili sono una professione e il calcio e il basket femminili no?

MV: Esatto, e intervenire su questo ulteriore problema discriminatorio è molto difficile. In ogni caso, questi sono i soli sport considerati professionistici e qui è possibile una tutela antidiscriminatoria, in qualità di lavoratore. Ma il TUIM non prevede una tutela antidiscriminatoria per ragioni di sport e in quest'ambito è dunque inutilizzabile.

TG: Non possono essere utilizzate le numerose convenzioni internazionali e la normativa europea che prevedono il divieto di discriminazioni?

MV: Tutte le convenzioni che non prevedano strumenti sanzionatori sono molto difficilmente utilizzabili nella pratica. Anche ove si riescano ad applicare, poi, consentono di arrivare a richiami e infrazioni. La Federazione nuoto, ad esempio, è stata condannata a 10 milioni di euro di infrazione, ma si tratta di numeri che toccano poco organizzazioni ricche come questo genere di federazioni. Lo stesso UNAR non ha poteri sanzionatori, ma può limitarsi a fare *moral suasion*. Inoltre, nel caso delle federazioni sportive, è molto difficile intervenire sulla normativa che si sono date, perché si tratta di associazioni private, che godono di libertà di decisione normativa al loro interno.

TG: Private e autonome, però, non significa esenti dalla normativa antidiscriminatoria.

MV: Senz'altro. Ma tutto diventa molto più difficile. Faccio un esempio del quale mi sto occupando proprio in questo momento: il badminton è uno tra gli sport che si sono mostrati più aperti nei confronti degli stranieri, eppure il "Regolamento gare" prevede che – e cito – «ai campionati individuali sono ammessi a partecipare giocatori con cittadinanza italiana»[5], «al campionato italiano juniores possono partecipare solo giocatori di nazionalità italiana»[6]; nella coppa Italia, invece, per chissà quale ragione, possono partecipare anche i cittadini comunitari[7]. Questo fa capire bene come ci sia larghissima discrezionalità. Per non dire che ciascuno fa come vuole. Anche in uno sport aperto come il badminton non si riesce ad abbattere l'idea che lo sport deve tutelare gli italiani. E stiamo parlando peraltro di uno sport nel quale non girano molti soldi e gli interessi sono limitati. Se portiamo questo discorso nel mondo del calcio, dove gli interessi sono miliardari, si intuisce la differenza.

[5] Art. 4.4.1. del Regolamento gare, 1 febbraio 2014, reperibile al link *http://www.badmintonitalia.it/la-federazione/carte-federali.html, n.d.r.*
[6] Art. 4.4.3., Reg. gare, cit., *n.d.r.*
[7] Art. 6.1.3., Reg. gare, cit., *n.d.r.*

TG: Che atteggiamento ha il CONI in proposito?

MV: Se vuole un parere personale, mantiene un approccio che potrei definire razzista, nel senso che perdura una discriminazione istituzionale. E sono diverse le sentenze che hanno condannato alcune federazioni per discriminazione a base etnica perché rifiutavano il tesseramento di atleti stranieri. Almeno sinora, attendiamo di vedere come si esprimerà Malagò, che sul punto non ha ancora preso posizione. Durante la gestione precedente è stato fatto una sorta di "gioco delle tre carte" utilizzando il concetto di «vivaio nazionale», il quale dovrebbe essere concepito come il "vivaio di tutti coloro che stanno nel vivaio" (ossia in Italia). Così sembrava agli inizi, quando si parlava di sport interculturale e si affermava espressamente che i vivai sono espressione di tutte le cittadinanze. Questo concetto è stato invece ribaltato, a partire dal 2004, tramite una serie di circolari che, inserendo una serie di blocchi, ne hanno trasformato il senso, rendendolo il "vivaio degli italiani"; o meglio, degli italiani che stanno in Italia. Nel mio lavoro ho incontrato atteggiamenti schiettamente nazionalisti e mi sono confrontato, ad esempio nella FIGC, con persone che hanno apertamente sostenuto che in Italia devono giocare solo gli italiani. Alla mia obiezione che questo è discriminatorio, ho incontrato un muro di gomma.
Su questo poi si innestano gli interessi economici. Si sono prese a modello le scuole calcio, che si frequentano a pagamento: qui ci sarebbero elevati potenziali integrativi, ma oramai anche le scuole vengono concepite in maniera strumentale al reperimento dei futuri campioni. Basta prendere ad esempio l'esperienza dei Liberi Nantes, una squadra di giocatori richiedenti asilo. Siccome sono diventati il simbolo dell'Italia sono riusciti a giocare in terza categoria, dove però è previsto che gli stranieri non possano giocare, se non in numero molto limitato (la norma è cambiata di recente, ma così era quando hanno iniziato a giocare). La FIGC ha allora inventato uno "stratagemma": possono giocare alle partite, ma le partite finiscono sempre, a prescindere dal numero dei gol, con la vittoria della squadra avversaria, così che, anche se fossero i più forti, in classifica stanno a zero; sono fuori classifica.

TG: Avanzo un'ipotesi: è possibile che dietro queste normative ci sia anche la paura che la precarietà del soggiorno si ripercuota sulla continuità del rapporto con la squadra? È possibile che le federazioni abbiano timore di investire su soggetti da un momento all'altro espellibili?

MV: Per quel che posso ricavare dalla mia esperienza, questa lettura è fin troppo raffinata. Siamo di fronte a fenomeni molto più grezzi, legati a una tradizionale chiusura del mondo dello sport. È un po' difficile da capire perché nella visione comune siamo abituati a pensare al mondo dello sport come a un mondo aperto, mentre è molto chiuso, soprattutto a certi livelli. Poi, ovviamente, ci sono delle differenze di federazione in federazione. L'UNAR ha fatto un intervento con la FIDAL (Federazione Italiana di Atletica Leggera) che è andato a buon fine: nel 2012 la FIDAL aveva predisposto una norma per le gare su strada ove si statuiva che lo straniero (senza alcuna differenza) poteva gareggiare solo nella regione nella quale era tesserato. Cosa ancora più bizzarra era che i premi della gara sarebbero comunque andati agli italiani che arrivavano per primi: cioè, se l'italiano arrivava ottavo, ma i primi sette erano stranieri, l'italiano si aggiudicava il primo premio. Cosa ancora più preoccupante è che sono venuto a sapere di questa norma perché la Gazzetta dello Sport conteneva un articolo che inneggiava a queste previsioni,

"in difesa dei vivai italiani". Questo caso, dicevo, si è risolto in maniera positiva perché nel giro di 24 ore dalla segnalazione la FIDAL ha cambiato la norma[8].
All'origine di tale atteggiamento della FIDAL, vi era un problema reale: un gruppo di ragazze dell'Europa dell'Est e di ragazzi africani che i procuratori portano in Italia per tre mesi, fanno gareggiare prendendo loro i soldi e poi rimandandole in patria. Se è ragionevole pensare a una norma che ponga il limite di far gareggiare chi ha solo un visto turistico, tentando di colpire il potenziale sfruttatore, e non la potenziale vittima, diviene invece una discriminazione se finisce per colpire indiscriminatamente tutti gli stranieri.
Insomma, ferma la finalità di prevenire la tratta o il raggiro, bisogna trovare soluzioni che non discriminino tutti gli stranieri presenti in Italia.
Per riportare un altro caso collegato all'atletica leggera: tempo addietro mi è capitato di lavorare con una ragazza che era stata portata in quelli che erano ancora CPT[9] e che era venuta in Italia perché il suo procuratore le aveva sequestrato il passaporto, così da poterla ricattare e trattenerle i soldi delle vittorie. Quando poi è stata fermata senza documenti ed è stata portata in un CPT, lei, disperata, ha chiesto insistentemente di essere riportata nel Paese di origine.
Tutto questo per ribadire ancora una volta che, fermo il diritto degli stranieri e dei m.s.n.a. di reclamare il divieto di discriminazioni nello sport, il fenomeno è molto articolato.

TG: Vorrei ora affrontare un altro quesito, che mi pare importante dal momento che ci stiamo occupando di m.s.n.a.: se è vero che è molto difficile per i ragazzi riuscire a ottenere un permesso al compimento dei 18 anni tramite l'attività sportiva (dal momento che spesso non è neppure catalogabile come lavoro) e che i fini integrativi possono perseguirsi tramite il gioco, a prescindere dal tesseramento, allora le strutture di accoglienza dovrebbero forse concentrarsi maggiormente su attività di studio o di formazione che consentano al minore di permanere regolarmente sul territorio italiano al raggiungimento della maggiore età, piuttosto che insistere sulla strada dell'iscrizione in federazione. Ovviamente non perdendo le potenzialità integrative insite nello sport e perseguendo questa strada solo quando possa concretamente trasformarsi in una professione (ossia in un permesso).

MV: Di certo è molto difficile riuscire ad arrivare a un permesso di soggiorno per mera attività sportiva. Poi tutto dipende anche da quanto è influente l'organizzazione che sta dietro la struttura. Parto, come sempre, da un caso del quale mi sono occupato. Un ragazzo del Camerun è venuto a giocare in Italia per il torneo di Viareggio, entrando in maniera assolutamente regolare; è scappato dal torneo e di lui non si è più saputo nulla per un anno, quindi è diventato non accompagnato; ci è arrivata dopo un anno la segnalazione attraverso una piccola società di calcio, legata a una più grande; abbiamo avviato le indagini familiari e il percorso ordinario di accoglienza previsto per i m.s.n.a. Bene, questo ragazzo, dopo essere stato un anno in Italia, ha ottenuto l'asilo politico – caso pressoché unico – e poi ha giocato in serie A. Dopo di che, la Federazione calcio del Camerun ha denunciato l'Italia e la società sportiva, perché il ragazzo era precedentemente tesserato con loro. Al momento, il ragazzo è scomparso di nuovo.

[8] Sulla vicenda, v. pure N. SACCON, *Atleti stranieri tesserati in Italia: dopo l'intervento dell'UNAR, la FIDAL modifica il regolamento*, in *http://www.meltingpot.org/Atleti-Stranieri-Tesserati-in-Italia-dopo-l-intervento-dell.html#.U6WmuaiOiU0*, ove è possibile scaricare il documento contenente le modifiche del regolamento FIDAL; *n.d.r.*
[9] Centri di permanenza temporanea (ora CIE, Centri di identificazione ed espulsione), *n.d.r.*

Nel dire questo non voglio assolutamente essere frainteso: non voglio mettere in discussione il sistema di asilo, che è e rimane un indispensabile strumento di tutela delle persone, ma non si può trascurare che da questo episodio emerge come il riconoscimento dello *status*, che altrimenti sarebbe stato molto più difficoltoso, possa essere agevolato. Dico solo che non si può trascurare il versante degli interessi economici, che stanno da entrambe le parti: dalla parte della società e dalla parte del ragazzo, che nell'attività sportiva può trovare uno strumento di guadagno enorme e difficilmente accessibile altrimenti. Il calcio in particolare, da questo punto di vista, è un ascensore sociale potentissimo.

TG: Ha riscontrato un'incidenza particolare di questi episodi su alcune nazionalità?

MV: Fino a ora il fenomeno ha interessato principalmente ragazzi africani. Mi pare, però, che negli ultimi anni stiano diminuendo i numeri dei m.s.n.a. e su questo probabilmente esercita un ruolo l'apertura verso nuovi Paesi europei; cosa che consente di reperire ragazzi all'interno dell'UE. Penso ai sedicenni croati: moltissimi di quelli bravi in qualche disciplina sportiva sono qui e fanno concorrenza immediata ai ragazzi africani. Investire su un m.s.n.a. è diventato meno fruttuoso. L'apertura all'est ha consentito di avviare quel meccanismo che dicevo prima: far venire il minore con il genitore, fargli il provino e farlo poi rimanere con la tutela già assegnata dal genitore.
Quello che fino a poco tempo fa accadeva con gli africani era per la verità, per così dire, spezzato in due: c'era la persona che, promettendo il provino nel calcio, garantiva di fatto il trasferimento in Italia e invece, una volta portato il ragazzo in Italia, lo abbandonava, sapendo che il minore comunque sarebbe stato assistito. Mi è capitato il caso di 4 ragazzi, per i quali la famiglia aveva pagato 5.000 euro, che poi sono stati abbandonati alla stazione, sono stati segnalati e mandati in un centro di accoglienza. C'è voluto pochissimo per scoprire che si trattava di calciatori. A questo punto i passaggi sono stati poco chiari: non si è mai capito se chi li aveva portati aveva segnalato alla società l'arrivo in un determinato centro. Sta di fatto che, in quel caso, il provino è stato fatto.
Ho conosciuto un procuratore toscano che conosceva perfettamente la realtà romana dei m.s.n.a. e sapeva nomi, cognomi, età e nazionalità di tutti i minori presenti nelle strutture di Roma forti in qualche sport. Voleva acquistarli, ma mi diceva che oramai le comunità tutrici hanno capito quali interessi ci sono dietro e iniziano ad alzare i prezzi in maniera consistente. Al di là di questo, che potrebbe rispondere agli interessi del minore e a finalità assolutamente legittime, bisogna riflettere sul come e perché un procuratore non di Roma conoscesse così bene i ragazzi accolti nelle strutture romane. Lui mi diceva che il tutore li sapeva gestire e che li stava proponendo per i provini.

TG: Ma se il minore è straniero non accompagnato, abbiamo detto, non riesce o riesce molto difficilmente a giocare professionalmente.

MV: E infatti, se la società è interessata, lo fa rientrare legalmente. Se poi viene affidato diventa tutto molto più semplice. Diversa questione è se si riesca ad accedere alla cittadinanza, trascorso il numero di anni necessari. A quanto mi consta questo passaggio è difficilissimo.

TG: Quindi? Quali soluzioni si possono immaginare per garantire parallelamente le esigenze anti-tratta e quelle anti-discriminazione?

MV: Una strada percorribile, ad esempio, è quella di prendere in considerazione la possibilità di equiparare i ragazzi italiani ai ragazzi di *formazione sportiva italiana*, immaginando un numero di anni

a partire dal quale il soggetto formato nella federazione italiana possa essere considerato, per la normativa sportiva, come un italiano. È un'idea che si sta prendendo in considerazione nella pallavolo e nel basket. L'hockey su prato e la boxe hanno introdotto una norma che equipara, nei loro tornei, il minore nato in Italia all'italiano. La boxe ha aperto di sua iniziativa, comprendendo le nuove esigenze sociali: il tutto è nato da un torneo apposito per gli stranieri, chiamato "Guanto d'oro", che però non ha riscosso un grande successo perché non consentiva di accedere al titolo italiano; allora è stata cambiata la normativa e si è consentito agli stranieri di arrivare al titolo. L'atletica leggera consente di acquistare il titolo italiano anche agli stranieri e di valutarne i tempi per i record. Sono primi segnali, per quanto settoriali e legati a volte a sport di forte tradizione straniera, com'è il caso dell'hockey su prato. Comunque, rimangono modifiche importanti perché dimostrano che alcuni vincoli possono essere superati, se ne ha la volontà.

Alcune esperienze relative all'accesso ai luoghi di interesse culturale e alle attività sportive dei minori stranieri non accompagnati a Roma

Introduzione

di ANDREA ANZALDI[1]

Anche in questa sezione del terzo volume abbiamo raccolto testimonianze, punti di vista, dialoghi, questa volta riguardanti il tema dell'accesso alle attività sportive, culturali e ludico-ricreative dei minori stranieri non accompagnati a Roma.

Gianluca Tomei, nel descrivere le attività del centro di aggregazione giovanile MaTeMù, ha raccontato come queste siano state influenzate dal grande numero di minori stranieri non accompagnati presenti nei centri di pronta accoglienza realizzati in deroga alle norme vigenti durante il periodo dell'"emergenza nord-Africa" a Roma. MaTeMù ha dovuto accostare alle attività ludico-ricreative quelle maggiormente attinenti l'inclusione sociale, per affrontare le difficoltà dei centri di accoglienza per minori che, in deroga alla normativa, in alcune fasi hanno accolto un elevato numero di ragazzi. Se i problemi relativi alla fruizione dell'offerta culturale romana riguardano soprattutto le "condizioni economiche e la mancanza di servizi mirati ai minori stranieri non accompagnati", le criticità maggiori vengono ricondotte al piano legislativo e normativo che "non favorisce l'inclusione delle persone migranti. […] Il minorenne diventa presto un giovane adulto e ha gli stessi problemi che hanno i migranti in generale: il lavoro, il permesso di soggiorno, un luogo dove vivere. Ma molti di loro sono troppo giovani per affrontare queste situazioni – diventare maggiorenne non significa automaticamente diventare adulto specialmente per le persone più deboli".

Il contributo di Stefania Vannini è il racconto di un incontro con alcuni minori stranieri non accompagnati che è avvenuto in maniera quasi fortuita. E l'incontro tra i ragazzi e le opere esposte al museo MAXXI di Roma è diventato l'occasione per la narrazione da parte dei giovani delle proprie esperienze di vita. Un percorso di costruzione del senso del loro distacco dalla famiglia, del loro viaggio che continua in Italia o in altri Paesi europei. Una "buona pratica" quella organizzata dal museo MAXXI e da Civico Zero utile a far conoscere ai minori stranieri non accompagnati spazi alternativi, persino istituzionali, a quelli che disegnano con la loro presenza a Roma: gli spazi spesso periferici dove vivono nelle strutture di accoglienza per minori, nelle stazioni ferroviarie, nei mercati generali; spazi invisibili per chi non viene visto e spesso, per diverse ragioni, non vuole farsi vedere.

Piero Soldini, nel suo intervento, illustra le difficoltà che i minori stranieri non accompagnati possono incontrare nell'accesso al mondo dello sport dilettantistico e professionistico. Le attività sportive vengono considerate non solo come un efficace strumento di inclusione sociale, ma anche come un diritto soggettivo. Oltre alla presenza di traffici di minori stranieri non accompagnati, organizzati nel tentativo di speculare su alcuni possibili talenti calcistici, esistono ostacoli istituzionali – norme e regolamenti – che impediscono ai giovani stranieri l'iscrizione alle organizzazioni sportive istituzionali. Questi ostacoli vanno ricondotti ai limiti strutturali del modello italiano di governo dell'immigrazione in generale "che risponde a una logica di proibizionismo dell'immigrazione, segno della nostra legislazione attuale".

[1] Antropologo presso l'Associazione Centro Astalli, collaboratore dell'unità *Policy and Law* di Save the Children Italia e ricercatore presso la Fondazione Basso.

SEZIONE I: *FOCUS sugli orizzonti culturali*

Storia e attività di MaTeMù

Intervista a GIANLUCA TOMEI[1]

Il Centro MaTeMù nasce a Roma nel 2010 come progetto del CIES. Il CIES è una Organizzazione non governativa (ONG), non lucrativa di utilità sociale (ONLUS), che ha come scopo sociale la promozione dei valori di solidarietà e della cooperazione, sia nelle sue attività nazionali, sia in quelle internazionali. In Italia promuove in particolare il valore dell'intercultura per favorire la positiva integrazione dei migranti. All'estero sostiene programmi di cooperazione allo sviluppo.

Il progetto MaTeMù nasce circa due anni prima dell'apertura del Centro con dei piccoli progetti sul territorio e sulla formazione di *peer educator*. Dopo circa due anni dall'avvio di questi progetti, avendo coinvolto tanti ragazzi e adolescenti, si è sentita l'esigenza di avere un luogo dove poter realizzare le attività con i ragazzi. Oggi MaTeMù è un Centro di Aggregazione Giovanile del CIES aperto al territorio ed è un luogo in cui i ragazzi di tutte le culture e provenienze possono esprimere la propria creatività, vivere in modo diverso il tempo libero, trovare ascolto e sostegno. È un posto dove tutte le differenze sono viste come valori e stimoli per esplorare nuove possibilità. È un laboratorio di idee e iniziative, offre spazi liberi per stare insieme e dar vita ad attività espressive, creative, ludiche, di sostegno scolastico, di aiuto e orientamento nei momenti di difficoltà. MaTeMù organizza attività rivolte a adolescenti e giovani, ma è anche uno spazio dove associazioni e singoli abitanti che vivono il quartiere da "cittadini attivi" possono trovare un punto di riferimento per lavorare con e per i ragazzi.

Oggi ci sono tanti corsi, totalmente gratuiti e a disposizione di tutti: dalla musica (sax, chitarra, batteria, canto, *rap*) alla danza, al *writing*, ad attività ludico-ricreative per adolescenti, ma prevediamo anche attività di orientamento al lavoro e un corso di italiano L2.

Operiamo in una zona, quella dell'Esquilino, dove sono presenti diverse comunità, da quella cinese a quella bengalese, africana e italiana. Attualmente abbiamo una presenza media giornaliera di circa 60, 70 ragazzi e il centro è aperto da lunedì a venerdì. I minori stranieri che frequentano il centro sono circa il 30 per cento del totale dei ragazzi.

Il target è cambiato nel corso degli anni. Inizialmente eravamo un centro di aggregazione per adolescenti, frequentato da ragazzi di età compresa tra gli 11 e i 24 anni che facevano delle attività artistiche. I ragazzi avevano problemi di tipo quasi esclusivamente adolescenziale. Durante il percorso progettuale abbiamo incontrato giovani con altre problematiche. Nel 2011, infatti, sono arrivati molti minori stranieri non accompagnati provenienti da diversi paesi. I ragazzi avevano in particolar modo problemi di inclusione sociale all'interno del tessuto territoriale. In alcuni periodi i minori stranieri non accompagnati di Roma erano la totalità dei ragazzi che frequentavano il centro. Ci siamo, quindi, trovati di fronte a realtà complesse che non potevano essere affrontate solo con le attività ludico-ricreative. I ragazzi spesso non sapevano dove andare a dormire e dovevano essere aiutati a imparare l'italiano e a regolarizzare il proprio *status* giuridico. Ci siamo resi conto che c'erano altre esigenze nuove: non è cambiata la natura del centro, ma si è in parte

[1] Coordinatore del centro di aggregazione giovanile MaTeMù. L'intervista è stata svolta da Andrea Anzaldi il 6 giugno 2014.

trasformata la sua missione, in modo da poter gestire 30, 40 ragazzi minori non accompagnati al giorno.
Come si diceva prima, i minori stranieri non accompagnati per alcuni periodi sono stati la totalità dei ragazzi che frequentavano il centro. Le strutture di accoglienza avevano individuato il nostro centro come un luogo dove i ragazzi potevano svolgere attività legate alla musica o al teatro e quindi li indirizzavano spesso da noi. Abbiamo dovuto arginare questa dinamica perché non potevamo accogliere tutti i ragazzi di tutte le strutture, quindi abbiamo trovato degli accordi direttamente con i centri per accogliere i ragazzi che erano più motivati e interessati alle nostre attività.
Come si diceva, MaTeMù ha incrementato le sue attività. Il CIES ha dovuto impiegare una grande capacità organizzativa e progettuale nel decidere di mantenere le attività che avevamo, coinvolgendo quanto più possibile anche i minori stranieri non accompagnati, e parallelamente di aggiungere delle attività relative alle criticità più rilevanti che incontravamo in quel periodo.
Abbiamo realizzato un corso di italiano L2, attivato un orientamento al lavoro, realizzato dei progetti che prevedevano la presenza di mediatori, dato che si era riscontrato che uno dei problemi più grandi fosse quello relativo alla comunicazione con i ragazzi. I minori si chiedevano cosa avrebbero fatto una volta compiuta la maggiore età. Infatti molti di loro dopo i 18 anni si trovano improvvisamente per strada, specialmente quelli più deboli, meno scaltri, quelli che non sono riusciti ad attivare una rete personale che garantisca loro un minimo di sussistenza. Molto spesso è capitato che i ragazzi ci dicessero di non aver iniziato, per paura, alcun percorso di accoglienza e noi li abbiamo aiutati a superare i loro blocchi. Spesso facciamo un lavoro di mediazione con le istituzioni e con le strutture di accoglienza per minori. Ci occupiamo anche di orientare i ragazzi per quanto riguarda la situazione alloggiativa e quella sanitaria. La nostra accoglienza ha coinvolto una grande varietà di situazioni: i minori ospitati in strutture del comune, coloro che non hanno accettato l'accoglienza istituzionale perché troppo restrittiva, ragazzi ormai maggiorenni finiti in strada dopo essere stati in case-famiglia.
Questi ultimi spesso non sono riusciti a trovare un'altra soluzione abitativa una volta raggiunta la maggiore età. Altri sono finiti in strutture per adulti, dove gli ospiti per la maggior parte sono persone in grave difficoltà sociale ed economica. Bisogna riconoscere il grande lavoro di tutti gli operatori di questo settore che, come noi, cercano le migliori soluzioni per tutti questi ragazzi, nonostante il sovraffollamento e la carenza di progetti. In condizioni di sovraffollamento e di emergenza, non tutti i ragazzi sono seguiti al meglio. Forse sarebbe necessaria una semplificazione di tutto l'*iter* burocratico che riguarda lo *status* giuridico dei minori e concentrare alcuni servizi all'interno delle comunità, rafforzando le risposte ai problemi abitativi, ma concentrandosi anche nelle attività scolastiche e ludico-ricreative. Le difficoltà che riguardano la *governance* delle questioni relative ai minori non accompagnati sono molte.
Durante le nostre attività abbiamo organizzato, insieme alla nostra insegnate di italiano L2, alcune visite presso i più importanti siti monumentali di Roma. I minori hanno partecipato con entusiasmo soprattutto perché hanno potuto vedere da vicino luoghi conosciuti in tutto il mondo. Probabilmente, per un giorno, hanno vissuto la dimensione culturale della città e non solo il lato istituzionale e sono riusciti, anche se per poco tempo, a essere turisti a Roma. I problemi relativi all'accesso ai luoghi di interesse culturale riguardano soprattutto le condizioni economiche e la mancanza di servizi mirati ai minori stranieri non accompagnati. I costi per accedere a un museo possono diventare un grande ostacolo.

Un elemento fondamentale per migliorare la condizione dei minori stranieri non accompagnati riguarda l'ambito legislativo: dovrebbe partire tutto dal piano di creazione delle norme. Esistono, come noto, norme che non favoriscono l'inclusione delle persone migranti. Il minorenne diventa presto un giovane adulto e ha gli stessi problemi che hanno i migranti in generale: il lavoro, il permesso di soggiorno, un luogo dove vivere. Ma molti di loro sono troppo giovani per affrontare queste situazioni – diventare maggiorenne non significa automaticamente diventare adulto, specialmente per le persone più deboli.

Mi ha colpito molto la storia di un ragazzo che ha frequentato il corso triennale presso un istituto professionale a Roma. Proveniva dal Togo e per un errore commesso in un centro di accoglienza a Bari si ritrova attualmente con due diverse identità e per questo ha dovuto affrontare un processo a Bari. Oggi il ragazzo, dopo aver conseguito il diploma, lavora, però molto probabilmente diventerà "illegale" e quasi sicuramente perderà il lavoro solo perché il suo paese non è considerato "in pericolo di guerra". Mi chiedo se la povertà non basti a giustificare un viaggio verso una vita migliore.

C'è troppa differenza tra le garanzie che riguardano i minori e la condizione dei maggiorenni che non sono affatto garantiti. Questi ragazzi fuggono da condizioni di guerra o povertà e in Italia non c'è un sistema di accoglienza efficiente e ciò riguarda anche gli adulti o i neomaggiorenni. Quando i giovani arrivano, vengono inseriti nelle comunità, ma non sempre riescono a compiere un percorso lineare, e non tutte le comunità lavorano allo stesso modo. Ci sono ragazzi fortunati che entrano in strutture più piccole e meglio organizzate, dove possono essere seguiti, dove c'è una maggiore attenzione. La cosa importante infatti è il numero delle persone accolte: lavorare con 10 ragazzi o con 120 non è la stessa cosa. Un sistema di accoglienza efficace deve poter prevedere soluzioni abitative e lavorative per permettere ai ragazzi di accedere a una condizione di stabilità quando avranno compiuto la maggiore età. Diventa anche cruciale prevedere percorsi di accesso al sistema culturale italiano, perché dare la possibilità di conoscere la diversità culturale significa realizzare l'inclusione sociale. Spesso la nostra esperienza ci porta a conoscere ragazzi che finiscono a vendere droga nei dintorni della stazione Termini: vengono qui in Italia per lavorare e trovano solo questa attività per ottenere un reddito. I ragazzi sanno che questa strada li porterà all'espulsione, ma non hanno alternative. Se al ragazzo non viene fornita una possibilità diversa, questo è quello che spesso succede.

L'esperienza del museo MAXXI con i minori stranieri non accompagnati

Racconto di STEFANIA VANNINI[1]

Il mio interesse verso i minori stranieri non accompagnati nasce dall'incontro con una giornalista e dalla lettura del suo libro, "Come due stelle nel mare", in cui lei racconta il suo personale incontro con il mondo dell'immigrazione. La sera della piena del Tevere, tornando a casa, Carlotta Mismetti Capua assiste a una scena di intolleranza su un autobus pubblico. Le vittime di questo atto di intolleranza sono dei giovani ragazzi stranieri. Dall'episodio è nata l'esigenza della giornalista di conoscere meglio la situazione dei giovani minori stranieri, che l'ha portata a entrare in contatto con Save The Children e a informarsi circa la legislazione di riferimento del nostro paese. Per caso sono andata alla presentazione del volume nato da questa esperienza, ho conosciuto l'autrice e ho letto il libro. In quel momento, circa due anni fa, un amico che lavorava a Save The Children mi ha parlato del centro Civizo Zero, nel quartiere San Lorenzo, che si occupa di minori stranieri non accompagnati. Ho incontrato il responsabile e l'ho invitato a visitare il museo MAXXI insieme ai ragazzi, esperienza poi ripetuta diverse volte, ogni volta creando un percorso *ad hoc*. Da due anni i ragazzi tornano ogni due mesi circa al museo, partecipando anche alle inaugurazioni e a alcuni eventi gratuiti come, qualche giorno orsono, l'*Across Asia Film Festival*, il festival di Cinema asiatico indipendente.

Un racconto a parte merita la partecipazione l'estate scorsa di uno dei ragazzi, Morteza K., afghano, all'*ASFF*, il primo festival del cortometraggio curato da ragazzi con sindrome di Asperger, ospitato qui al MAXXI. Morteza, appassionato di video, ha montato delle immagini riprese con il cellulare da alcuni suoi connazionali durante il viaggio migratorio, ottenendo un premio speciale con "La polvere di Kabul" e vincendo una videocamera.

Ho inoltre avuto l'occasione di incontrare i ragazzi anche fuori dagli spazi del MAXXI, visitando insieme il Museo Pigorini in occasione di una performance teatrale sul tema delle migrazioni. Così è nato e si è radicato a poco a poco il rapporto con Civico Zero e con i suoi ospiti. Da allora il Dipartimento educazione del MAXXI, nel fine settimana, quando il Centro di via dei Bruzi è chiuso, accoglie i ragazzi per proporre loro un percorso educativo che possa legarsi alle loro storie personali, affinché il Museo contribuisca all'acquisizione di un senso di appartenenza e identità positivi, che li incoraggi a proseguire nel loro difficile percorso di integrazione.

È nata così l'idea di offrire ai ragazzi l'opportunità di raccontare la loro esperienza di vita, a partire dal viaggio dal paese d'origine sino alle aspettative della nuova vita, prendendo lo spunto dalle opere d'arte. I ragazzi hanno un ricordo del MAXXI come di un luogo accogliente. Lo scorso mese due ragazzi in procinto di lasciare Roma alla volta di altre mete europee, hanno espresso il desiderio di visitare il museo prima di partire e portarmi il loro saluto. Uno di loro mi ha detto che uno dei motivi per il quale non esclude di ritornare a Roma è proprio il poter tornare al MAXXI e questo ovviamente non può che farmi piacere.

Questi percorsi dedicati ai ragazzi sono nati da alcune specifiche occasioni – per esempio la prima si è creata quando il MAXXI ha ospitato una mostra del fotografo sudafricano, Pieter Hugo, che esponeva il suo lavoro su una discarica di materiale tecnologico in Ghana, vicino Accra, dove i bambini lavorano giorno e notte cercando di estrarre metalli preziosi da computer, televisori e

[1] Responsabile Dipartimento Educazione del MAXXI. Il racconto è stato raccolto da Andrea Anzaldi il 28 maggio 2014.

frigoriferi. Pieter Hugo ci ha raccontato che, a distanza di mesi, era tornato in quel luogo e alcuni bambini presenti la prima volta erano purtroppo morti. Infatti il contatto con sostanze pericolose può essere mortale e i bambini sanno che questo lavoro non può essere fatto per tanto tempo perché a rischio della vita. Quando i ragazzi di Civico Zero hanno visto queste foto, un ragazzo afghano si è nascosto dietro un pilastro della sala, visibilmente commosso: il mediatore culturale ha poi spiegato la reazione del giovane con il fatto che prima di arrivare in Italia aveva lavorato in Grecia, a Patrasso, in una discarica analoga. Questa è stata la prima volta in cui ho avuto la sensazione che le storie dei ragazzi si potessero intrecciare con i temi affrontati dalle opere che guardavamo insieme. Una seconda occasione di incontro è stata la mostra dedicata ad Alighiero Boetti, che per tutta la vita ha viaggiato in Afghanistan e ha avuto dei legami strettissimi con le comunità che vivono tra l'Afghanistan e il Pakistan. Tutti i suoi progetti di tessitura venivano realizzati infatti dalle donne afghane e spesso da intere famiglie. Alcuni degli arazzi e dei tappeti recano scritte in lingua *farsi*, e allora in quella circostanza ho invitato i ragazzi afghani di Civico Zero a leggere le didascalie in farsi per il pubblico del MAXXI, che ha avuto così l'opportunità di ascoltare il suono di questa lingua. Quel giorno speciale nel museo erano presenti un gruppo di migranti adulti che frequentano il Centro Territoriale Permanente Lifelong-Learning Esquilino per imparare l'italiano e alcune persone anziane del quartiere Flaminio, che solitamente collaborano con il Dipartimento educazione del Museo in occasione dei progetti che coinvolgono persone con disagio sociale e fisico.

L'intreccio di tante storie ha portato alla strutturazione del progetto "Narrazioni da Museo a Museo, dedicate a Paolo Rosa" che ha preso avvio nel marzo 2014. Il progetto prende in esame le opere d'arte della collezione permanente. Per ogni opera si individuano dei "narratori" con l'idea che la specificità del narratore, la sua vita, la sua esperienza, vengano messe in relazione con l'opera. Io propongo una breve presentazione dell'opera e dell'artista per poi introdurre e passare la parola ai narratori. Ad aprile abbiamo realizzato il primo appuntamento a partire da *Pleagaria Muda*, un'installazione non più esposta ora, perché concepita dall'artista colombiana Doris Salcedo come temporanea. Con questa opera l'autrice si rivolge ai *desaparecidos* del suo paese come a tutti i civili uccisi nel mondo dalla violenza cieca dei governi. Ho proposto ai ragazzi di Civico Zero di lavorare insieme, ascoltando e raccogliendo quelle che erano le loro sensazioni e riflessioni; successivamente, ho chiesto loro di scrivere una narrazione da leggere in occasione dell'incontro nel museo, davanti al pubblico e all'opera d'arte. Insieme a Yves Legal, che coordina le attività laboratoriali del centro, sei ragazzi hanno quindi esposto la loro narrazione durante una giornata dedicata agli "invisibili", persone come i *desaparecidos* cui si riferisce la Salcedo e come i ragazzi di Civico Zero che vivono nella nostra città ma lontani dai nostri percorsi e traiettorie ufficiali. Lo stesso giorno poi, nel primo pomeriggio, i partecipanti alle Narrazioni e il pubblico intervenuto sono stati invitati al Museo Laboratorio della Mente, all'interno dell'ex manicomio di santa Maria della Pietà, per una visita guidata a cura dei Servizi Educativi del museo. Il percorso espositivo del Museo Laboratorio della Mente, progettato dal collettivo Studio Azzurro nel 2008, (del quale Paolo Rosa, cui il progetto è dedicato, era uno degli esponenti, recentemente scomparso) nasce con l'obiettivo di costruire contesti comunicativi che favoriscano la "visibilità" della sofferenza mentale proponendosi come *forum* permanente di inclusione sociale. Al termine il pubblico ha potuto completare il percorso di senso al Cinema Detour, nel Rione Monti, con la visione del film "La mia classe" di Daniele Gaglianone con Valerio Mastandrea. È la storia di un attore che impersona un maestro che dà lezioni a una classe di stranieri che mettono in scena se stessi. Sono migranti che vogliono imparare l'italiano, per avere il permesso di soggiorno, per

integrarsi, per vivere in Italia. Arrivano da diversi luoghi del mondo e ciascuno porta in classe il proprio mondo. Un racconto con forti analogie con le storie dei ragazzi di Civico Zero che ormai spesso percorrono le gallerie del MAXXI di Zaha Hadid.

Racconti dei giovani sulle visite ai musei[1]

ALI MADAD BARATALI, Afghanistan

Scriverò della visita di ieri al museo MAXXI.
Prima di cominciare a scrivere riguardo alla mia visita, devo dire che è davvero meraviglioso quando conosci qualcosa di lui e speri di saperne di più. Ma improvvisamente le persone ti portano in un posto che mostra e parla di lui. È stato davvero fantastico ed ero emozionato perché il giorno che abbiamo fatto la visita, loro hanno provato a mostrarci qualcosa in memoria di Pasolini. All'inizio abbiamo incontrato una signora che ci ha introdotto e spiegato tutte le cose del museo, spiegava ogni singola cosa riguardo l'architetto che ha costruito l'edificio. Riguardo al museo, abbiamo visitato un sacco di cose interessanti, come dipinti sul muro… . Ogni stanza aveva una cosa speciale: per esempio dentro una stanza avevano messo due persone in piedi che guardavano il passato e noi guardando al presente. Sotto i nostri piedi c'erano alcune piccole cose che rappresentavano il nostro futuro. È stata la prima volta che ho visitato un museo e sono stato bene ed eravamo emozionati. Ieri sono stato benissimo in particolare quando loro si sono meravigliati della loro mostra di Pasolini e i miei amici siamo molto felici che abbiamo avuto la possibilità di stare lì e siamo grati a Mrs. Stefania Vannini e Mr. Yves che ci hanno fatto fare la visita.

MUJTABA NAVIZADA, Afghanistan, progetto "*Narrazioni da Museo a Museo*" a cura del Dipartimento Educazione del MAXXI, 3 aprile 2014

In nome di Dio.
Per quanto riguarda la mia esperienza al MAXXI prima di quel giorno non ero mai stato in un museo. Avevo sentito parlare riguardo l'arte italiana. Prima di tutto la cosa più importante del MAXXI era l'edificio, molte persone pensano che gli edifici siano belli solo se alti come grattacieli ma l'architetto che era lì ci ha mostrato che la bellezza non è solo nelle grandi cose. Per quanto mi riguarda vorrei disegnare una stanza o una casa con le stesse forme di questa costruzione e soprattutto con la stessa armonia. Quello che l'architetto vuole trasmettere è l'espressione che ti dà un quadro con differenti forme e scale di colori, per questo l'artista ha installato delle figuri divertenti su un muro e in un altro padiglione c'è una vetrata che ti permette di guardare fuori dall'edificio e io lì ho visto delle foto. All'interno del Museo troviamo una zona dove alcuni artisti presentano le loro idee in maniera molto eccezionale: l'opera che mi ha colpito di più è quella delle panchine una sopra l'altra ci cresceva uno speciale terriccio. È come se queste panchine facessero pressione sul terriccio e potevi vedere dei fili d'erba verde che stavano crescendo sulla panchina. Questo ha significato per me la mia vita passata. Mi considero come l'erba verde nonostante la società mi butta giù (mi schiaccia). Queste panche sono fatte di alberi che stanno schiacciando i fili d'erba che a loro volta diventeranno alberi un giorno, così come la società che abitualmente schiaccia gli uomini e gli impedisce di crescere, possiamo noi essere questi fili d'erba che sorgono e splendono oppure essere come le panche che impediscono la

[1] Le testimonianze sono state pubblicate nel 2014 su "Griot", il foglio-giornale di strada realizzato dalla Cooperativa ONLUS CivicoZero.

crescita degli altri. Alcune cose del MAXXI non le dimenticherò mai come la macchina usata per ammazzare Pasolini, lo conoscevo già prima, avevo visto i suoi film per questo mi sono fatto una foto con la macchina e l'ho mandata ai miei amici. È stato un giorno molto interessante per me e spero ci sia in futuro un'altra possibilità di vedere questo posto e tutta l'arte che c'è lì.

Doris Salcedo, *Plegaria Muda*

MUJTABA NAVIZADA, Afghanistan, Museo Laboratorio della Mente, visita a cura di Marco Salustri, Servizi Educativi Museo Laboratorio della Mente, 4 aprile 2014

In nome di Dio.
In Italia in un bel pomeriggio sono andato a visitare quello che nel passato era un ospedale psichiatrico. La guida ha iniziato a spiegare e io ho capito che era una sorta di prigione per persone con disagi mentali. Effettivamente in quel posto c'era qualcosa di poco piacevole, usavano prendere delle persone e facevano dei test su di loro ma c'erano alcune stanze che vedendole sono state particolarmente pesanti per me. Per prima cosa, c'era una stanza speciale dove attraverso una parete le persone che si trovavano all'interno potevano osservarsi più alti o più bassi del reale. C'era un altro posto dove potevi parlare con un microfono e la figura di una bocca iniziava a parlare con te. Noi non eravamo pazzi e non avevamo problemi così osservando queste stanze non potevamo capire la ragione, ma per alcuni aspetti forse erano sani, questo è logico, non posso sapere se potevano capire o no. Ci hanno poi fatto vedere come mangiavano e come passavano il loro tempo. Quello che più mi ha interessato sono stati i disegni, in molti c'erano degli orologi e questo è strano per me. Io sono stato in un campo in Turchia che era come una prigione e sono stato lì per 21 giorni. L'unica cosa che non era importante per me era il

tempo, odiavo il tempo quando ero lì, ma evidentemente per loro era molto importante. È stata una bella esperienza per me, perché ho potuto confrontare come gli europei trattano i malati mentali rispetto a come vengono trattati in Afghanistan. Grazie a chi mi ha dato l'opportunità di fare questa visita.

SEZIONE II: *FOCUS sul diritto al gioco e allo sport*

Minori stranieri non accompagnati: sport e nuovi diritti

Intervista a PIERO SOLDINI[1]

Prima di occuparmi di immigrazione, per alcuni anni nella CGIL, mi sono interessato alle tematiche legate allo sport e al tempo libero. Si è trattato di un'esperienza importante e decisiva che ha aperto, anche dal punto di vista sindacale, una prospettiva, una visuale, su un mondo che prima di allora era abbastanza sconosciuto o comunque in ombra rispetto alle attività della CGIL. Il mondo dello sport per tutti, dello sport come attività di promozione sociale a mio avviso è una delle filiere su cui bisognerebbe investire. Una società come la nostra, che ha necessità di estendere i diritti di cittadinanza alla sfera del benessere, non può restare inchiodata a una prospettiva di *welfare* legato al puro assistenzialismo per le persone disagiate. Non va dimenticato che l'Italia è in una situazione di bivio: spesso si ribadisce che l'attività sportiva è ormai una pratica di massa, perché circa il 50 per cento dei cittadini – in modo anche flessibile – svolge un'attività sportiva, un'attività motoria. E questi numeri permettono di affermare che quello sportivo è un settore importante e in espansione. Il risvolto di questo dato statistico è che il restante 50 per cento di cittadini non pratica un'attività sportiva e questo dato porta a considerare che bisognerebbe passare dal consumo di massa al diritto soggettivo. Occorrerebbe mirare a estendere questa pratica, che ormai è riconosciuta da tutti come una attività non solo salutista, ma volta all'acquisizione di un livello più qualificato di relazioni interpersonali e sociali. Stiamo parlando di un patrimonio relazionale importante per l'individuo moderno, per la sua capacità di stare nella comunità, e visto che si tratta di questo, bisognerebbe promuovere lo sport fino a farlo diventare un diritto per tutti. Questo quindi è un settore importante e strategico, non solo per l'evoluzione del codice dei diritti soggettivi, ma è anche un fattore di propulsione economica, perché ritengo che la crescita dovrebbe essere individuata proprio in queste aree di nuovi diritti soggettivi.

Oltre allo sport e all'attività motoria, questa crescita potrebbe riguardare in generale tutte le attività sociali, dove fra l'altro ricorre questa statistica ambivalente in cui troviamo il 50 per cento dei cittadini che consumano questi "prodotti" e il restante 50 per cento che invece non li consuma. In questo contesto, le attività sportive per tutti rappresentano anche un veicolo di integrazione fra le diversità culturali. Occupandomi attualmente di immigrazione ho di nuovo affrontato il tema dello sport come un importante veicolo di integrazione tra italiani e stranieri e quindi, in questo senso, mi sono misurato con il fatto che ci sono nel mondo dello sport italiano delle forti contraddizioni, che sono anche visibili nel dibattito pubblico. Pensiamo per esempio alla vicenda del razzismo negli stadi e a cosa produce questo messaggio: un imbarbarimento del linguaggio della comunicazione sportiva e delle tifoserie. Mentre lo sport potrebbe diventare un ottimo strumento di inclusione sociale. L'aspetto dello sport giovanile e scolastico, inteso come disciplina educativa, è fondamentale. Purtroppo anche da questo punto di vista noi registriamo dei fenomeni assolutamente deprecabili in Italia, soprattutto per quanto riguarda i ragazzi stranieri. Quello che avviene è una vera e propria tratta dei ragazzi dai propri paese di origine, organizzata da intermediari e pseudo-scopritori di talenti che fanno arrivare in Italia minori intorno ai nove, dieci anni – stiamo parlando di bambini nell'età più delicata – che arrivano nel

[1] Responsabile dell'Ufficio per le Politiche dell'Immigrazione della CGIL, 20 maggio 2014.

nostro paese in qualche caso non accompagnati e in altri casi anche accompagnati dai genitori, ma sempre con lo scopo di alimentare i vivai delle grandi società di calcio, che sono sempre alla ricerca del grande campione. Questo è un fenomeno molto preoccupante anche nei numeri (in uno studio la Federazione Italiana Giuoco Calcio stimava circa 10, 15 mila persone coinvolte). Qualcuno di questi ragazzi diventa un campione e su questo si specula, ma è un caso su mille e gli altri rimangono sostanzialmente abbandonati a se stessi. Questo fenomeno riguarda soprattutto i minori non accompagnati che attraversano il percorso di accoglienza istituzionale. Un'altra questione riguarda la creazione, da parte della stessa autorità calcistica, di norme che ostacolano le persone straniere nell'accesso all'attività sportiva sia giovanile sia dilettantistica. Questo risponde a una logica di proibizionismo dell'immigrazione che è il segno della nostra legislazione attuale. Io ho sollevato questo problema nel 2009 dopo aver riscontrato nei regolamenti della Federcalcio delle norme che discriminavano alcune categorie di persone nell'accesso all'attività sportiva sia per gli adulti, sia per i minori. Secondo questo regolamento per essere tesserati nei campionati di calcio dilettanti gli stranieri avrebbero dovuto certificare di avere un lavoro, cosa che non era prevista per gli italiani. E quindi anche in una condizione di temporanea disoccupazione o in una situazione di lavoro autonomo o "atipico", la Federazione impediva il tesseramento di queste persone. Invece, per quanto riguarda i minori, questa norma restrittiva era legata al permesso di soggiorno dei genitori, alla regolarità della permanenza in Italia della famiglia. E anche questo mi sembra un caso di discriminazione perché non consentiva l'accesso alla pratica sportiva, per esempio, per i ragazzi delle scuole. Mi riferisco a ciò che accaduto nel 2009 e cioè al cosiddetto "pacchetto sicurezza" del governo Berlusconi, che ipotizzava inizialmente di precludere l'accesso alla scuola ai figli di genitori non regolarmente soggiornanti. Questa operazione è stata impedita, con una grande battaglia civile, nella scuola e anche nella sanità, mentre invece nel mondo del calcio è rimasta questa norma assolutamente discriminatoria e vessatoria che non consente ai bambini il normale accesso alle attività sportive. Sulla base della mia segnalazione e del seguente intervento dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale c'è stato un momento di attenzione della Federazione, ma successivamente questo problema non è stato risolto e addirittura, in una situazione di preoccupazione per norme discusse e criticate, invece di manifestare un atteggiamento costruttivo da parte delle autorità sportive, una ricerca di norme più aperte che assumessero le analisi critiche risolvendole in termini positivi, si è riscontrato, invece, un atteggiamento di chiusura sia delle autorità sportive italiane, sia della Federazione Internazionale. Questo è un tema ancora oggi non risolto. Spesso è apparso reticente l'atteggiamento tenuto dallo stesso Ufficio Antidiscriminazione, che è preposto come autorità nazionale a intervenire, in modo deciso e con gli strumenti idonei, sui casi di discriminazione come questo.

La valutazione conclusiva dell'attuale situazione non può non essere influenzata dal generale senso di confusione. Nel senso che da una parte le norme restrittive dovrebbero, secondo gli intendimenti ufficiali della Federcalcio, servire a limitare proprio i fenomeni speculativi sui minori stranieri, ma dall'altra parte si crea un ostacolo a tutti quei ragazzi che vivono in Italia, magari nati qui, che frequentano le scuole e che non hanno nulla a che vedere con il fenomeno di traffico legato alla speculazione sui giovani talenti. In ogni caso, sia su questo tema sia su quello del traffico, sarebbe necessario un intervento istituzionale organico, capace di arginare i fenomeni di traffico con strumenti di controllo efficaci, ma che anche sappia tutelare il principio di accessibilità per tutti alle pratiche sportive, in modo da farle emergere come un utile strumento di integrazione. Qui si riscontra un limite del modello italiano di governo dell'immigrazione in

generale. Esiste un'idea diffusa secondo cui l'immigrazione deve essere affrontata innanzitutto come un fenomeno di ordine pubblico, quindi con un intervento diretto delle forze di polizia. Ritengo, invece, che il governo dell'immigrazione essenzialmente dovrebbe realizzare l'incontro fra diversità attraverso la mediazione culturale, che è l'elemento principale su cui basare un rapporto di conoscenza e fiducia.