

MINORI STRANIERI E DIRITTO AL GIOCO

Una ricerca giuridica sul diritto al gioco in Italia



*“mia madre mi disse
non devi giocare
con gli zingari nel bosco”*

Per non disobbedire
abbiamo deciso di farli giocare in un vero campo da calcio.

“Play With Us - We Are Not Afraid Of You” nasce idealmente durante l’incontro promosso da Network delle Città svoltosi ad Arezzo nel 2012.

In quell’occasione ebbi la fortuna di incontrare Filippo Fossati, all’epoca presidente nazionale della Uisp e ora parlamentare del PD, che durante il suo intervento disse: “il diritto allo sport deve essere ricondotto alla persona”. Un concetto talmente semplice da essere rivoluzionario.

Su questo concetto semplice e rivoluzionario si fonda Play With Us - We Are Not Afraid Of You, un progetto di Nessuno Fuorigioco, Uisp Nazionale, Uisp Torino e Asgi con il contributo di Open Society Foundations, finalizzato a garantire e ad estendere il diritto al gioco e allo sport a tutti i/le minori presenti sul territorio italiano.

Qualunque ne sia la cittadinanza, ovunque siano residenti, qualsiasi sia la loro condizione economica, sociale, familiare. Qualunque siano le loro etnie. Il diritto al gioco e allo sport deve essere ricondotto alla persona, a maggior ragione se si tratta di bambini/e perché ormai conosciamo, e la letteratura è piena di conferme, il potere delle esperienze buone, come ad esempio una squadra di calcio, nel percorso di crescita di tutti i ragazzi e le ragazze.



Il progetto Play With Us - We Are Not Afraid Of You è articolato su 3 livelli:

- 1) Il sostegno all'attività di Nessuno Fuorigioco che è l'associazione che ho il privilegio di presiedere e che dal 2011 garantisce il diritto al gioco e allo sport ai minori che si trovano in situazioni di marginalità, in particolare si rivolge ai minori rom romeni che vivono nei siti non autorizzati di Torino Nord.
- 2) La ricerca giuridica e ogni azione (legale o advocacy) possibile tesa a modificare le norme di tesseramento delle federazioni sportive per fare in modo che il diritto al gioco sia realmente ricondotto al bambino.
- 3) Una campagna di comunicazione sociale attraverso i social network.

Raggiungere l'obiettivo di affermare un diritto che ora è negato sarà certamente fondamentale, soprattutto se ad affermarlo saranno finalmente le Istituzioni, il Coni, le Federazioni Sportive, ma non sarà purtroppo sufficiente a rendere reale quel diritto.

Possiamo considerarlo il punto zero, la condizione necessaria affinché qualcosa si muova nella direzione del diritto e delle pari opportunità.

Quando avremo finalmente raggiunto il punto zero occorrerà lavorare nei territori, con una forte azione di sensibilizzazione che coinvolga certamente i Comuni e le Istituzioni ma ancora di più le realtà sportive per far sì che siano loro, come spesso accade, i promotori di un cambiamento reale per ciò che concerne i diritti di tutte e tutti.

Prima di lasciarvi alla lettura di questo manuale, desidero ringraziare la Uisp per il sostegno che ci ha dato in questi anni, perché

senza la Uisp Nessuno Fuorigioco non potrebbe proprio esistere, e soprattutto per aver deciso di intraprendere con noi questa avventura chiamata Play With Us - We Are Not Afraid Of You. Ringrazio Asgi perché da sempre si batte per i diritti dei migranti e ha scelto di combattere anche questa battaglia di diritto al nostro fianco.

Un grande ringraziamento deve andare a Open Society Foundations per aver creduto in noi e per aver sostenuto questo progetto.

Desidero ringraziare calorosamente Laura Spina che ha contribuito notevolmente alla buona riuscita di questo volumetto. E Mirko Corli per la sua amicizia, per la sua pazienza, per la sua presenza.

Ringrazio Davide per aver realizzato il bellissimo video che accompagna questo manuale. E per le sue idee. E per avere ancora voglia di dividerle con noi.

E Giovanni che impagina, stampa, corregge... suo malgrado alla velocità della luce. Grazie e scusa!

E ringrazio soprattutto i ragazzi e le ragazze di Nessuno Fuorigioco senza i quali e le quali tutto questo non ci sarebbe. Grazie.

Timothy Donato
Presidente Nessuno Fuorigioco

Ad ormai quasi trent'anni dal loro apparire, i flussi migratori verso il nostro paese non possono più essere considerati un fenomeno eccezionale. Questi flussi sono in gran parte alimentati dagli squilibri di ricchezza tra nord e sud del mondo, dalle guerre, dalla volontà di costruire una condizione di vita migliore.

Oggi gli immigrati regolari soggiornanti in Italia sono secondo il Dossier Statistico Immigrazione 2014 Rapporto UNAR, 5.364.000 con un'incidenza di residenti stranieri sulla popolazione totale che ha raggiunto l'8,1%.

Presenze importanti numericamente e non solo. In settori fondamentali della nostra economia, infatti, essi svolgono un ruolo fondamentale e insostituibile, contribuiscono in modo determinante allo sviluppo della nostra società. Ma ancora oggi, purtroppo, in Italia esistono due categorie ben distinte: i cittadini e gli stranieri. I primi vivono dentro la società e godono di determinati diritti civili e sociali; gli stranieri, invece, sono fuori e rimangono esclusi dai diritti, dovendo però sottostare ai doveri del patto sociale.

Ma siamo ancora convinti che la nazione preesiste agli individui, che ne sono il prodotto e quindi, per essere cittadini italiani bisogna essere figli di cittadini italiani, in modo che la nazione possa preservare la propria identità originale, basata su un'idea di razza che non esiste, da tempo smentita anche a livello scientifico?

O, piuttosto, non ci troviamo di fronte ad una società multiculturale nella quale la nazione esiste solo grazie all'adesione di coloro che la compongono: un rapporto tra cittadino e territorio, indipendentemente dalla discendenza dei propri avi, che valorizza l'adesione da parte del singolo al contratto sociale che è connesso allo status di cittadino con tutto ciò che esso comporta in termini di diritti e doveri?

La seconda affermazione dovrebbe essere scontata, un dato di fatto. Eppure l'attuale legge sulla cittadinanza (Legge 91/92 e successive modifiche) è strutturata ed impostata secondo il criterio del diritto di sangue (in termini giuridici si chiama jus sanguinis): cioè è cittadino italiano chi ha sangue italiano che scorre nelle vene.

Questa legge, però, non soddisfa più i bisogni di una società come la nostra, dove i nuovi italiani, nati da genitori entrambi stranieri, sono stati nell'ultimo anno oltre 77 mila; una società dove il 9,0% della popolazione scolastica che corrisponde ad 802.785 unità è composta da figli di genitori entrambi stranieri e di questi ben il 51,7% è nato e cresciuto in Italia.

I luoghi di provenienza dei genitori di questi bambini sono lontani, spesso i bambini non li hanno mai visitati, loro però sono considerati stranieri e solo al compimento della maggiore età si vedono riconosciuto il diritto a chiedere la cittadinanza. Fino a diciotto anni hanno limitazioni insormontabili e ingiustificate, che danno luogo a disuguaglianze ed ingiustizie.

Crescere in un simile contesto, sentendosi quotidianamente discriminato proprio nell'età della costruzione della propria identità personale, non agevola sicuramente l'integrazione e la coesione sociale e può comportare la crescita di ulteriori tensioni nel già delicato campo della convivenza di una società multietnica. Quello che è auspicabile è l'introduzione dello jus soli (diritto che deriva dalla nascita su un determinato territorio) che prevedrebbe la concessione della cittadinanza (su modello americano, francese, anglosassone...) a chi è nato in Italia o vive e lavora in maniera duratura e continuativa in Italia ed è inserito a pieno titolo

nella comunità, aggiornando in questo modo i concetti stessi di nazione e nazionalità sulla base del senso di appartenenza ad una comunità e determinato da percorsi condivisi di studio, di lavoro e di vita.

È comunque un errore pensare che almeno nell'esercizio del tempo libero e dello sport, non vi siano barriere e restrizioni per lo straniero, infatti, esistono vere e proprie limitazioni legali e amministrative per la partecipazione dei non italiani all'attività sportiva sia a livello professionistico che dilettantistico. Ma le discriminazioni non si esauriscono al solo ambito dell'esercizio dell'attività sportiva, ma dobbiamo sottolineare anche come minoranze e migranti siano sottorappresentati, soprattutto nella gestione delle organizzazioni sportive. A essere sottorappresentate in modo particolare sono donne e ragazze provenienti dalle minoranze etniche. Su questo tema anche la Fra (European Union Agency for Fundamental Rights) giudica necessario rafforzare i programmi di inclusione negli organismi sportivi, nelle federazioni e nei club, oltre a iniziative per rimuovere le barriere di accesso ai posti direttivi nelle organizzazioni sportive.

Pertanto deduciamo che i regolamenti sportivi nazionali possono ancora ostacolare la partecipazione di "stranieri" e di persone con background migratorio nello sport, soprattutto negli sport amatoriali. Se uno degli obiettivi dello sport in sé è quello di contribuire alla partecipazione sociale o all'integrazione di migranti e persone appartenenti a minoranze, tali norme sono controproducenti.

Questo è il fine della presente pubblicazione che intende evidenziare l'antistoricità delle leggi che regolano la cittadinanza e l'immigrazione attualmente in Italia, partendo da un'analisi puntuale e specifica delle discriminazioni insite nel regolamento della FIGC e proponendo una revisione al testo per consentire il diritto al gioco a tutti, nessuno escluso!!!

Carlo Balestri
UISP



Se proviamo per un attimo a prendere le distanze dalle esasperazioni ideologiche, possiamo facilmente constatare che, tutto sommato, la competizione tra italiani e stranieri nel mercato del lavoro non ha mai raggiunto, salvo in alcune realtà locali, livelli esasperati: in parte per la crisi economica che, negli ultimi anni, ha notevolmente ridotto la pressione della migrazione economica; in parte, e prima ancora, per la tradizionale “segmentazione” che ha assegnato agli stranieri mansioni poco gradite agli italiani, tanto che spesso sono state proprio le imprese a segnalare la necessità di forza lavoro straniera, suggerendo così l’esistenza di una sorta di equilibrio nella ripartizione delle occasioni di lavoro.

Paradossalmente quando invece si tratta di “tirare quattro calci al pallone” l’equilibrio svanisce e il conflitto tra “alloctoni” e “autoctoni” sembra farsi insuperabile.

Le componenti che concorrono ad alimentare questo conflitto sono innumerevoli: a volte gioca la faciloneria a sfondo vagamente ideologico (quella, per intenderci, di chi si compiace delle sparate sui “troppi neri” o di altre simili sciocchezze); altre volte gioca l’equiparazione tra sport e “identità nazionale” che verrebbe intaccata dalle sconfitte nelle grandi competizioni internazionali, figlie a loro volta dell’eccesso di stranieri nell’attività agonistica ordinaria; altre volte ancora il timore di favorire movimenti “irregolari” tra le frontiere; con sullo sfondo la patologia – apparentemente inguaribile – della continua intromissione del razzismo nel mondo delle tifoserie.

E così, mentre milioni di euro passano allegramente, senza suscitare alcuna riserva, attraverso le frontiere - in ossequio alle regole del mercato e alla volontà dei grandi club - per comprare o vendere qualche mito del pallone, il mondo “ordinario” del calcio fatica ancora a trovare delle proprie regole condivise sul

tema immigrazione: e il litigio “*pochi, tanti, troppi, prima i nostri ecc.*” torna perennemente alla ribalta.

Ciò di cui ci occupiamo in questa pubblicazione sono le vittime innocenti di questo irrisolto conflitto: le ragazze e i ragazzi “stranieri”, i minori, gli adolescenti, i giocatori junior.

L’aggettivo “stranieri”, come tutti sanno, raccoglie una serie di vicende personali del tutto eterogenee: quelli nati e cresciuti in Italia e relegati nella condizione di stranieri da una assurda legge sulla cittadinanza, quelli che hanno raggiunto una famiglia già inserita e si stanno faticosamente avviando a un inserimento scolastico, quelli giunti sul barcone in attesa di una regolarizzazione, quelli giunti senza nessuno e presi in carico dalle istituzioni. Tutti, comunque, sospinti quasi naturalmente dalla globalizzazione del pallone verso lo “sport più bello del mondo”, ma troppo spesso ostacolati da regole astruse e irrazionali.

Regole che appaiono ancora più assurde di fronte al grande consenso di cui (all’apparenza) gode lo sport come fonte di integrazione, di socialità, di consolidamento della identità personale e della capacità di relazionarsi con gli altri.

Eppure regole che faticano a essere modificate e che paradossalmente colpiscono di più proprio quei minori che (come i minori non accompagnati) sono già portatori di una storia di fatica e di sofferenze e che quindi più di tutti avrebbero bisogno di trovare, in una serena attività sportiva anche agonistica, un piccolo rimedio a quelle ferite.

La pubblicazione analizza brevemente le principali regole in tema di tesseramento dei minori e contiene nella seconda parte una serie di proposte: alcune richiedono modifiche legislative (e sono già presenti in Parlamento proposte di leggi che vanno nel senso qui invocato) e devono quindi seguire un percorso più impegnativo. Altre possono essere attuate già domani, con una

semplice delibera della FIGC o con un atto generale del CONI rivolto a tutte le federazioni.

Molto quindi si può fare subito. Speriamo che chi ha la responsabilità di fare non preferisca adagiarsi - per pigrizia, per interesse o per scelta - alla favola semplicistica dei “troppi neri”.

Alberto Guariso
Asgi

INDICE

1. Essere straniero, essere minorenni e il principio generale di parità

- 1.1. La convenzione ONU sui diritti del fanciullo
- 1.2. Normativa nazionale

2. Le norme dell'ordinamento sportivo

- 2.1. Il Regolamento FIFA
- 2.2. Le Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF)

3. Questioni relative ai professionisti

- 3.1. La progressiva liberalizzazione per i comunitari e i
“diritti civili sportivi”
- 3.2. Quanti giocatori stranieri possono entrare in Italia?
- 3.3. Due pronunce contrastanti
- 3.4 La procedura

4. La normativa sui calciatori dilettanti

- 4.1. Il settore per l'attività giovanile scolastica (SGS)
 - 4.1.a) Tesseramento di cittadino italiano
 - 4.1.b) Tesseramento di cittadino straniero
- 4.2 La Lega Nazionale Dilettanti (LND)
 - 4.2.a) Tesseramento di cittadino italiano
 - 4.2.b) Tesseramento di cittadino straniero

5) I punti critici della normativa sul tesseramento dei minori stranieri

- 5a) Durata del permesso di soggiorno
- 5b) Esibizione del certificato di iscrizione a corsi scolastici
- 5c) Minori stranieri privi di permesso di soggiorno
- 5d) Minori stranieri non accompagnati (MSNA)
- 5e) Minori comunitari senza iscrizione anagrafica
- 5f) Decorrenza del tesseramento
- 5g) Contemporaneo tesseramento e presenza in campo
- 5h) Divieto generale di discriminazione
- 5i) Il progetto di legge “Molea”

6) Proposte conclusive

Introduzione

Molte sono le carte, le convenzioni e le leggi che tutelano i diritti del fanciullo, il diritto allo sport e sanciscono il divieto di discriminazione.

Nonostante ciò, le barriere alla partecipazione alle competizioni sportive per i giovani stranieri sono quotidiane; per potersi tesserare nelle società sportive a questi sono richiesti requisiti supplementari rispetto ai compagni di squadra italiani.

Il tesseramento è il documento necessario per l'esercizio della pratica sportiva presso associazioni o società operanti nell'ambito del CONI, sia per il livello agonistico sia per quello amatoriale.

Le limitazioni al tesseramento causano emarginazione e disagio ai giovani stranieri che, pur partecipando al gioco e alle attività sportive, si vedono poi esclusi dalla possibilità di competere negli eventi agonistici.

La competizione e la gara sono momenti importanti nella vita della persona: costituiscono un naturale sviluppo e una componente chiave dello sport, utili a consolidare il rapporto con i compagni, la capacità di mettersi alla prova, l'identità personale, la fiducia in se stessi, la gestione della vittoria e della sconfitta.

La scarsa considerazione delle esigenze del minore nello sport dilettantistico appare ancora più ingiustificata se paragonata con le esigenze del mercato, che sono invece state tenute nella massima considerazione dall'ordinamento e hanno, nel tempo, portato alla rimozione di molte norme che limitavano l'accesso alle attività sportive professionistiche.

In questo documento ci occupiamo quindi prevalentemente dello sport dilettantistico, che appare oggi molto problematico per la tutela del minore, limitandoci allo sport più popolare ed entusiasmante anche per i minori stranieri, cioè il calcio.

1. Essere straniero, essere minorenni e il principio generale di parità

Occorre prima di tutto richiamare sinteticamente i principi generali in tema di condizione giuridica dello straniero:

a) La Costituzione (art. 10) afferma che la condizione dello straniero deve sempre essere regolata “dalla legge” (e quindi non da disposizioni amministrative o di rango inferiore alla legge) “in conformità delle norme e dei trattati internazionali”.

b) Ancora la Costituzione (art. 3) garantisce il diritto di uguaglianza - quantomeno non solo ai cittadini (art. 3) in senso formale ma a tutti coloro che vivono sul nostro territorio (sono innumerevoli le sentenze della Corte Costituzionale in questo senso¹), indipendentemente da qualsiasi condizione di reciprocità - ossia a prescindere dall’analogo comportamento dello Stato d’origine dello straniero nei confronti del cittadino italiano. Tale principio è stato spesso limitato dalla Corte Costituzionale alla tutela dei diritti fondamentali della persona, ma l’art. 2 del TU immigrazione estende il principio di uguaglianza a tutti i diritti civili e l’art. 43 dello stesso TU vieta la discriminazione dello straniero in tutti i campi della vita sociale (anche se non fa espressamente riferimento al calcio).

c) La Corte Costituzionale ha anche spesso fatto riferimento ai diritti “minori”, ossia esterni all’area dei diritti fondamentali, affermando che questi possono bensì subire delle limitazioni per gli stranieri, ma tali limitazioni – se previste dalla legge – devono essere “ragionevoli” cioè coerenti con una finalità legittimamente perseguita.

d) Infine, qualora norme internazionali o europee impongano la parità assoluta con il cittadino (non solo in tema di diritti fondamentali) per determinati gruppi di stranieri (che si trovano in una particolare condizione personale, o che hanno specifici titoli di soggiorno), tali norme devono essere sempre rispettate dall’ordinamento italiano e deve essere rimossa ogni disposizione legale o amministrativa in contrasto.

1. Si veda, ad esempio, la Sentenza della Corte Costituzionale n. 432 del 2005.

Le affermazioni che rilevano per il nostro tema sono in particolare quelle sub b) e d). Quella sub b), perché una libera e piena partecipazione alle attività sportive, anche agonistiche, può farsi rientrare tra i diritti fondamentali della persona, con la conseguente inammissibilità di ogni limitazione basata sulla nazionalità.

Quella sub d), perché per i minori sussiste una specifica normativa che garantisce loro assoluta parità di trattamento esattamente proprio come altra normativa internazionale garantisce (come vedremo) la parità di trattamento a un'altra categoria di stranieri - i lavoratori - e tale normativa è stata alla base della rimozione delle limitazioni per l'accesso allo sport professionistico.

1.1. La convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

La normativa che garantisce ai minori la assoluta parità di trattamento indipendentemente dalla nazionalità è la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo², che si applica a tutti i minori di anni 18³.

Questa Convenzione stabilisce che *“gli Stati parte adottano tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari”* (art. 2).

Ne deriva che la **“condizione sociale”** dei genitori (ad esempio, avere o meno una determinata nazionalità o cittadinanza, o un determinato titolo di soggiorno) **non può essere causa di un diverso trattamento per il minore rispetto agli altri coetanei**. Il Comitato sui diritti dell'infanzia - l'organo che monitora il rispetto della Convenzione da parte degli Stati - afferma che *“gli Stati parte si impegnano a rispettare i diritti che sono enunciati nella presente Convenzione nel proprio ambito giurisdizionale ed a garantirli **ad ogni fanciullo**”*⁴.

2. Firmata a New York il 20.11.89 e ratificata dall'Italia con la legge n. 176 del 1991.

3. Lo afferma l'articolo 1 della stessa Convenzione.

4. Cfr. paragrafo 12, Commento generale n. 6 (2005).

Di conseguenza, ogni Stato deve garantire i diritti previsti dalla Convenzione “*ad ogni fanciullo*” presente sul suo territorio, indipendentemente dalla sua cittadinanza, nazionalità, regolarità o meno del soggiorno.

Tra i diritti riconosciuti dalla Convenzione **vi è anche il “diritto al gioco”**.

L’art. 31 della Convenzione prevede infatti che “*gli Stati parte riconoscono al fanciullo il diritto al riposo e al tempo libero, a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica*”. In tale “diritto al gioco” sicuramente rientra il diritto a non essere costretti ad interrompere la partecipazione all’attività ricreativa quando questa sfoci in una attività agonistica dilettantistica che è invece consentita agli altri minori.

I principi affermati dalla Convenzione sono sicuramente di grande rilievo, ma soffrono un limite importante: come tutte le convenzioni internazionali, anche la Convenzione di New York non trova applicazione diretta nell’ordinamento italiano. Questo significa che può e deve vincolare il comportamento dei privati, della pubblica amministrazione o delle autorità sportive, ma non può prevalere direttamente sulle norme di legge nazionale eventualmente in contrasto con la Convenzione.

2. Firmata a New York il 20.11.89 e ratificata dall’Italia con la legge n. 176 del 1991.

3. Lo afferma l’articolo 1 della stessa Convenzione.

4. Cfr. paragrafo 12, Commento generale n. 6 (2005).

In caso di contrasto, occorre rivolgersi al Giudice, che è tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte Costituzionale. Se quest'ultima accerta il contrasto tra la Convenzione e la norma interna, deve dichiarare l'incostituzionalità di quest'ultima⁵.

1.2. Normativa nazionale

La Convenzione ONU è stata recepita nell'ordinamento nazionale con la legge n. 176 del 1991.

Altre due norme nazionali fanno riferimento alla condizione di straniero (oltre a quelle costituzionali, già richiamate) e possono utilmente essere citate a sostegno del diritto dei minori alla parità.

Innanzitutto l'art. 2 del Testo Unico Immigrazione che garantisce allo straniero **comunque presente** sul territorio nazionale i diritti fondamentali della persona (comma 1) e allo straniero **regolarmente soggiornante** il diritto alla parità di trattamento nell'esercizio di tutti i diritti civili (comma 2).

Questa parità di trattamento "assoluta" garantita a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti per l'esercizio di tutti i "diritti civili" è di particolare rilievo per i minori, perché altra norma del Testo Unico Immigrazione⁶ sancisce la "inespellibilità" del minore: non essendo il minore espellibile, ad esso deve essere rilasciato un permesso di soggiorno fino al raggiungimento della maggiore età⁷.

5. Ciò, ai sensi dell'art. 117, primo comma della Costituzione che vincola l'Italia ad attenersi alle Convenzioni internazionali.
6. Art 19 comma 2 lett. A) *"Non è consentita l'espulsione, salvo che nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1, nei confronti: a) degli stranieri minori di anni diciotto, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulsi"*.

7. Art. 28 DPR 394/1999 *"Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di soggiorno: a) per minore età, salvo l'iscrizione del minore degli anni quattordici nel permesso di soggiorno del genitore o dell'affidatario stranieri regolarmente soggiornanti in Italia."*. Sul punto si è pronunciato tra l'altro il Tribunale di Milano con sentenza 22.7.2008 (est. Marangoni in causa R. c. Comune di Milano) che ha riconosciuto il diritto dei figli di genitori irregolari all'accesso alla scuola materna così motivando: *"... al divieto di espulsione del minore extracomunitario previsto dall'art. 19, c. 2, lett. A) TU corrisponde il diritto del minore stesso a ottenere un permesso di soggiorno fino al raggiungimento della maggiore età (art. 28, comma 1, lett. a DPR 399/89). E dunque, indipendentemente dalla posizione giuridica dei genitori, non è possibile ritenere un minore straniero in Stato di irregolarità quanto alla sua presenza sul territorio dello Stato"*.

Ne consegue che il minore deve sempre essere considerato “regolarmente soggiornante” (chi non può essere espulso ha ovviamente diritto a soggiornare) ed ha pertanto diritto alla parità di trattamento nell’esercizio dei diritti civili, tra i quali, come vedremo, può farsi rientrare anche lo sport.

La seconda norma nazionale rilevante è l’art. 43 dello stesso Testo Unico Immigrazione, che proibisce la discriminazione per etnia e nazionalità. Questa disposizione si articola in due previsioni.

In primo luogo, la norma vieta ogni discriminazione “*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*”; quindi anche detta norma si riferisce ai diritti fondamentali della persona.

In secondo luogo la norma **vieta qualsiasi svantaggio** collegato a etnia o a nazionalità, indipendentemente dalla rilevanza del diritto leso, ma elenca (al comma 2) una serie di settori della vita sociale ove tale divieto è chiamato ad operare.

Tra questi settori non è espressamente indicata l’attività sportiva dilettantistica (potrebbe al più rilevare il divieto di discriminazione nell’accesso a “*beni e servizi offerti al pubblico*” - dunque palestre, corsi ecc. - o il divieto di discriminazione nell’accesso alla “formazione” in vista di una eventuale attività lavorativa sportiva) sicché non appare agevole far rientrare il tesseramento a una Federazione in una delle situazioni indicate dalla norma.

Molto più ampio è il campo di applicazione del divieto di discriminazione contenuto nel D.lgs. 215 del 2003, che recepisce nel nostro ordinamento la direttiva europea n. 43 del 2000 che riguarda qualsiasi tipo di trattamento “meno favorevole” (sia esso riguardante i diritti fondamentali o “i diritti minori”). Questa normativa ha, però, l’obiettivo di tutelare contro le discriminazioni per razza e origine etnica (e dunque contro situazioni del tipo “*non giochi perché sei nero*”) ma non contro le discriminazioni per nazionalità e quindi dello straniero (“*non giochi perché sei marocchino*”).

In conclusione può dirsi che, in mancanza di norme esplicite sul divieto di discriminazione dello straniero nell'accesso all'attività sportiva dilettantistica, il diritto alla parità di trattamento tra i minori trova sicuro fondamento a livello internazionale nella Convenzione ONU, e **a livello nazionale** nella riconduzione dell'attività sportiva nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (art. 2 comma 1 e art. 43 comma 1 TU immigrazione) o nell'ambito dei "diritti civili" garantiti a tutte le persone regolarmente soggiornanti (art. 2, comma 2 Testo Unico Immigrazione) e dunque anche a tutti i minori.

2. Le norme dell'ordinamento sportivo

2.1. Il Regolamento FIFA

Nell'ambito dell'ordinamento sportivo si applica il Regolamento FIFA (Federation Internationale de Football Association) sullo status e i trasferimenti dei calciatori.

Il regolamento ha subito numerosi aggiornamenti nel corso degli anni, fino alla versione più recente, del 2010. È in questo regolamento che sono contenute le regole generali sullo status e l'idoneità dei calciatori a partecipare alle attività di calcio organizzato e al loro trasferimento fra società appartenenti a federazioni differenti.

Le norme del regolamento FIFA sono vincolanti e devono essere recepite, senza possibilità di modifica, all'interno dei regolamenti delle singole federazioni nazionali.

Per il nostro tema rilevano in particolare gli articoli **19 e 19bis**. Questi articoli - che vogliono limitare il trasferimento dei minori da un Paese all'altro, evitando il fenomeno del trafficking internazionale di calciatori di minore età - **vietano in assoluto sia i trasferimenti di giocatori minorenni già tesserati all'estero, sia il primo tesseramento di minori aventi una nazionalità diversa da quella del Paese nel quale chiedono di essere tesserati per la prima volta**. Al divieto assoluto di trasferimento o primo tesseramento si applicano **tre eccezioni**:

1. se la famiglia del minore si trasferisce per motivi indipendenti dall'attività sportiva del minore;
2. se il minore è di età superiore ai 16 anni e il trasferimento avviene all'interno del territorio dell'Area Economica Europea (cioè paesi dell'Unione, più Islanda, Norvegia e Liechtenstein); in questo caso la società di destinazione dovrà garantire l'istruzione scolastica e la formazione del giovane calciatore;
3. se il calciatore vive in una regione di frontiera, o distante non più di 50 km dal confine del Paese a cui appartiene il club che intende tesserarlo.

La norma prevede inoltre che *“ogni trasferimento internazionale e ogni primo tesseramento [...] sono soggetti all’approvazione di una sottocommissione nominata all’uopo dalla Commissione per lo status dei calciatori”*.

Non pare, tuttavia, che tale sottocommissione disponga di un potere discrezionale nel decidere sull'approvazione del trasferimento o del primo tesseramento, potendo invece solo limitarsi a verificare la sussistenza delle tre condizioni eccezionali che permettono di derogare al divieto di trasferimento o primo tesseramento dei minori.

Il regolamento indica poi i documenti necessari *“per richiedere alla sottocommissione il primo tesseramento e il trasferimento internazionale di un minore”*⁸ che sono i seguenti:

- a) Prova dell'identità e nazionalità del calciatore e dei genitori
- b) Prova di nascita del calciatore
- c) Contratto di lavoro del calciatore (o iscrizione scolastica) e dei genitori
- d) Residenza e stato di famiglia del calciatore

8. Contenute all'art. 5 comma 2 dell'allegato 2 del Regolamento, cui fa rimando l'art. 19, comma 5 dello stesso regolamento

- e) Modulo richiesta tesseramento
- f) Dichiarazione del calciatore su eventuali precedenti tesseramenti all'estero⁹
- g) Documento identificativo del calciatore
- h) Documento identificativo dei genitori
- i) Documentazione della formazione accademica, calcistica e logistica del calciatore
- j) Autorizzazione dei genitori

Nel caso si tratti di **straniero extracomunitario**, il soggetto dovrà presentare, oltre a quanto sopra, anche il permesso di soggiorno del minore e dei genitori. Se questo è scaduto deve essere presentata prova della richiesta di rinnovo.

Questo insieme di norme, pur dettate dalla importante finalità di tutelare il minore da abusi e sfruttamenti, costituisce una rilevante limitazione alla mobilità dei minori stranieri e li pone in una condizione di “svantaggio” rispetto ai minori aventi la cittadinanza dello Stato, per i quali ovviamente non esiste alcuna limitazione al tesseramento.

Tale svantaggio deve dunque essere considerato alla luce del principio paritario di cui alla Convenzione ONU, valutando se la violazione di tale principio possa considerarsi un sacrificio proporzionato rispetto al legittimo obiettivo perseguito.

2.2. Le Norme Organizzative Interne della FIGC (NOIF)

Le Norme Organizzative Interne sono emanate dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) per disciplinare alcuni aspetti specifici fra cui il tesseramento e il trasferimento dei calciatori, sia professionisti sia dilettanti. Si tratta di norme “di rango regolamentare”, ossia subordinate alla legge.

9. In tal caso sarà competente non il comitato, ma l'ufficio tesseramento centrale della FIGC

Anche nelle Norme Organizzative Interne della FIGC (NOIF) sono contenute disposizioni problematiche per il nostro tema: in particolare, gli articoli 39 e seguenti, relativi al tesseramento dei calciatori, maggiorenni e minorenni.

L'art. 39 prevede che i calciatori siano tesserati per la FIGC a seguito di richiesta della società per la quale intendono svolgere l'attività sportiva. La richiesta va proposta entro il 31 marzo di ogni anno, ma per tutti i minori - cioè i "giovani" (8-16 anni), i "giovani dilettanti" (14-18 anni, se tesserati per la lega nazionale dilettanti) e i "giovani di serie" (14-18 anni, se tesserati per società professionistiche) - tale termine non trova applicazione.

Per il tesseramento dei minori, la norma prevede che la richiesta venga sottoscritta "dall'esercente la potestà genitoriale", espressione che sembra riferirsi ad una richiesta congiunta di entrambi i genitori. L'art. 40 prevede inoltre limiti al tesseramento di giovani calciatori al di sotto dei **sedici anni**:

- occorre che il minore risieda nella regione ove ha sede la società che richiede il tesseramento (o in provincia confinante con la Regione) da almeno 6 mesi;
- in caso risieda nella Regione da meno di 6 mesi, il tesseramento può essere autorizzato *"previo parere favorevole del Settore per l'Attività Giovanile e Scolastica (SGS), previa presentazione della certificazione anagrafica del nucleo familiare e di iscrizione o frequenza scolastica del calciatore"*.

3. Questioni relative ai professionisti

Come già accennato, le questioni di “discriminazione calcistica” si sono poste in modo molto più marcato con riferimento ai professionisti, cioè a coloro che stipulano con la società sportiva un vero e proprio contratto di lavoro: riteniamo doveroso accennare anche a questo aspetto, che - se pure più marginalmente - può coinvolgere anche minori.

Posto che i professionisti sono a tutti gli effetti lavoratori, essi godono - se comunitari - del diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione e del diritto alla parità di trattamento¹⁰; se non comunitari godono anch'essi del diritto alla parità di trattamento¹¹ se hanno fatto legittimamente ingresso sul territorio nazionale e sono autorizzati a lavorare, mentre la loro libertà di circolazione è regolata dalle norme in materia di immigrazione.

La decisione sul “se” e “a che condizioni” tale ingresso può avvenire resta dunque nella discrezionalità del singolo Stato e il legislatore italiano ha disciplinato la questione nell'ambito del Testo Unico Immigrazione.

3.1. La progressiva liberalizzazione per i comunitarie i “diritti civili sportivi”.

I problemi più rilevanti relativi ai professionisti si sono posti in relazione all'art. 40, comma 7 delle Norme Organizzative Interne della FIGC¹².

10. La libertà di circolazione all'interno dell'Unione Europea è garantita dall'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea: “1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro”.

11. Garantito dall'art. 10 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 1975

12 Si tratta dell'art. 40, comma 7, NOIF, che recita: “Le società che disputano il campionato di serie A possono altresì tesserare non più di cinque calciatori provenienti o provenienti da Federazioni estere se cittadini di paesi non aderenti all'U.E. Tuttavia solo tre di essi potranno essere inseriti nell'elenco ufficiale di all'art. 61 delle presenti norme ed essere utilizzati nelle gare ufficiali in ambito nazionale. Le società che disputano il campionato di serie B hanno tale ultima facoltà di tesseramento limitata a non più di un calciatore. In caso di retrocessione dalla serie A alla serie B, è consentito alla società retrocessa di mantenere il tesseramento di calciatori cittadini di Paesi non aderenti all'U.E. già tesserati nel corso dell'antecedente stagione sportiva. È consentito alle sole società che disputano il Campionato di serie A di tesserare non più di due per società, calciatori di età non superiore a tredici anni provenienti da Federazione estera aderente all'UEFA. Le società di L.N.D. possono tesserare, entro il 31 dicembre, e schierare in campo un solo calciatore straniero, od una sola calciatrice in caso svolgano attività di calcio femminile, proveniente o proveniente da Federazione estera, purché in regola con le leggi statali vigenti in materia di immigrazione, ingresso e soggiorno in Italia”.

Questa norma consentiva il **tesseramento di calciatori** non comunitari alle società calcistiche di serie A e B, imponendo però dei limiti numerici (non più di 5 giocatori in serie A, non più di 1 in serie B), mentre non consentiva nessun tesseramento di calciatori non comunitari nelle squadre che disputavano il campionato di serie C.

Inoltre la norma poneva un limite di tre giocatori cittadini extracomunitari in campo nelle **gare ufficiali in ambito nazionale**.

Sul primo punto è intervenuto il Tribunale di Reggio Emilia che ha esaminato il caso del calciatore nigeriano Prince Ikpe Ekong, centrocampista della Reggiana, a cui dobbiamo una vittoria relevantissima sul piano giuridico in tema di calcio e discriminazioni.

Ekong aveva stipulato un regolare contratto di lavoro con l'A.C. Reggiana, che disputava il campionato di serie C, ma ciononostante si era visto rifiutare il tesseramento e, quindi, la possibilità di svolgere la propria attività lavorativa.

Il Giudice ha dichiarato l'art. 40, comma 7 NOIF (che la FIGC aveva invocato) contrario al principio di non discriminazione¹³ perché aveva determinato una illegittima compromissione del diritto del giocatore ad esercitare un'attività lavorativa. L'ordinamento sportivo è sì autonomo - si legge nella pronuncia - ma questo non significa che possa essere impermeabile rispetto alle norme nazionali; la FIGC non può quindi applicare un "ingiustificato elemento di differenziazione" impedendo a uno straniero regolarmente presente sul nostro territorio di svolgere la professione di calciatore¹⁴.

13 Sancito dagli artt. 43 e 44 del Testo Unico Immigrazione.

14 "L'autonomia dell'ordinamento sportivo non può significare impermeabilità totale rispetto all'ordinamento statale ove, come nel caso di specie, il soggetto legittimato in via esclusiva ad abilitare all'esercizio del gioco del calcio impedisca tale facoltà solo sulla base di un ingiustificato elemento di differenziazione".

Sul secondo punto (il numero dei giocatori ammessi in campo) è invece intervenuto un organo della giustizia sportiva, la Corte Federale della Federazione Italiana Gioco Calcio¹⁵, che ha disposto l'eliminazione di qualsiasi vincolo al numero di non-comunitari impiegabili in campo, lasciando come unico limite il numero di nuovi ingressi (e quindi di tesseramenti) annuali, conformemente alla disciplina del Testo Unico Immigrazione.

La decisione è particolarmente rilevante perché non si limita a qualificare il diritto del calciatore come diritto economico connesso al diritto al lavoro, ma parla espressamente anche di “*diritti civili sportivi*”: e collocare lo sport nell'ambito dei diritti civili conferma la possibilità di fare leva sull'art. 2, comma 2, del Testo Unico Immigrazione al fine di garantire la parità di trattamento a tutti i regolarmente soggiornanti.

Alla luce di questi precedenti giurisprudenziali l'art. 40, comma 7, NOIF è stato modificato, **liberalizzando completamente sia il tesseramento di calciatori europei, sia l'utilizzo in campo degli atleti, anche non comunitari, in qualsiasi serie¹⁶**, e rinviando, per quanto attiene ai limiti del tesseramento di calciatori non comunitari, alle norme in materia di immigrazione e a quanto emanato annualmente dal Consiglio Federale della FIGC.

3.2. Quanti giocatori stranieri possono entrare in Italia?

Come appena detto, una volta liberalizzato l'ingresso in Italia e il tesseramento dei comunitari e l'ingresso in campo dei non comunitari già tesserati, resta la questione dell'ingresso in Italia (e del tesseramento) dei non comunitari.

¹⁵ La decisione della Corte Federale della Federazione Italiana Gioco Calcio, del 4 maggio 2001, è consultabile sul sito web www.meltingpot.org.

¹⁶ Il testo attuale è il seguente: “*Le società che disputano i Campionati organizzati dalle Leghe professionistiche dalla L.N.P. e dalla L.P.S.C. possono tesserare liberamente calciatori provenienti o provenienti da Federazioni estere, purché cittadini di Paesi aderenti all'U.E. (o all'E.E.E.). A tal fine le richieste di tesseramento vanno corredate da attestazione di cittadinanza. Le norme in materia di tesseramento per società professionistiche di calciatori cittadini di Paesi non aderenti all'U.E. (o all'E.E.E.) sono emanate annualmente dal Consiglio Federale*”.

Su questo punto il Testo Unico Immigrazione aveva in un primo tempo collocato gli sportivi tra i lavoratori “fuori quota” cioè tra coloro che possono fare ingresso senza limiti numerici annuali¹⁷.

Ma la “Bossi-Fini” ha poi aggiunto un comma all’art. 27 del Testo Unico Immigrazione introducendo anche per gli sportivi un limite massimo annuale all’ingresso degli sportivi stranieri professionisti o retribuiti, stabilito con decreto ministeriale su proposta del CONI (sentiti i Ministri dell’Interno, del Lavoro e delle Politiche Sociali)¹⁸. Il CONI distribuisce le quote tra le varie Federazioni Sportive Nazionali e la FIGC, sulla base dei criteri generali stabiliti dal Coni anche al fine di “assicurare la tutela dei vivai giovanili” comunica alle società di calcio professionistiche i limiti per il tesseramento dei calciatori provenienti dai Paesi extraeuropei.

Nelle quote devono rientrare:

- gli ingressi di sportivi per lavoro subordinato o autonomo;
- i tesseramenti di stranieri già in Italia con regolare permesso di soggiorno per altro titolo e dunque non ancora tesserati per alcuna squadra.

Invece il tesseramento di stranieri già in Italia e già tesserati per altre società può avvenire senza che sia necessaria la disponibilità di un posto nelle quote.

17. In particolare dall’articolo 27, comma 1 lett. p): “Ingresso per lavoro in casi particolari”: “1. Al di fuori degli ingressi per lavoro di cui agli articoli precedenti, autorizzati nell’ambito delle quote di cui all’articolo 3, comma 4, il regolamento di attuazione disciplina particolari modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato, per ognuna delle seguenti categorie di lavoratori stranieri: (...) p) stranieri che siano destinati a svolgere qualsiasi tipo di attività sportiva professionistica presso società sportive italiane ai sensi della legge 23 marzo 1981, n. 91” . Inoltre l’art. 27, comma 5bis dispone “Con decreto del Ministero per i beni culturali, su proposta del CONI, ...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 alla approvazione del Ministero 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”.

18 Il testo del comma 5-bis dell’art. 27 è il seguente: “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.”

Per la stagione 2014/2015 il consiglio federale della FIGC ha previsto che per quanto riguarda il tesseramento di nuovi calciatori extracomunitari le società possono tesserarne un massimo di due, a condizione che uno vada a sostituire un altro extracomunitario mentre l'altro abbia un comprovato curriculum sportivo. Per quanto riguarda il giovane di serie extracomunitario al primo tesseramento, deve essere residente in Italia, deve essere entrato nel nostro Paese con i genitori non per ragioni sportive e comunque aver frequentato la scuola almeno per 4 anni.

3.3. Due pronunce contrastanti

Su questi punti è intervenuto il **Tribunale di Varese**¹⁹ esaminando il caso di un cittadino non comunitario già tesserato FIGC e regolarmente soggiornante in Italia con il suo nucleo familiare, al quale era stato negato il rinnovo del tesseramento per la partecipazione al campionato di serie B sulla base di una delibera FIGC che aveva posto un divieto assoluto al tesseramento degli stranieri non comunitari per tale campionato.

Esprimendosi su questo caso, il Giudice ha affermato i seguenti due importanti principi:

a) Se è vero che la legge prevede che venga imposto un limite massimo di tesseramento, a tutela dei “vivai giovanili”, essa non legittima un divieto di tesseramento senza alcuna quota, almeno minima, di accesso. In conseguenza, introdurre uno sbarramento assoluto, giustificato esclusivamente dalla condizione di straniero, costituisce un comportamento con effetto discriminatorio.

b) Il tesseramento di uno straniero “equiparabile all’italiano” - poiché regolarmente soggiornante e già parte dei vivai giovanili- non può essere sottoposto a condizioni restrittive e non richiede la verifica della disponibilità di quote.

A conclusioni parzialmente diverse è pervenuto, invece, il Tribunale di Brescia nel 2011, giudicando il caso di un calciatore cittadino non comunitario, regolarmente soggiornante in Italia come

19. Ordinanza n.5105 del 2 dicembre 2010.

“giovane di serie in addestramento tecnico”, cui era stato negato il tesseramento in una squadra di serie minore²⁰. In questo caso, il Giudice ha ritenuto legittimo riservare l’intera quota disponibile per l’anno in questione alla sola serie A, stabilendo, conseguentemente, che altrettanto legittimo fosse il diniego di tesseramento. Secondo il Giudice la limitazione imposta dal Testo Unico Immigrazione costituisce un sacrificio “accettabile” al fine di tutelare “i vivai nazionali” ai quali fa riferimento appunto l’art. 27 del Testo Unico (in realtà, come si è visto, la norma non parla di “vivai nazionali”, bensì di “vivai giovanili”, sicché non pare utilizzabile per limitare il tesseramento di un giovane straniero che sia già parte di un vivaio presso una squadra italiana).

In conclusione va rilevato che il meccanismo di “quote” descritto dal Testo Unico Immigrazione (all’art. 27) presenta una rilevante anomalia: mentre per i “normali” lavoratori subordinati la legge indica i criteri generali cui il Governo dovrà attenersi nell’emanare il “decreto flussi” (il decreto che fissa il numero massimo di stranieri ammessi ogni anno sul territorio nazionale), nel caso degli stranieri destinati a svolgere attività sportiva professionistica la decisione è affidata al CONI (la proposta del Comitato non è vincolante, ma di fatto il Governo vi si conforma), senza indicazione di alcun criterio legale.

La stessa ripartizione interna tra le federazioni è affidata esclusivamente al CONI, con un duplice effetto: assoggettare la decisione alle pressioni delle Federazioni più forti, e poter di fatto bloccare gli ingressi complessivi attraverso l’attribuzione di numeri più alti agli sport meno richiesti (che resterebbero quindi inutilizzati) e numeri più bassi a quelli più richiesti, come il calcio.

Sarebbe dunque necessaria una modifica della norma, con indicazione dei criteri cui il CONI si deve attenere nel quantificare e ripartire le quote di ingressi.

20. Ordinanza 31.3.2011 est. Massetti in causa Gueje c. FGCI e altri.

3.4. La procedura

Venendo alla procedura, le società sportive possono far entrare in Italia e assumere atleti extracomunitari secondo la seguente procedura:

- La società sportiva deve inviare una proposta di contratto di soggiorno (cosiddetto modello SP) e una richiesta di assenso alla Federazione Sportiva Nazionale di riferimento, dandone comunicazione anche alla Questura competente.

- La Federazione Sportiva Nazionale provvede a trasmettere al CONI la proposta di contratto di soggiorno e la richiesta di assenso.

- Il CONI, una volta effettuati i dovuti accertamenti e acquisito il nulla osta della Questura, emette la "*dichiarazione nominativa d'assenso*" e la inoltra alla rappresentanza diplomatica e allo Sportello Unico territorialmente competente.

- Anche agli sportivi stranieri che intendono svolgere prestazioni sportive di lavoro autonomo è richiesta la dichiarazione nominativa d'assenso rilasciata dal CONI e il nulla osta espresso dalla Questura territorialmente competente.

Se l'ingresso riguarda un minore, alla richiesta di dichiarazione di assenso deve essere allegata l'autorizzazione rilasciata dalla Direzione territoriale del lavoro competente, sulla base dell'istruttoria compiuta dalla Federazione sportiva corrispondente.

Una circolare del CONI²¹ ha chiarito 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.

21. Circolare CONI 28 luglio 2011.

4. La normativa sui calciatori dilettanti

Per partecipare a tornei organizzati dalla FIGC i minori devono essere tesserati per uno dei due gruppi che riuniscono associazioni calcistiche: il settore per l'attività giovanile scolastica (SGS) e la Lega Nazionale Dilettanti (LND).

4.1. Il settore per l'attività giovanile scolastica (SGS)

L'SGS riunisce i giovani di età compresa tra gli 8 e i 16 anni tesserati per società associate nelle leghe. La normativa di riferimento per quanto riguarda l'SGS è il Regolamento del settore per l'attività giovanile e scolastica, nonché le già citate Norme Organizzative Interne della FIGC (NOIF) che a sua volta richiamano la normativa FIFA.

4.1.a) Tesseramento di cittadino italiano

Per quanto attiene il tesseramento di cittadino italiano la normativa SGS richiede i seguenti documenti:

1. Modulo di richiesta tesseramento;
2. Certificato di nascita;
3. Certificato di residenza;
4. Stato di famiglia.

La sede FIGC deputata al tesseramento è la sede provinciale e la decorrenza del tesseramento è la data della richiesta all'organo federale che ha acquisito la documentazione, o la data di spedizione del plico contenente i tesseramenti.

4.1.b) Tesseramento di cittadino straniero

Per quanto attiene invece il **primo tesseramento** di un cittadino non italiano (comunitario o extracomunitario) il Regolamento SGS fa riferimento alle NOIF²² e indirettamente dunque alla normativa FIFA che prevede un divieto di tesseramento per i minori, con l'eccezione dei tre casi indicati (si veda il punto 2.a del presente testo) e sempre con l'approvazione della sottocommissione citata.

²² Art 24 comma 2, Regolamento del Settore per l'Attività Giovanile e Scolastica.

La sede FIGC deputata al tesseramento è la sede regionale mentre la **decorrenza tesseramento è quella di ricevimento, da parte della società, della comunicazione di avvenuto tesseramento** (diversamente da quanto previsto per i cittadini italiani).

4.2. La Lega Nazionale Dilettanti (LND)

La LND riunisce calciatori non professionisti **a partire dai 14 anni**, ed è l'organo che, per il tramite dei suoi comitati interni, dirige e organizza i campionati e le coppe per le squadre maschili iscritte dal quarto livello del calcio italiano fino all'ultimo, nonché i campionati femminili e le manifestazioni del beach e del calcio a 5.

4.2.a) Tesseramento di cittadino italiano

Al fine del tesseramento per la LND il cittadino italiano deve presentare:

1. Modulo richiesta tesseramento
2. Certificato di nascita;
3. Certificato di residenza;
4. Stato di famiglia.

La sede FIGC competente è il Comitato o la divisione competente. La richiesta di tesseramento non ha scadenza e decorre dalla data della ricevuta di deposito rilasciata dall'organo federale che ha acquisito la documentazione.

4.2.b) Tesseramento di cittadino straniero

La sede FIGC deputata al tesseramento è la sede regionale, mentre la decorrenza del tesseramento è quella del ricevimento, da parte della società, della comunicazione di avvenuto tesseramento.

Per quanto attiene la documentazione richiesta è necessario distinguere fra il cittadino straniero già tesserato per federazioni estere e il cittadino straniero mai tesserato.

Per il cittadino straniero già tesserato per federazioni estere i documenti da presentare sono:

- a) Certificato internazionale di trasferimento;
- b) Certificato di residenza in Italia;
- c) Dichiarazione sottoscritta dal calciatore e dalla società contenente il nome della Società estera e della federazione estera con la quale il calciatore è stato tesserato.

Per i calciatori non comunitari copia del permesso di soggiorno che dovrà avere scadenza non anteriore al 31 gennaio dell'anno in cui termina la stagione sportiva per la quale il calciatore richiede il tesseramento Per i cittadini stranieri mai tesserati presso federazioni estere i documenti da presentare sono:

- a) Dichiarazione di non essere mai stati tesserati per Federazione estera;
- b) Certificato di residenza anagrafica attestante la residenza in Italia.

Per i calciatori non comunitari copia del permesso di soggiorno che dovrà avere scadenza non anteriore al 31 gennaio dell'anno in cui termina la stagione sportiva per il quale è richiesto il tesseramento.

Anche nel caso della LND la normativa fa riferimento alla disciplina FIFA e dunque, se si tratta di primo tesseramento o di trasferimento di calciatore minorenni, si applicano le regole FIFA sui minori di età, e sono necessari anche i documenti indicati al paragrafo 2.1, con i problemi già segnalati²³.

Inoltre, per i dilettanti le NOIF²⁴ prevedono che possano essere tesserati e schierati in campo (diversamente da quanto accade per i professionisti) soltanto due calciatori extracomunitari e un numero illimitato di calciatori comunitari già tesserati per società appartenenti a federazioni estere, purché in regola con le leggi vigenti in materia di immigrazione.

5) I punti critici della normativa sul tesseramento dei minori stranieri

Le norme descritte appaiono in molti punti in contrasto con il principio generale di parità di trattamento tra minori, che ora analizzeremo nel dettaglio.

5a) Durata del permesso di soggiorno

La normativa NOIF, all'art. 40quater, prevede che il permesso di soggiorno debba essere valido fino al 31 gennaio dell'anno in cui termina la stagione sportiva per il quale è richiesto il tesseramento.

In passato la normativa richiedeva che, al fine del tesseramento, il cittadino extracomunitario presentasse un permesso di soggiorno valido fino al termine della stagione sportiva.

23. Si vedano gli artt. 19 e 19bis, unitamente all'allegato 2 del Regolamento FIFA.

24. In particolare, l'art. 40quater NOIF.

Sul punto si è espresso il Tribunale di Lodi nel caso Kolou²⁵, rilevando che tale previsione limitava la possibilità di svolgere attività sportiva ai calciatori stranieri regolarmente presenti in Italia e dunque incideva irragionevolmente sull'esercizio di diritti fondamentali quale il diritto alla pratica sportiva, dove trova espressione la personalità dell'individuo. La FIGC aveva difeso il requisito affermando che serviva a tutelare i vivai nazionali e impedire l'utilizzo di stranieri non regolarmente soggiornanti.

Secondo il Tribunale, invece, il requisito richiesto non appare ragionevole, posto che l'esigenza di regolarità è sufficientemente tutelata attraverso un permesso di soggiorno valido al momento del tesseramento, salva ogni successiva decisione al momento della scadenza del permesso; inoltre, il Giudice ha inoltre affermato che l'esigenza di tutelare i vivai nostrani rivela un intento di per se stesso "*discriminatorio ed etnocentrico*".

Dopo tale sentenza, l'art. 40 NOIF è stato modificato, riducendo il termine di validità del permesso di soggiorno al 31 gennaio dell'anno in cui termina la stagione sportiva (e non alla fine della stagione stessa). In tal modo la FIGC ha ridotto il requisito temporale, senza però attenersi ai principi indicati dal Tribunale di Lodi (la decisione era poi passata in giudicato, non essendo stata appellata) e dunque la modifica appare insufficiente.

A ciò si aggiunga che nel nostro ordinamento può individuarsi un principio generale in forza del quale, in caso sia proposta tempestiva domanda di rinnovo del permesso di soggiorno, lo straniero mantiene gli stessi diritti sino a che non sopravvenga un provvedimento di diniego della domanda proposta²⁶ **sicché la richiesta di una durata minima del permesso appare ingiustificata.**

25 Tribunale di Lodi, ordinanza del 13 maggio 2010. Il caso riguardava un cittadino togolese, entrato in Italia nel dicembre 2008, in fuga dal Paese d'origine a seguito di persecuzioni politiche. In possesso di un permesso di soggiorno per la durata di cinque mesi di volta in volta prorogato in attesa della definizione del giudizio di richiesta di asilo il signor Kolou si era visto rifiutare il tesseramento sia per la stagione 2008/2009 che per la successiva 2009/2010 poiché non poteva soddisfare il requisito richiesto dall'art. 40 comma 11, riguardante il possesso di un permesso di soggiorno valido fino al termine della stagione sportiva per cui veniva richiesto il tesseramento.

26 Si veda ad esempio, in caso di permesso per lavoro, l'art. 5 comma 9bis Testo Unico Immigrazione.

Riteniamo pertanto che in caso di rifiuto del tesseramento per mancanza del permesso valido fino al 31 gennaio dell'anno successivo, la questione andrà sollevata di fronte ad un Giudice invocando i principi affermati dal Tribunale di Lodi.

Proposta: la norma andrebbe modificata richiedendo (salvo quanto si dirà al punto 5c) l'esistenza del permesso di soggiorno o della richiesta di rinnovo soltanto **al momento della domanda**, senza ulteriori requisiti circa la durata minima dello stesso.

5b) Esibizione del certificato di iscrizione a corsi scolastici

Il requisito di dimostrare l'iscrizione a corsi scolastici è richiesto solo ai cittadini stranieri (comunitari e non comunitari) in applicazione della normativa FIFA, mentre non è richiesto per i cittadini italiani.

Ovviamente anche il minore straniero è soggetto all'obbligo scolastico, ma appare criticabile che la FIGC si faccia "controllore" del rispetto di tale obbligo, negando il diritto al tesseramento in caso di inadempimento.

Inoltre la norma, così strutturata, può dar luogo a difficoltà: ad esempio perché la scuola tarda nel rilasciare il certificato, o perché il minore è arrivato in corso d'anno e ha avuto difficoltà nell'inserimento scolastico (situazione relativamente frequente) con conseguente ritardo nella certificazione dell'iscrizione a scuola.

Proposta: fermo l'obbligo scolastico, **l'assenza del certificato di iscrizione non può essere di ostacolo al tesseramento**, trattandosi di documentazione che è richiesta al solo straniero, in contrasto con il principio di parità.

5c) Minori stranieri privi di permesso di soggiorno

Il minore straniero presente sul territorio nazionale **non può mai essere considerato giuridicamente "irregolare"**, nemmeno qualora lo siano i genitori.

Inoltre, la richiesta del permesso di soggiorno al fine del tesseramento appare in contrasto con una disposizione del Testo Unico Immigrazione (l'art. 6 comma 2), secondo cui, per i provvedimenti inerenti **attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, non devono essere richiesti documenti inerenti il soggiorno.**

Se ne deve concludere che la richiesta di permesso di soggiorno al minore per ottenere il tesseramento appare di dubbia legittimità, poiché crea una differenza di trattamento basata sulla condizione di regolarità o irregolarità dei genitori, in contrasto con la convenzione ONU.

Proposta: nel caso eccezionale in cui un minore risulti privo del permesso di soggiorno, pur avendone diritto ai sensi dell'art. 19 Testo Unico Immigrazione, la mancanza del permesso non dovrebbe comunque essere di ostacolo al tesseramento.

5d) Minori stranieri non accompagnati (MSNA)

I minori stranieri non accompagnati²⁷, come ogni altro minore, hanno diritto ad ottenere un permesso per minore età e dunque ad essere tesserati per la FIGC.

La FIGC, a quanto risulta, ha in molte occasioni rifiutato il tesseramento di tali minori richiamando, tramite le NOIF, gli articoli del Regolamento FIFA di cui si è detto e precludendo così ai minori stranieri sottoposti a tutela o affidamento la possibilità di giocare in una squadra federata con la FIGC.

In effetti, secondo una interpretazione strettamente letterale per il minore non accompagnato non può mai verificarsi nessuna delle tre condizioni che consentono di derogare al divieto di tesseramento del minore (e cioè: essersi trasferito con il nucleo familiare per motivi diversi dal calcio, essere proveniente da paese comunitario, essere frontaliero).

La posizione della FIGC appare tuttavia erronea non solo perché confligge con il principio di parità di trattamento tra minori, ma anche perché il tutore (cui è affidato il minore non accompagnato) deve essere a ogni effetto equiparato al genitore.

²⁷ Si tratta del minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri stati dell'Unione Europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa sul territorio dello Stato, privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (DPCM 9 dicembre 1999 n. 535).

Alcuni organismi sportivi si sono già conformati a questa interpretazione (ad es. il Comitato Regionale FIGC Friuli Venezia Giulia, che ha previsto che *“per i minori che non sono in Italia insieme ai genitori, la Società dovrà allegare alla richiesta di tesseramento l’atto di affidamento rilasciato dal Tribunale; il calciatore dovrà risultare residente insieme al tutore nominato dal Tribunale”*²⁸; nello stesso senso un vademecum della F.I.G.C.- Delegazione Provinciale di Catania).

Inoltre la questione è già stata affrontata dalla giurisprudenza con i medesimi esiti qui invocati: il Tribunale di Pescara²⁹, accogliendo le argomentazioni di cui sopra, ha ritenuto discriminatorio il rifiuto della FIGC di tesserare un minore non accompagnato.

Questa diversità di disciplina a seconda delle diverse aree geografiche, delle diverse federazioni ovvero a seconda che intervenga o meno una decisione giudiziale è del tutto irrazionale e richiede un immediato intervento.

Proposta: deve essere previsto che il **minore non accompagnato** sottoposto a tutela o ad affidamento **non ricada nel divieto di trasferimento internazionale** di cui all’art. 19, comma 1, RegolamentoFIFA.

5e) Minori comunitari senza iscrizione anagrafica

La questione riguarda spesso i minori Rom che talora non risultano iscritti all’anagrafe del luogo ove di fatto risiedono.

Anche in questo caso, e a maggior ragione, valgono le considerazioni di cui sopra: si tratta di persone che, in quanto minori e in quanto comunitari, mantengono il diritto al soggiorno, e dunque l’irregolarità formale della presenza sul territorio nazionale non può essere ragione di limitazione nell’esercizio dei diritti.

Proposta: per il minore comunitario, il caso eccezionale in cui il domicilio di fatto in una determinata area non sia accompagnato dalla iscrizione anagrafica non deve costituire ragione di rigetto della domanda di tesseramento.

28. C.U. n.15/2010.

29. Tribunale di Pescara, ordinanza n.656 del 14 giugno 2011.

5f) Decorrenza del tesseramento

Appare ingiustificata la diversa decorrenza della data di tesseramento, che per i cittadini stranieri decorre dalla data del provvedimento e non dalla data della domanda come per i cittadini italiani, con il rischio concreto di creare ritardi nell'accesso alle competizioni.

Proposta: occorre prevedere che, sia per gli italiani sia per gli stranieri, il tesseramento decorra dalla data della domanda, fermo restando che, in caso di diniego, la partecipazione alle competizioni verrà sospesa.

5g) Contemporaneo tesseramento e presenza in campo

Come si è visto l'art. 40quater NOIF ha mantenuto per il calcio dilettantistico il limite al tesseramento e alla contemporanea presenza in campo per gli stranieri già tesserati per federazioni estere.

Limite che è stato invece soppresso per i calciatori professionisti e per tutti i comunitari e per gli extracomunitari mai tesserati all'estero: tale limite non ha alcuna giustificazione e confligge senz'altro con il principio di parità di trattamento.

Proposta: liberalizzare il tesseramento e la presenza in campo di stranieri anche nel settore dilettantistico, modificando l'art. 40 quater NOIF.

5h) divieto generale di discriminazione

Come si è visto, molti giudici hanno ritenuto che il generale divieto di discriminazione di cui all'art.43 Testo Unico Immigrazione trova applicazione anche nell'ambito sportivo, che tuttavia non è espressamente richiamato dalla norma: il che potrebbe consentire interpretazioni diverse e più restrittive.

Proposta: appare quindi assolutamente opportuna una modifica legislativa che aggiunga all’elenco contenuto nel secondo comma dell’art. 43 la seguente dizione:

“In ogni caso compie un atto di discriminazione:

.....

f) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l’accesso alla attività sportiva professionale o dilettantistica allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;

5i) il progetto di legge “Molea”

Il progetto di legge “Molea”, numero 1949 del 14.1.2014, è intitolato *“Disposizioni per favorire l’integrazione sociale dei minori stranieri residenti in Italia mediante l’ammissione nelle società sportive appartenenti alle federazioni nazionali, alle discipline associate o agli enti di promozione sportiva”*.

Questo progetto di legge prevede che **i minori che non siano cittadini italiani** e che risultino **regolarmente residenti nel territorio italiano sin dal compimento del decimo anno d’età** possano essere tesserati con le stesse **procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani**. Tale tesseramento **resta valido dopo il 18 anno d’età**, fino al completamento delle procedure per l’acquisizione della cittadinanza italiana da parte dei soggetti che, ricorrendo i presupposti di cui alla legge sulla cittadinanza³⁰, hanno presentato tale richiesta.

Tale progetto di legge, pur limitando la parità di trattamento ai minori residenti nel nostro Paese dal decimo anno di età, indica comunque una prospettiva di parificazione progressiva, conforme ai principi generali sopra richiamati. Alcune federazioni nazionali hanno già adottato disposizioni per equiparare gli atleti stranieri nati in Italia agli atleti italiani.

30. Legge 5 febbraio 1992 n. 91.

In particolare, il Consiglio Federale della Federazione Italiana Hockey ha stabilito³¹ che gli atleti di nazionalità non italiana, ma nati in Italia sono da considerarsi Italiani a tutti gli effetti, per tutti gli eventi organizzati e/o autorizzati dalla Federazione. Conseguentemente, le procedure di tesseramento da seguire saranno quelle riferite agli atleti italiani.

La previsione è stata confermata per l'anno sportivo 2014/2015³².

Proposta: in attesa dell'approvazione del progetto di legge "Molea", la FIGC potrebbe sin d'ora adottare un provvedimento analogo a quelli della Federazione Italiana Hockey, o comunque volto ad agevolare il tesseramento dei minori stranieri, quantomeno se nati in Italia; anche perché l'esigenza di reprimere il traffico di minori stranieri non avrebbe alcuna rilevanza rispetto i minori stranieri nati in Italia.

31. La decisione è stata presa con deliberazione n. 153/2013 del 28 settembre 2013, resa nota con Circolare della Federazione Italiana Hockey n.20 del 14 ottobre 2013.

32 Circolare FIH n. 2 del 17 giugno 2014.

6) Proposte conclusive

Alla luce di quanto sin qui esposto si può ritenere che CONI e FIGC debbano porre in essere una serie di azioni che consentano il tesseramento dei minori stranieri in regime di parità con i minori italiani.

In particolare:

a) Il **CONI** dovrebbe:

- *imporre* alla FIGC la modifica delle norme NOIF sopra indicate che limitano direttamente l'accesso dei minori stranieri al tesseramento;
- *sollecitare* la modifica normativa dell'art. 43 TU Immigrazione, richiamando esplicitamente "l'ambito sportivo" nella norma;
- *sollecitare* l'approvazione del progetto di legge "Molea";
- *sollecitare* la FIGC ad adottare un provvedimento analogo a quelli della Federazione Italiana Hockey o comunque ad agevolare il tesseramento dei minori stranieri, quantomeno se nati in Italia.

b) La **FIGC** dovrebbe:

- *richiedere* il semplice possesso del permesso di soggiorno o la richiesta di rinnovo al momento della domanda, senza ulteriori requisiti circa la durata minima dello stesso;
- *consentire* il tesseramento del minore straniero anche in assenza di permesso di soggiorno se questo non possiede un permesso di soggiorno o è un minore non accompagnato;
- *consentire* il tesseramento del minore straniero anche in assenza di certificato di iscrizione scolastica;
- *consentire* il tesseramento anche al minore comunitario, senza iscrizione anagrafica;
- *fare decorrere* il tesseramento dalla data di presentazione della domanda;
- *liberalizzare* il tesseramento e la presenza in campo di stranieri già tesserati all'estero anche nel settore dilettantistico;
- *adottare* un provvedimento analogo a quello di altre federazioni volto ad agevolare il tesseramento dei minori stranieri, quantomeno se nati in Italia.

ASGI
Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

Nessun  fuori **gioco**

 **UISP**
sportpertutti



Con il sostegno di  **OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**