

Centro Studi e Ricerche IDOS

DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE

in partenariato con il Centro Studi Confronti

2017



Migranti e discriminazioni. Il caso del diritto allo sport

Il razzismo istituzionale

Nel mese di aprile 2017 è stato convertito in legge n. 46 il decreto legge n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale. Tra i vari interventi volti alla riforma del sistema amministrativo e giudiziario dei procedimenti in materia di protezione internazionale vi è l'utilizzo della videoregistrazione come prova nella procedura di ricorso di primo grado avverso le decisioni della commissione territoriale – con una marcata limitazione del diritto di ascolto e della possibilità di contraddittorio – e l'abolizione del secondo grado di giudizio. Viene quindi a riproporsi, come già in passato (si vuole richiamare, tra gli altri, il "Pacchetto sicurezza" del 2008, che ha introdotto il reato di ingresso e soggiorno irregolare e l'aggravante della clandestinità, quest'ultima dichiarata incostituzionale dalla Consulta), un diritto speciale – si potrebbe dire: su base etnica – per gli stranieri, in materie che riguardano i principi fondamentali di pari dignità e di uguaglianza di tutte le persone.

Il cosiddetto decreto Minniti-Orlando presenta ulteriori profili problematici, ad esempio laddove ammette la limitazione della libertà di movimento dei migranti che vengono trasferiti nei centri *hotspot* per l'identificazione, quando nell'ordinamento italiano qualsiasi privazione della libertà deve rispondere alle garanzie stabilite dall'art. 13 della Costituzione. Si vuole ricordare che nel dicembre dello scorso anno la Corte europea dei diritti umani (Cedu) ha condannato l'Italia proprio per la detenzione di alcuni cittadini tunisini nel Cpsa di Lampedusa, detenzione ritenuta "arbitraria" in quanto non avente una base legale nel diritto italiano (i Cpsa sono volti al soccorso e alla prima accoglienza, non alla privazione della libertà) e non disposta tramite provvedimento formale (sentenza *Khlaifia e altri c. Italia*, del 15.12.2016). I ricorrenti non avevano inoltre potuto rivolgersi al giudice per contestare il trattenimento, come espressamente previsto dal dettato costituzionale e dalla Cedu. La pronuncia della Corte di Strasburgo è estremamente rilevante poiché le indicazioni fornite hanno una portata generale, non limitata al caso concreto. Alla luce di ciò si nutrono dubbi sulla compatibilità del trattenimento nei centri *hotspot*, seppure solo per il tempo necessario all'identificazione, dei migranti sbarcati in Italia, poiché non è stata chiarita, fino a questo momento, la natura di tali centri, né le garanzie di cui beneficiano le persone ivi trattenute.

Più in generale, l'intervento normativo in questione (si fa riferimento altresì al decreto legge n. 14 del 20 febbraio 2017, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza della città", convertito in legge 18 aprile 2017, n. 48), incentrato sul binomio decoro-sicurezza, si ripercuote su alcuni gruppi sociali ('accattoni', richiedenti asilo, migranti privi del permesso di soggiorno, poveri), determinandone la stigmatizzazione, se non una vera e propria criminalizzazione. Si assiste ad un ritirarsi dello stato sociale e ad un contestuale avanzamento dello stato di polizia, come peraltro si è reso palese nello sgombero, nel mese di agosto, dello stabile di Piazza Indipendenza a Roma, occupato da persone in attesa di conoscere l'esito della domanda di protezione internazionale. Non solo queste persone non hanno ricevuto l'accoglienza che gli sarebbe dovuta alla luce del diritto italiano e dell'Unione europea in quanto richiedenti asilo, ma sono state sgomberate con la forza.

Lo sgombero di Piazza Indipendenza è uno degli effetti del decreto Minniti-Orlando, tra le cui previsioni vi è proprio quella di "ripristinare la legalità" contro l'occupazione abusiva di immobili. Anche in tal caso l'accento è posto sulla legalità e non sull'esigenza di garantire sistemazioni alloggiative alternative e di avviare una politica abitativa che risponda all'emergenza determinata dalla crisi economica, oltre che, nello specifico del caso richiamato, all'esigenza (che costituisce altresì un obbligo giuridico) di favorire l'inserimento sociale dei richiedenti asilo.

Guardando all'ordinamento italiano possono individuarsi ulteriori manifestazioni di "razzismo istituzionale". Con tale espressione ci riferiamo a quel complesso di politiche, norme e prassi amministrative che perpetuano, rinforzano o producono la disuguaglianza e il malessere sociale di minoranze svantaggiate (cfr. C. Bartoli, *Razzisti per legge. L'Italia che discrimina*, Laterza, Bari-Roma 2012). Trattasi di una forma di razzismo "meno esplicita, più sottile, meno smascherabile attraverso l'identificazione di specifici responsabili; ma non è meno distruttiva dell'altra. Deriva dal meccanismo delle forze costituite e rispettate dalla società e perciò è esposta molto meno della prima alla pubblica condanna" (S. Carmichael e C. Hamilton, *Black Power. The Politics of Liberation in America*, Random House, New York, 1967).

Esempi emblematici di razzismo istituzionale sono quei provvedimenti che limitano il beneficio di diritti sociali ed economici sulla base di un periodo di residenza sproporzionato (cfr. l'approvazione, da parte del consiglio regionale veneto nel febbraio 2017, della legge che, per l'accesso agli asili nido, dà la priorità ai bambini i cui genitori risiedono in Veneto da almeno 15 anni), l'esclusione dei non italiani da alcuni bandi pubblici (quale quello sul servizio civile volontario, misura corretta solo di recente), la "supertassa" per i cittadini di paesi non Ue per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno.

I migranti, dunque, non incontrano difficoltà solamente nella ricerca di un'abitazione o di un lavoro ma subiscono trattamenti discriminatori anche da parte delle stesse istituzioni che dovrebbero agire conformemente ai valori di eguaglianza e di pari dignità sociale sanciti dalla Costituzione italiana e che dovrebbero tutelarli e promuovere l'inserimento sociale.

Il razzismo delle pubbliche autorità

A venire in rilievo non sono solo i provvedimenti legislativi o amministrativi ma anche le azioni e dichiarazioni razziste o lesive dell'immagine dei migranti da parte di autorità e uomini delle istituzioni. Nel mese di maggio ha destato scalpore l'affermazione di Debora Serracchiani, presidente Pd del Friuli Venezia Giulia, secondo cui "La violenza sessuale è un atto odioso e schifoso sempre, *ma più inaccettabile quando è compiuto da chi chiede e ottiene accoglienza*". Già Luigi Di Maio, vicepresidente M5s della Camera, era salito agli onori della cronaca alcune settimane prima per aver sostenuto che "l'Italia ha importato dalla Romania il 40 per cento dei loro criminali". Di estrema gravità, poi, le dichiarazioni di Joe Formaggio, sindaco di Albettono (Vicenza), a La Zanzara (Radio 24): "Immigrati? Se ce li mandano muriamo le case e le riempiamo di letame; siamo orgogliosamente razzisti... Non vogliamo negri e zingari, da noi rischiano la pelle".

A fronte di atteggiamenti razzisti da parte di forze ed esponenti politici, è meritevole di attenzione il ruolo svolto dai giudici nell'arginare il tentativo di sdoganare la retorica discriminatoria e xenofoba nei confronti dei migranti. In tale contesto viene in rilievo l'ordinanza resa il 22 febbraio 2017 dal tribunale di Milano, con la quale sono state condannate Lega Nord, Lega Lombarda e Lega Nord Saronno per l'affissione di cartelli a carattere discriminatorio per l'utilizzo del termine "clandestino" con riferimento ai richiedenti asilo, persone alle quali l'ordinamento italiano riconosce il diritto di presentare una domanda di protezione e di soggiornare nel territorio statale (i cartelli contenevano espressioni come "Saronno non vuole clandestini", "Renzi e Alfano vogliono mandare a Saronno 32 clandestini: vitto alloggio e vizi pagati da noi. Nel frattempo ai saronnesi tagliano le pensioni ed aumentano le tasse", "Renzi e Alfano complici dell'invasione"). Secondo l'organo giudicante non può essere chiamato in causa l'art. 21 della Costituzione italiana, che sancisce il diritto alla libertà di pensiero, poiché nel bilanciamento delle contrapposte esigenze – tutela della pari dignità, nonché dell'egualianza delle persone, *versus* libertà di espressione – a prevalere è la prima, in quanto principio fondante dello Stato italiano.

A preoccupare dovrebbero essere altresì gli atteggiamenti pregiudiziali, discriminatori e razzisti di funzionari ed agenti garanti di diritti o erogatori di pubblici servizi. Una raccolta di casi da parte dei comitati territoriali di Sportantenne: prevenzione, emersione e mediazione per combattere le discriminazioni, progetto della Uisp – Unione italiana sport per tutti (che opera in coordinamento con l'Unar) finanziato dal Fami e volto a prevenire e combattere le discriminazioni dirette e indirette fondate sulla razza o sull'origine etnica, mostra, ad esempio, come i migranti in Italia abbiano di frequente difficoltà a svolgere le ordinarie pratiche burocratiche (iscrizione anagrafica, residenza, rilascio della carta di identità) presso gli uffici comunali competenti. Il progetto si propone di far emergere il livello di tensione sociale collegato alla presenza di migranti sui territori, di prevenire xenofobia e razzismo e di farsi promotore di interventi di mediazione in caso di episodi particolarmente gravi (per ulteriori informazioni cfr. il sito www.uisp.it).

Tradisce una retorica quasi coloniale un caso giunto all'attenzione dell'antenna casertana. Nell'archivio del Tribunale di Napoli, i fascicoli relativi alle domande di

protezione internazionale sono contenuti in un faldone contrassegnato dalla scritta in pennarello "Stranieri 2016 Negri 2016", ove il termine "Negri" risulta maldestramente cancellato ma continua ad essere leggibile¹.

Per la sua drammaticità si vuole chiudere facendo riferimento al caso di Ibrahim Manneh, giovane ivoriano cresciuto in Gambia e da diversi anni abitante a Napoli, dove è deceduto nella notte tra il 9 e il 10 luglio 2017 in preda a forti dolori senza aver ricevuto le cure mediche che pure aveva chiesto e che forse avrebbero potuto salvargli la vita, come emerso dall'autopsia. Ibrahim Manneh infatti è morto per perforazione dovuta a ulcera duodenale che ha causato un'emorragia interna. Certamente si tratta di un caso gravissimo di malasànità, causato peraltro dal processo in corso di progressivo ridimensionamento del sistema sanitario nazionale, ma non è difficile pensare che il colore della pelle e lo status giuridico e sociale di Ibrahim abbiano inciso sulla scelta di non prestare l'assistenza e le cure mediche necessarie (l'appello per chiedere verità e giustizia è reperibile al link <http://jesopazzo.org/index.php/blog/451-appello-verita-e-giustizia-per-ibrahim>).

Focus: la discriminazione dei migranti nell'accesso alle attività sportive

Uno degli spazi in cui si misura in maniera più tangibile il livello di discriminazione che i migranti vivono nella società italiana è la pratica sportiva (cfr. L. Bifulco, A. Del Guercio, "Lo sport come veicolo di inclusione sociale dei migranti", in *Diritto dell'uomo. Cronache e battaglie*, 3/2016). Benché l'accesso allo sport sia configurato in termini di diritto da numerosi documenti internazionali (cfr. Consiglio d'Europa, *Carta europea dello sport per tutti*, 1975; Carta Olimpica; Unesco, *Carta internazionale dello sport e dell'educazione fisica*, 1978), nonché come strumento di inclusione sociale dei migranti e di partecipazione attiva (cfr. Commissione europea, *Libro bianco sullo sport*, COM(2007) 391 def. dell'11 luglio 2007), l'attività sportiva dei migranti, in particolare quella dilettantistica, incontra ancora degli ostacoli significativi.

Tra i principali vi sono le regole in materia di tesseramento, differenti da federazione a federazione e generalmente restrittive quando ad essere coinvolte sono persone prive della cittadinanza italiana. Vi sono discipline particolarmente escludenti, quali quelle del basket, del nuoto (gli stranieri possono partecipare solo se formalmente autorizzati) e del *badminton*, rispetto alle quali è stato necessario l'intervento dei giudici o dell'Unar perché venissero rimossi i profili di palese discriminazione. Addirittura, il regolamento della federazione di *badminton* prevedeva che i premi non venissero distribuiti sulla base dell'ordine di arrivo di tutti gli atleti ma solo di quelli italiani (per cui, ad esempio, se un atleta italiano fosse arrivato ottavo, preceduto da sette atleti stranieri, il primo premio sarebbe stato attribuito all'italiano; in argomento cfr. N. Saccon, *Atleti stranieri tesserati in Italia: dopo l'intervento dell'UNAR, la FIDAL modifica il regolamento*, reperibile al sito www.meltingpot.org).

Un'attenzione specifica merita l'accesso dei migranti, adulti e minori, all'attività calcistica dilettantistica. Se la pressione esercitata dalla campagna *Gioco Anch'io*, lanciata nel 2012 da una rete di associazioni, ha permesso di conseguire dei risultati importanti, ovvero

¹ L'autrice ringrazia l'avv. Marco Proto, del Foro di Santa Maria Capua Vetere (CE), referente del progetto *Sportantenne* di Caserta, per la disponibilità dimostrata sia nella fornitura dei materiali sia nel confronto estremamente stimolante.

l'abrogazione di alcune delle *Norme organizzative interne* (Noif) della Figc (Federazione italiana gioco calcio) che rendevano estremamente difficoltoso il tesseramento, continuano a persistere degli ostacoli di non poco conto, dal momento che a tutt'oggi il tesseramento è subordinato al possesso del permesso di soggiorno (per i minori, i "documenti lavorativi dei genitori"), con scadenza non anteriore al 31 gennaio dell'anno successivo all'inizio della stagione calcistica, oltre che alla residenza nel Comune in cui l'atleta pratica l'attività sportiva (più diffusamente, sui requisiti si rinvia a: Atletico Diritti e Antigone, *La discriminazione nel calcio. Non per tutti i calciatori valgono le stesse regole*, 2016). Precedentemente alle modifiche al Noif introdotte nel 2013, la disciplina era ancora più restrittiva, dal momento che veniva richiesta la residenza in Italia da almeno 12 mesi e la validità del permesso di soggiorno fino alla fine della stagione sportiva. Il tribunale di Lodi era intervenuto sulla richiesta di quest'ultimo requisito, evidenziando come ne derivasse "per il ricorrente – senza alcuna ragionevole e apprezzabile giustificazione – una distinzione, una esclusione ed una restrizione basata sulla mera origine nazionale, con l'effetto di impedire il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, in condizioni di parità con altri giocatori, dei diritti umani e delle libertà fondamentali" (Tribunale di Lodi, sezione lavoro, ordinanza del 13 maggio 2010).

Per quanto concerne, poi, i minori (ai quali si applicano ulteriori condizioni stabilite dalla Fifa) è indubitabile che la richiesta dei "documenti lavorativi dei genitori", già di per sé discriminatoria in quanto non prevista per il minore italiano, può convertirsi in un ulteriore motivo di esclusione nel caso in cui i genitori non abbiano un lavoro.

Ulteriori difficoltà incontrano i minori stranieri non accompagnati (msna), i quali, anche quando sottoposti a tutela o ad affido, si vedono quasi sistematicamente rifiutare il tesseramento alla luce di una lettura restrittiva delle regole della Fifa e della Figc; quest'ultima, in particolare, non riconosce la figura del tutore, benché nell'ordinamento italiano esso – come anche l'affidatario – svolga le funzioni genitoriali. A tal riguardo sono meritevoli di nota le pronunce dei tribunali di Pescara (ordinanza n. 656 del 14 giugno 2011) e di Palermo (ordinanza del 18 dicembre 2015), che hanno ritenuto discriminatorio il rifiuto di tesserare dei minori non accompagnati (il primo di origine senegalese, il secondo maliana) affidati a coppie italiane.

L'impegno della società civile per rimuovere le discriminazioni nell'accesso alla pratica calcistica si è concretizzato in una nuova campagna, *We Want To Play - Nessuno è illegale per giocare a pallone*, lanciata nel 2017, con la quale viene ribadita la richiesta di modificare le regole sul tesseramento dei migranti. Non va inoltre sottovalutata l'importanza della nascita, sull'intero territorio nazionale, di numerose realtà di calcio antirazzista, nelle quali sono coinvolti cittadini e stranieri senza distinzione alcuna e senza che la partecipazione sia subordinata al rispetto dei requisiti previsti dal regolamento della Figc (il database europeo è disponibile al link <https://www.farenet.org/campaigns/refugees-football-database/>).

Ad ogni modo va segnalato che ci sono federazioni sportive – quali la federpugilato e quella di hockey – che hanno provato negli ultimi anni a favorire la partecipazione dei migranti alle proprie attività attraverso lo *jus soli* sportivo, consentendo ai minori stranieri nati in Italia, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno dei genitori, di tesserarsi.

In tale solco si pone anche l'approvazione, nel 2016, della legge sullo *jus soli* sportivo (legge n. 12 del 20 gennaio 2016), che consente ai minori stranieri regolarmente residenti

in Italia almeno dal compimento del decimo anno di età di tesserarsi presso le federazioni sportive con le stesse procedure previste per i cittadini italiani. Invero la stessa legge risulta avere carattere discriminatorio, poiché – come detto – possono beneficiare delle procedure semplificate solo quei minori che siano giunti in Italia prima del compimento dei 10 anni, con l'esclusione di tutti gli altri. Non è chiara la *ratio* alla base dell'intervento normativo in questione, che si pone in contrasto con la stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei minori del 1989, nella quale viene vietato qualsiasi trattamento discriminatorio, tra cui anche quelli basati sull'età.

Non mancano poi iniziative strutturate volte a combattere le discriminazioni basate sull'origine etnica e nazionale, quali ad esempio i progetti *Sportantenne*, già richiamato, *Sport Welcomes Refugees - Favorire l'inclusione sociale attraverso e nello sport dei migranti arrivati con gli ultimi flussi*, promosso da una rete europea di società sportive, associazioni e gruppi informali, o anche i *Mondiali antirazzisti*, giunti alla loro XXI edizione. A livello istituzionale si segnalano inoltre le azioni realizzate nell'ambito del progetto *Fratelli di sport*, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione, in collaborazione con il Coni, volto a favorire l'integrazione sociale dei migranti attraverso lo sport e a contrastare le forme di discriminazione razziale e di intolleranza (cfr. <http://www.fratellidisport.it/>).

È ormai unanimemente condiviso il riconoscimento dello sport come strumento di inclusione sociale dei gruppi svantaggiati, tra i quali proprio i migranti e i richiedenti asilo; ed è su questa falsariga che si pongono le iniziative sopra richiamate sinteticamente. Peraltro preme evidenziare che la rivendicazione del diritto allo sport per tutti, al di là dello *status civitatis* e della regolarità del soggiorno, significa non solo favorire percorsi di integrazione e di *empowerment*, ma altresì sostenere e promuovere un'idea di cittadinanza universale che passi attraverso il riconoscimento dei diritti fondamentali a tutte le persone e che miri alla costruzione di una società realmente inclusiva e non discriminatoria. L'accesso alla pratica sportiva si presenta dunque come la cartina di tornasole dell'atteggiamento della società e delle istituzioni italiane nei confronti dei migranti, lo spazio nel quale misurare non solo le discriminazioni ma altresì i progressi del diritto e delle prassi, i processi di partecipazione attiva, di dialogo e confronto tra autoctoni e stranieri, i percorsi di autonomia dei singoli e di rafforzamento della collettività.