



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE
E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

Discriminazioni nell'accesso o nell'ambito del lavoro di cittadini di Paesi terzi

Coordinamento Nazionale UIL Immigrati

La legislazione italiana nell'accesso al lavoro pubblico

Roma, 28 marzo 2013

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione
Divisione IV – Politiche di integrazione e tutela dei minori stranieri



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*
DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE
E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

Indice

1. **Premessa**
2. **La Costituzione italiana**
3. **La legislazione nazionale sul pubblico impiego**
4. **Il testo unico in materia di immigrazione**
5. **Le eccezioni**
6. **Le posizioni**
7. **Rilievi conclusivi**



1. Premessa

Con la costituzionalizzazione dei diritti sociali negli ordinamenti statali del dopoguerra **il diritto al lavoro** è divenuto il fulcro di un più ampio sistema di diritti, individuali e collettivi, ad esso strettamente connessi.

All'art. 1 della Costituzione si afferma che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro, e al lavoro e ai lavoratori la Costituzione si riferisce sia nell'ambito del titolo III relativo ai rapporti economici che, più in generale, **nell'art. 4 Cost.** quale diritto, ma anche dovere, funzionale al progresso materiale e spirituale della società.



2. La Costituzione italiana

Art. 51 Cost.

“Tutti i **cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza**, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La legge può, per l’ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini **gli italiani non appartenenti alla Repubblica**.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro”.

Sulla ratio dell’art. 51 Cost., il Consiglio di Stato (Sez. VI, sent. N. 43 del 4/2/1985) ha affermato che la riserva non opera al fine di dare protezione al mercato interno del lavoro, ma, piuttosto, **per garantire che i fini pubblici, che nel cittadino si suppongono naturalmente compenetrati nei fini personali, siano meglio perseguiti e tutelati**.



3. La legislazione nazionale sul pubblico impiego

Sotto il profilo normativo, il requisito della cittadinanza italiana è previsto **nell'art. 2 del d.P.R. 3/1957** (Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato) che prevede **tra i requisiti generali per l'accesso agli impieghi civili dello Stato la cittadinanza italiana.**

- Per l'ammissione a particolari carriere, gli ordinamenti delle singole amministrazioni possono prescrivere anche **altri requisiti.**
- Non possono accedere agli impieghi coloro che siano esclusi dall'elettorato attivo politico e coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione.
- Sono equiparati ai cittadini **gli italiani non appartenenti alla Repubblica.**
- I requisiti prescritti devono essere posseduti **alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso** per la presentazione della domanda di ammissione.



3. La legislazione nazionale sul pubblico impiego

D. Lgs. 165/2001 - Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Art. 70, comma 13

In materia di reclutamento, le pubbliche amministrazioni applicano la disciplina prevista dal **decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487**, e successive modificazioni ed integrazioni, per le parti non incompatibili con quanto previsto dagli articoli 35 e 36, salvo che la materia venga regolata, in coerenza con i principi ivi previsti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti.



3. La legislazione nazionale sul pubblico impiego

D.P.R. 487/1994 - Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi

Art. 2: Possono accedere agli impieghi civili delle pubbliche amministrazioni i soggetti che posseggono la **cittadinanza italiana**.

Non possono accedere agli impieghi coloro che siano esclusi dall'elettorato politico attivo, nonché coloro che siano stati destituiti o dispensati dall'impiego presso una pubblica amministrazione per persistente insufficiente rendimento, ovvero siano stati dichiarati decaduti da un impiego statale, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, lettera d), del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

Salvo che i singoli ordinamenti non dispongano diversamente sono equiparati ai **cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica**.



4. Il testo unico in materia di immigrazione

Art. 2, comma 3, d.lgs. 286/1998

La Repubblica italiana, **in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158**, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie **parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani**.

Art. 27 - Ingresso per lavoro in casi particolari

Comma 1: Categorie professionali che possono fare ingresso al di fuori delle quote:
lett. r-bis) infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche e private

...

Comma 3: Rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della **cittadinanza italiana** per lo svolgimento di determinate attività.



Conv. OIL 143/1975

Impegno ad adottare una **politica nazionale** diretta a promuovere e garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio.

Articolo 14

Ogni Membro può respingere l'accesso a limitate categorie di occupazione e di funzioni, **qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato.**



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE
E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2013 sull'integrazione dei migranti, gli effetti sul mercato del lavoro e la dimensione esterna del coordinamento in materia di sicurezza sociale (2012/2131(INI))

§ 20, “valutare la possibilità di assumere migranti per alcuni posti pubblici, in particolare come insegnanti”



4. Il testo unico in materia di immigrazione

Articolo 43 - Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi.

Costituisce discriminazione 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.

Articolo 44 - Azione civile contro la discriminazione.

Quando il comportamento **di un privato o della pubblica amministrazione** produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, **nazionali** o religiosi, il giudice però, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione.



5. Le eccezioni

I cittadini comunitari

Art. 38 - Accesso dei cittadini degli Stati membri della Unione europea (Art. 37 D.Lgs. n. 29 del 1993, come modificato dall'art. 24 del D.Lgs. n. 80 del 1998)

1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche **che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale.**

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni ed integrazioni, sono individuati i posti e le funzioni per i quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana, nonché i requisiti indispensabili all'accesso dei cittadini di cui al comma 1.



5. Le eccezioni

D.P.C.M. 174/1994 - Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche

I posti delle amministrazioni pubbliche per l'accesso ai quali non può prescindersi dal possesso della cittadinanza italiana sono i seguenti:

- a) **i posti dei livelli dirigenziali delle amministrazioni dello Stato**, nonché i posti dei corrispondenti livelli delle altre pubbliche amministrazioni;
- b) i posti con **funzioni di vertice amministrativo** delle strutture periferiche delle amministrazioni pubbliche dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, degli enti pubblici non economici, delle province e dei comuni nonché, delle regioni e della Banca d'Italia;
- c) i posti dei **magistrati ordinari, amministrativi, militari e contabili, nonché, i posti degli avvocati e procuratori dello Stato**;
- d) i posti dei **ruoli civili e militari** della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero di grazia e giustizia, del Ministero della difesa, del Ministero delle finanze e del Corpo forestale dello Stato, eccettuati i posti a cui si accede in applicazione dell'art. 16 della L. 28 febbraio 1987, n. 56 .



5. Le eccezioni

D.P.C.M. 174/1994

Le tipologie di funzioni delle amministrazioni pubbliche per il cui esercizio si richiede il requisito della cittadinanza italiana sono le seguenti:

- a) funzioni che comportano **l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi;**
- b) funzioni **di controllo di legittimità e di merito.**

Art. 19, comma 1, d.lgs. 30/2007: i cittadini dell'Unione e i loro **familiari** hanno diritto di esercitare qualsiasi attività economica autonoma o subordinata, escluse le attività che la legge, conformemente ai Trattati dell'Unione europea ed alla normativa comunitaria in vigore, **riserva ai cittadini italiani.**



5. Le eccezioni

I soggiornanti di lungo periodo

Art. 9, comma 12, d.lgs. 286/1998 (d.lgs. 3/2007 - direttiva 2003/109/CE)

Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può:

b) svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero. Per lo svolgimento di attività di lavoro subordinato non è richiesta la stipula del contratto di soggiorno di cui all'articolo 5-bis

Familiari



5. Le eccezioni

I soggiornanti di lungo periodo

Art. 11, § 1, lett. a), direttiva 2003/109/CE

Il soggiornante di lungo periodo gode dello **stesso trattamento** dei cittadini nazionali per quanto riguarda:

a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, **purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri**, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione



5. Le eccezioni

I lavoratori altamente qualificati (titolari di Carta blu UE)

Art. 27 *quater* d.lgs. 286/1998 (direttiva 2009/50/CE)

14. E' escluso l'accesso al lavoro **se le attività dello stesso comportano, anche in via occasionale l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero attengono alla tutela dell'interesse nazionale.** E' altresì escluso l'accesso al lavoro nei casi in cui, conformemente alla legge nazionale o comunitaria vigente, le attività dello stesso siano riservate ai cittadini nazionali, ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del SEE.

15. I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini, conformemente alla normativa vigente, **ad eccezione dell'accesso al mercato del lavoro nei primi due anni,** come previsto al comma 13.



5. Le eccezioni

I rifugiati

Art. 25, comma 2, d.lgs. 251/2007 (art. 26 della direttiva 2004/83/CE)

È consentito al titolare dello status di rifugiato **l'accesso al pubblico impiego**, con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione europea.

Art. 22, comma 2, d.lgs. 251/2007

I familiari che non hanno individualmente diritto allo status di protezione internazionale hanno i medesimi diritti riconosciuti al familiare titolare dello status.



6. Le posizioni

- 1) **Parere Funzione Pubblica 196/2004**
- 2) **UNAR – Ufficio nazionali antidiscriminazioni razziali**
- 3) **Corte costituzionale ordinanza 139/2011**

“il mero richiamo ad una interpretazione diversa da quella espressamente fatta propria dal rimettente si configura quale acritico riferimento ad una opinio della parte, riguardo alla quale il giudice a quo avrebbe dovuto esprimere il proprio motivato convincimento adesivo, non foss’altro che per sconfessare la validità del ragionamento seguito dal medesimo Tribunale (oltre che da se stesso in sede di decretazione di urgenza) nelle precedenti occasioni in cui si è già espresso in senso favorevole all’accesso dei cittadini extracomunitari in posti di lavoro anche in seno alle pubbliche amministrazioni;

che d’altro canto, a tale scopo, **non può certo bastare la semplice e neutra citazione di una (a quanto consta, allo stato isolata) pronuncia della Corte di cassazione, non potendosi certo quella decisione evocare come diritto vivente** e, semmai, dovendo il giudice mostrare almeno una chiara e motivata adesione al principio di diritto ivi affermato [...]”

“**avallo della interpretazione già ritenuta dal rimettente come preferibile e costituzionalmente adeguata**, nonché già applicata anche dal medesimo Tribunale (e dal medesimo giudice)”



7. Rilievi conclusivi

- ➔ Molte eccezioni che non confermano la regola nella sua interpretazione più restrittiva

- ➔ Abrogazione del requisito della cittadinanza da parte del testo unico in materia di immigrazione o norma specifica?

- ➔ Dubbi sulla conformità tra legislazione interna e disposizioni internazionali (lo Stato italiano deve conformarsi agli obblighi internazionali e comunitari alla luce dell'art. 117 Cost.)



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE
E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE

Grazie per l'attenzione

Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di integrazione
Divisione IV – Politiche di integrazione e tutela dei minori stranieri