

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Servizio anti-discriminazioni

ASGI Sede di Trieste - Strada per Longera 228 – 34128 Trieste

Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: antidiscriminazione@asgi.it

ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 – 10152 Torino (Italia)

Tel. fax. 011/4369158 – e-mail: segreteria@asgi.it

www.asgi.it

Trieste/Torino, 30 ottobre 2013

Commissione Europea
(alla cortese attenzione del Segretario generale)
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
BELGIO

OGGETTO: Esposto violazione del diritto dell'Unione europea. Clausola di cittadinanza italiana o di Stato membro dell'Unione europea per l'assunzione in servizio presso le imprese del trasporto pubblico urbano ed extraurbano in Italia.

Premessa

Il servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) è un network di avvocati e consulenti legali operanti in Italia nel settore del diritto dell'immigrazione e dell'asilo e del diritto anti-discriminatorio italiano ed europeo.

Inviando il presente esposto chiedendo alla Commissione europea di intervenire urgentemente presso le autorità italiane nell'ambito dello sistema EU PILOT per far cessare una **condotta discriminatoria** a danno dei **cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea** regolarmente soggiornanti in Italia nell'ambito delle procedure di selezione e assunzione del personale da parte delle **imprese del trasporto pubblico urbano ed extraurbano**, in palese violazione di precise norme di diritto dell'Unione europea a garanzia del principio di parità di trattamento nel settore dell'impiego.

Dall'attività di monitoraggio da noi compiuta sull'intero territorio nazionale, risulta infatti che le imprese del trasporto pubblico locale urbano ed extraurbano, in maniera pressoché generalizzata sul territorio nazionale, tuttora adottano procedure di selezione e reclutamento del proprio personale sulla base del **Regio Decreto 8 gennaio 1931 n. 148** recante "*Coordinamento delle norme sulla disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro con quelle sul trattamento giuridico-economico del personale delle ferrovie, tranvie, e linee di navigazione interna in regime di concessione*" (di seguito R. D. 148/1931).

In particolare, nell'art. 10 del "*Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione*" di cui all'allegato A del suddetto R.D. 148/1931, al comma 1 si prevede "*Per l'ammissione al servizio in prova è necessario:*

1° di essere cittadino dello Stato italiano, o delle altre regioni italiane quando anche il richiedente manchi della naturalità, salvo il disposto dell'art. 113 del Testo unico delle leggi approvato col regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447....”

Tale norma è altresì applicabile anche ai lavoratori dei servizi di trasporto pubblico urbano ed extraurbano per effetto delle leggi 3 novembre 1952, n. 628, e 22 settembre 1960, n.1054, che prevedono appunto il requisito della cittadinanza italiana per l'ammissione al servizio.

Nonostante tali norme siano state sottoposte a processo di delegificazione per effetto dell'articolo 1, comma 2¹, della legge 12 luglio 1988, n. 270, con il quale è stato cioè introdotto il principio per cui le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'Allegato A del R. D. 148/1931 possono essere derogate dalla contrattazione nazionale di categoria, la clausola di cittadinanza viene ritenuta tuttora in vigore, non essendo mai stata intaccata dai contratti nazionali collettivi di categoria. L'unica eccezione all'applicazione della clausola di cittadinanza italiana per l'assunzione presso le imprese del trasporto pubblico urbano ed extraurbano, viene operata in favore dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea i quali vengono equiparati ai cittadini italiani per effetto dei Trattati europei e delle norme sulla libera circolazione e soggiorno di cui al regolamento CEE n. 1612/68, ora Regolamento UE n. 492/2011.

A comprova di quanto sopra, si fa presente quanto segue:

- I **Regolamenti aziendali delle imprese del trasporto pubblico** urbano ed extraurbano riguardanti le modalità di assunzione e selezione del proprio personale includono espressamente il requisito della 'cittadinanza italiana o di Stato membro dell'Unione europea (altrimenti definita come 'cittadinanza comunitaria europea')²; oppure lo dissimulano prevedendo quale condizione quella della titolarità del diritto all'elettorato politico attivo, dal quale gli stranieri di Paesi terzi sono giuridicamente esclusi in Italia ;³

- I **bandi o avvisi di selezione** per posizioni di autista o meccanico, rispettivamente 'operatori di servizio' e 'operatori di manutenzione', oppure per altre posizioni lavorative di natura amministrativa, indetti anche recentemente o tuttora aperti dalle aziende di trasporto pubblico urbano o regionale, contemplan tutti il requisito della 'cittadinanza italiana o comunitaria' escludendo i cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea pur regolarmente soggiornanti in Italia.⁴

¹ Il comma in questione così recita: “2. Dalla stessa data le disposizioni contenute nel regolamento allegato A al *regio decreto 8 gennaio 1931, 148*, ivi comprese le norme di legge modificative, sostitutive ed aggiuntive a tale regolamento, possono essere derogate dalla contrattazione nazionale di categoria ed i regolamenti d'azienda non possono derogare ai contratti collettivi”.

² Si veda a solo titolo di esempio l'art. 6 del **Regolamento selezione personale di guida dell'ATM spa (Azienda Trasporti Mobilità di Alessandria)** (disponibile al link: <http://www.atm-alessandria.it/di/c/cd/Regolamenti/Regolamento%20di%20selezione%20autisti%2023.09.2011.pdf>); l'art. 5 del **Regolamento sulle modalità di assunzioni e affidamento degli incarichi esterni dell'AMTAB spa (Azienda Mobilità e Trasporti di Bari)** (accessibile al link: http://www.amtab.it/images/stories/PDF_sito/regolamento_assunzioni.pdf); l'art. 11 del **Regolamento assunzioni e progressioni di carriera della COTRAL spa (Compagnia Trasporti Lazio)** (accessibile al link: http://www.cotralspa.it/Assunzioni_e_Progressionecarriera.asp).

³ Si veda ad esempio il punto 5.1 del **Regolamento aziendale sulle procedure di selezione ed assunzione del personale di ASF Autolinee, società del gruppo S.P.T. spa di Como** (accessibile al link: <http://www.asfautolinee.it/Portals/5/Documents/Modulistica/Reg%20to%20assunzioni.pdf> , pag. 5).

⁴ Si veda a solo titolo di esempio i seguenti bandi o avvisi di selezione: **Avviso di selezione pubblica per eventuali assunzioni di 'operatori di servizio' (ex conducenti di linea) – vigente CCNL autoferrotranvieri**, indetto in data 1 luglio 2013 da **SETA spa (Società Emiliana Trasporti Autofiloviari)** (accessibile al link: <http://www.setaweb.it/file/1380789016AvvisoDiSelezionePubblica.pdf>); **l'avviso di selezione per la formazione di una graduatoria per l'assunzione di personale con qualifica di operatori di esercizio (autista di linea)**, indetto da **APT spa (Azienda Provinciale Trasporti di Gorizia)** il 26 novembre 2012 (accessibile al link: <http://www.apgorizia.it/ProxyVFS.axd/allegato1.orig/r14255/selezione-operatori-2013.pdf?ext=.pdf>); e l' **Avviso relativo alla selezione per la formazione di nove graduatorie per l'eventuale assunzione con contratto di lavoro a tempo indeterminato di personale con qualifica di operatore di esercizio - parametro 140 CCNL Autotranvieri**,

Del resto la pacifica applicazione della clausola di cittadinanza italiana o di Stato membro dell'Unione europea per l'accesso ai rapporti di impiego in seno alle imprese del settore autoferrotranviario, ivi comprese le imprese del trasporto pubblico urbano e regionale, anche in relazione a quelle posizioni lavorative che non implicano alcun esercizio di pubblici poteri ('operatore di servizio' ovvero conducente, 'operatore di manutenzione' ovvero operaio meccanico) risulta anche dal fatto che il testo del R.D. n. 148/1931 e l'art. 10 del suo allegato A è considerato di fatto norma di riferimento per la contrattazione collettiva da parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, come risulta ad esempio dal documento del sindacato nazionale di categoria dei lavoratori FILT CGIL (il principale sindacato italiano): "*Contrattazione Collettiva Nazionale e disposizioni legislative autoferrotranvieri e internavigatori*" (accessibile al link: http://www.filtcgil.it/wp-content/uploads/2013/06/ccnl_tpl.pdf), pp. 170-190).

Uguualmente, l'applicazione generalizzata della clausola di cittadinanza italiana o comunitaria nella selezione del personale e nella costituzione dei rapporti di impiego nelle imprese del trasporto pubblico locale in Italia risulta confermata anche dal **contenzioso giudiziario** sinora maturato in Italia, sebbene ridotto a pochi casi isolati. Si può citare l'ordinanza del Tribunale di Torino del 13 ottobre 2013, che (Rgl. n. 7026/2012 – 831/2013) (accessibile al link: http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_torino_ord_13102013_813_2013.pdf), che ha parzialmente accolto il ricorso anti-discriminazione presentato da un rifugiato congolese regolarmente residente in Italia contro la locale impresa di trasporti pubblici urbani GTT s.p.a. a causa dell'esclusione disposta da quest'ultima dalla procedura di selezione per autisti indetta nel 2010 per la mancanza del requisito della cittadinanza comunitaria europea. Il giudice del lavoro di Torino non ha condiviso la tesi dell'azienda torinese della perdurante validità della norma di cui al R.D. n. 138/1931, condividendo invece quanto già affermato, in analogo procedimento, dal Tribunale di Milano, nell'ordinanza 20 luglio 2009 (accessibile al link: http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_milano_lavoro_200709.pdf) per il quale la norma risalente al 1931 - e il correlato requisito di cittadinanza per accedere a tali posizioni lavorative - doveva ritenersi implicitamente abrogata a seguito dell'evoluzione normativa intervenuta in particolare con l'art. 2 c. 3 del d.lgs. n. 286/98 (T.U. immigrazione) e con il principio di parità di trattamento tra lavoratore migrante regolarmente soggiornante e lavoratore nazionale anche nell'ambito dell'accesso al lavoro in esso contenuto per effetto dell'adesione e ratifica dell'Italia alla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143/1975.⁵ Queste due ordinanze dei Tribunali di Milano e Torino, pur avendo risolto i casi individuali, non hanno conseguito l'obiettivo di arrivare ad una soluzione sistemica della rimozione della condotta discriminatoria perseguita in Italia dalle imprese del trasporto pubblico locale, che pertanto continua ad operare in maniera pressoché generalizzata, come evidenziato in precedenza.

A nulla è valso nemmeno il parere e le raccomandazioni espresse dall'Ufficio Nazionale contro le Discriminazioni Razziali (UNAR), ovvero l'organismo nazionale per la promozione della Parità di trattamento costituito per effetto della normativa di recepimento della direttiva europea 2000/43. Quest'ultimo aveva rimarcato già nell'ottobre 2007, l'illegittimità della perdurante applicazione della clausola di 'cittadinanza italiana o comunitaria' per l'accesso alle posizioni lavorative in seno alle imprese del settore autoferrotranviario in Italia ed in particolare del trasporto pubblico locale e regionale (il parere dell'UNAR è accessibile al link: http://www.asgi.it/public/parser_download/save/unar_parere_racc_26102007.pdf).

indetto da **COTRAL spa** il 29 ottobre 2013 e pubblicato sul *Bollettino Ufficiale della Regione Lazio* n. 89/2013, pp. 289-294 (accessibile al link: <http://www.regione.lazio.it/bur/?vw=ultimibur#>).

⁵ Art. 2 c. 3 d.lgs. n. 286/98: "*La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143/1975 ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti sul suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritto rispetto ai lavoratori italiani*".

I profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea

Si ritiene che la generalizzata applicazione della clausola di cittadinanza italiana o di altro Stato membro dell'Unione europea per l'accesso ai rapporti di impiego in seno alle imprese del settore autoferrotranviario, ivi comprese quelle del trasporto pubblico urbano, anche in relazione a quelle posizioni lavorative che non implicino l'esercizio di pubblici poteri, costituisce una chiara violazione del principio di parità di trattamento e di non discriminazione di cui al diritto dell'Unione europea con riferimento alle seguenti categorie di cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea protetti dal diritto UE:

- **I familiari di cittadini dell'Unione europea**, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ai sensi degli artt. 23 e 24 della direttiva n. 2004/38 (“Art. 23: *I familiari del cittadino dell'Unione, qualunque sia la loro cittadinanza, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente in uno Stato membro hanno diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi; Art. 24 : Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente*”).⁶

- **I cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE lungosoggiornanti** di cui alla direttiva europea n. 2003/109/CE, ai sensi dell'art. 11 c. 1 lett. a): “*Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purchè questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonchè le condizioni di assunzione e lavoro, ...*”;⁷

- **I rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria** di cui alla direttiva 2004/83/CE, ai sensi dell'art. 26 c. 1 e 3: “1. *Gli Stati membri autorizzano i beneficiari dello status di rifugiato ad esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia loro riconosciuto lo status di rifugiato. (...) 3. Gli Stati membri autorizzando i beneficiari dello status di protezione sussidiaria ad esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa*

⁶ La direttiva 2004/38/CE è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 30/2007. In particolare, l'art. 19 del d.lgs. n. 286/98 così recita: “1. I cittadini dell'Unione e i loro famigliari 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. 2. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato CE e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base al presente decreto, nel territorio nazionale, gode di pari trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai famigliari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente”.

⁷ Tale direttiva è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 3/2007, che ha modificato l'art. 9 del d.lgs n. 286/98, che così prevede al comma 12: “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.

*generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stato loro riconosciuto lo status di protezione sussidiaria. (...)*⁸

La situazione sopra descritta appare tanto più paradossale ove si consideri che le posizioni lavorative presso le imprese del trasporto pubblico locale non costituiscono rapporti di pubblico impiego. A seguito della privatizzazione imposta dal regime comunitario di libero mercato e concorrenza, le imprese di trasporto pubblico locale sono, infatti, per lo più delle società per azioni, sebbene controllate dalle amministrazioni pubbliche regionali o locali che ne detengono in tutto o in maggioranza il capitale sociale. Di conseguenza, i rapporti di lavoro in dette imprese sono a tutti gli effetti di natura privatistica, come è bene evidenziato nel documento redatto dall'UNAR. Pertanto, non si vede ragione alcuna per poter ritenere che una clausola di cittadinanza italiana o comunitaria per quanto attiene il reclutamento del personale possa soddisfare o perseguire un legittimo interesse pubblico. Questo tanto più che, dopo l'entrata in vigore della legge n. 97/2013 ("legge europea 2013"), in risposta a due procedure preliminari di contenzioso avviate da parte della Commissione europea, lo stesso settore del pubblico impiego in Italia è stato espressamente esteso anche ai cittadini di Paesi terzi lungosoggiornanti, ai rifugiati e titolari della protezione sussidiaria e ai familiari di cittadini UE.⁹

Conclusioni

Considerato che l'art. 10 del "Regolamento contenente disposizioni sullo stato giuridico del personale delle ferrovie, tranvie e linee di navigazione interna in regime di concessione" di cui all'allegato A del suddetto R.D. 148/1931, al comma 1 contiene una clausola di cittadinanza italiana per l'accesso alla generalità dei rapporti di impiego in seno alle imprese del trasporto pubblico locale e regionale in Italia;

Ritenuto che tale normativa trova tuttora compiuta, concreta e generalizzata applicazione in Italia, con l'unica eccezione nei confronti dei cittadini di altri Stati membri UE, e questo nonostante la sopravvenuta entrata in vigore di una legislazione organica in materia di condizione giuridica dei cittadini stranieri di Paesi terzi non membri dell'Unione europea che contiene pure un principio di parità di trattamento in materia di occupazione di cui all'art. 2 c. 3 del d.lgs. n. 286/98, e nonostante siano state recepite le direttive europee sui lungosoggiornanti, sui rifugiati e titolari di protezione internazionale, sulla libera circolazione e soggiorno dei cittadini UE e dei loro familiari, che pure contengono clausole di parità di trattamento in materia di impiego a favore di dette categorie di cittadini di Stati terzi;

Risultando evidente che detta situazione determina una palese violazione del diritto europeo, con riferimento al principio di parità di trattamento previsto a favore delle menzionate categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto dell'Unione europea,

SI CHIEDE

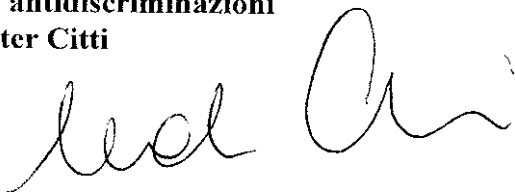
alla Commissione europea, sussistendone i presupposti, di avviare il procedimento di infrazione a carico della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi al rispetto del diritto dell'Unione europea.

⁸ La direttiva 2004/83/CE è stata recepita in Italia con il d.lgs. n. 251/2007 che all'art. 25 così prevede: "1. I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro".

⁹ Casi EU Pilot 1769/11/JUST e 2368/11/HOME. In proposito, si veda al link: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2866&l=it

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, porgiamo Distinti Saluti.

p. l'ASGI
Il servizio antidiscriminazioni
Dott. Walter Citti



A. S. G. I.
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Via Gerdil, 7 - 10152 TORINO
C.F. 97086880156 - P.IVA 07430560016