

Servizio di Supporto Giuridico contro le discriminazione etnico-razziali e religiose
Viale XX Settembre 16
34125 Trieste
Tel. Fax. 040 368463
e-mail: walter.citti@asgi.it
www.asgi.it

Preg.mi Sig. Fabrizio Solari
Segretario generale FILT-CGIL
R O M A

Sig. Franco Nasso
Segretario nazionale
Dipartimento Sindacale Trasporto Persone
FILT - CGIL
R O M A

Preg. mo Sig. Claudio Claudiani
Segretario generale CISL-FIT
R O M A

Spett. Segreteria nazionale Autoferrotranvieri
CISL-FIT
R O M A

Preg.mi Sig. Giuseppe Baronia
Segretario generale UILTrasporti
R O M A

Sig. Santino Fortino
Segretario nazionale Autoferrotranvieri UILTrasporti
R O M A

e. p. c. Spett. UNAR
Ufficio Nazionale Anti Discriminazioni Razziali
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri
R O M A

**OGGETTO: Normativa discriminatoria su basi di cittadinanza nell'accesso ai rapporti di
impiego nelle imprese del trasporto pubblico locale.**

Egr. Signori,

La presente viene inviata dal Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni dell'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), associazione che riunisce avvocati, docenti universitari ed operatori legali impegnati sulle tematiche dell'immigrazione.

Il Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni dell'ASGI partecipa in qualità di partner ad un progetto denominato LEADER (Lavoro e Occupazione senza Discriminazioni Razziali e Religiose) inserito nel programma europeo EQUAL II e che ha l'obiettivo di definire strategie di contrasto e tutela dei cittadini immigrati dalle discriminazioni.

Nell'ambito di tale progetto, abbiamo ricevuto nelle scorse settimane, una segnalazione proveniente da alcuni cittadini stranieri che intendevano prendere parte alla selezione indetta nel Lazio per l'assunzione di personale con funzioni di autisti presso l'impresa di trasporto pubblico locale COTRAL s.p.a., ma che a ciò sono stati impossibilitati per il requisito della cittadinanza italiana richiesto ai fini dell'impiego nelle imprese di trasporto pubblico locale.¹

Come è noto 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 delle società per azioni, sebbene controllate perlopiù dalle amministrazioni pubbliche 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, non assoggettati alle norme sull'impiego pubblico di cui al d.lgs. n.165/2001. Ne deriva che l'esclusione dei cittadini extracomunitari dall'impiego presso le imprese del trasporto pubblico locale non trova giustificazione nelle norme sull'impiego pubblico (art. 2 d.P.R. 487/94, art. 38 d.lgs. n. 165/2001), le quali secondo il discusso indirizzo di Cassazione (Cass. n. 24170 dd. 16.11.2006) troverebbero copertura costituzionale negli artt. 51 e 97 Cost.

L'esclusione dei cittadini extracomunitari dall'impiego presso le società di trasporto pubblico locale trova invece unico fondamento nell'art. 10 del Regolamento allegato al R. D. 8 gennaio 1931 n. 148 (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), applicabile anche ai lavoratori dei servizi di trasporto

¹ A seguito di delibere del CdA della COTRAL s.p.a., società per azioni a totale partecipazione pubblica, n. 27 dd. 22.03.2007 e n. 49 dd. 10.05.2007, con le quali è stata disposta l'assunzione di n. 350 persone con la qualifica di operatori di esercizio (autisti) e a seguito di un accordo sottoscritto tra la COTRAL medesima e la Regione Lazio in data 18 maggio 2007, con il quale è stato disposto che dette assunzioni avvengano al termine di una selezione pubblica da effettuarsi per il tramite dei centri provinciali per l'impiego, in data 28 maggio 2007 i centri per l'impiego delle Province di Roma, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo hanno indetto appositi bandi/avvisi di preselezione pubblica per le suddette posizioni lavorative, con l'istruzione agli interessati di presentare personalmente la domanda di ammissione, corredata dalla documentazione richiesta, entro il giorno 12 giugno 2007 cioè entro il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione.

Una parte di queste posizioni sono riservate alle donne quale azione positiva per incentivare l'occupazione femminile in settori ove normalmente trovano esclusione (L. 125/91). Un'altra parte è riservata ai lavoratori e alle lavoratrici impegnati nei Lavori Socialmente Utili.

pubblico urbano ed extraurbano per effetto della legge 3.11.1952 n. 628, che prevede appunto il requisito della cittadinanza italiana per l'ammissione al servizio. Nonostante tali norme siano state sottoposte a processo di delegificazione per effetto della legge 12.07.1988, n. 270 (G.U. 16.07.1988, n. 166), con la quale è stato cioè introdotto il principio per cui le disposizioni contenute nel regolamento A al regio decreto 1931, n. 148 possono essere derogate dalla contrattazione nazionale di categoria, la clausola di cittadinanza è rimasta in vigore in tutti questi anni, non essendo stata mai intaccata dai contratti nazionali collettivi di categoria, l'ultimo dei quali viene in scadenza il prossimo dicembre 2007.

Si ritiene che detta esclusione su basi di nazionalità dalla capacità dei cittadini di paesi terzi di assumere servizio presso un'impresa affidataria di servizi per il trasporto pubblico locale sia illegittima e discriminatoria per le seguenti ragioni:

a) viola il principio di parità di trattamento tra cittadini extracomunitari e cittadini italiani per quanto concerne l'ambito lavorativo, incluse le condizioni per l'assunzioni, di cui all'art. 2 c. 3 del TU sull'immigrazione (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*]; norma che deriva dall'art. 10 della Convenzione OIL n. 143/1975², sottoscritta e ratificata dall'Italia, la quale prevede all'art. 14 come eccezione a detto principio la clausola degli interessi nazionali.³ Detta clausola, tuttavia, se potrebbe offrire forse fondamento alle restrizioni operate nei rapporti di pubblico impiego, ove secondo l'indirizzo menzionato della Cassazione sussisterebbe una riserva di cittadinanza a fondamento costituzionale, non potrebbe certo giustificare una limitazione su basi di nazionalità con riferimento a contratti a tutti gli effetti di diritto privato, legati ad un settore, quello del trasporto pubblico locale, non più soggetto al regime monopolistico pubblico, ma aperto alla concorrenza e al libero mercato per effetto del recepimento della normativa comunitaria, e dunque, oggetto dell'iniziativa economica anche, se non prevalentemente, di soggetti privati. In altri termini, se la restrizione nei rapporti di impiego basata sulla nazionalità poteva soddisfare un interesse nazionale in passato quando i servizi di trasporto pubblico locale erano erogati in regime di monopolio da imprese pubbliche o da concessionari incaricati dall'amministrazione, ora non appare suscettibile di realizzare detto interesse nel momento in cui con l'intervento del diritto comunitario si è superata l'idea di una gestione totalmente pubblicistica del servizio pubblico, introducendo invece la regola della concorrenza e dell'assenza di limitazioni alla libera circolazione di mercato.

In base ai principi fondamentali di diritto e specificatamente all'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile,⁴ si dovrebbe ritenere che l'art. 2 c. 3 del D.lgs. n. 286/98 abbia abrogato implicitamente la norma di cui all'art. 10 del Regolamento allegato alla normativa del 1931 sul personale autoferrotorviario. Quand'anche si ritenesse che l'art. 27 c. 3 del d.lgs. n. 286/98 [*Rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività*], ha fatto salva e mantenuto in vita la norma del 1931 - con

² Art. 10 Convenzione OIL n. 143/1975, sottoscritta, ratificata e resa esecutiva in Italia con Legge 10 aprile 1981, n. 158: "Ogni Stato membro per il quale la Convenzione sia in vigore si impegna a formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e a garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e 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"

³ Art. 14 Convenzione OIL n. 143/1975: "Ogni Stato membro può: [...]c) respingere l'accesso a limitate categorie di occupazione e di funzioni, qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato".

⁴ Art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale: "Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti..."

costituzionali fondamentali di eguaglianza (art. 3), e di accesso al lavoro (art. 1 e 4 Cost.), ma anche di libertà d'impresa e di iniziativa economica di cui all'art. 41 (autonomia contrattuale).

Si rammenta, infatti, che la Corte Costituzionale con sentenza n. 432/2005 ha avuto già modo di chiarire che ogni trattamento differenziato tra italiani e stranieri che una norma voglia introdurre ai fini dell'ammissione ad un beneficio deve rispondere a criteri di ragionevolezza da valutarsi in relazione alle finalità e funzioni della norma medesima e degli istituti cui essa si riferisce.⁷ Si evince da tale sentenza che tali principi di eguaglianza a ragionevolezza assurgono al ruolo di criterio interpretativo valido innanzi ad ogni norma che preveda una disparità di trattamento, anche in ambiti non necessariamente correlati ai diritti fondamentali, divenendo ulteriore metro in base al quale misurare l'ammissibilità o meno di provvedimenti od iniziative pubbliche.

c) viola la normativa nazionale anti-discriminazione contenuta negli artt. 43 e 44 del D.lgs. n. 286/98 e successive modificazioni (Testo Unico della disciplina dell'immigrazione).

Poiché, infatti, la limitazione su basi di nazionalità contenuta nelle norme sul rapporto di impiego del personale delle imprese del trasporto pubblico è in contrasto con le sopracitate fonti normative internazionali, costituzionali ed interne, ponendosi cioè in contrasto con il principio di parità di trattamento imposto da norme a carattere prevalente, in quanto posteriori ovvero di rango superiore, essa è dunque illegittima e pone in essere una discriminazione vietata dall'art. 43 del TU sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/98)⁸. Come tale, la limitazione potrebbe essere fatta oggetto di una procedura giudiziaria di contrasto, quale l'azione giuridica contro la discriminazione ex art. 44 del TU (d.lgs. n. 286/98). Tale azione può essere esercitata dinanzi al giudice civile del lavoro, tanto dal soggetto passivo della discriminazione (l'eventuale cittadino extracomunitario che si veda escluso dalla pre-selezione per mancanza del requisito di cittadinanza), quanto direttamente dalla rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali più rappresentative trattandosi di una discriminazione collettiva posta in essere da un datore di lavoro.

⁷ La pronuncia della Corte (Corte Costituzionale, sent. 28.11-2.12.2005, n. 432) ha riguardato la legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia nella parte in cui non includeva le persone, di nazionalità straniera e regolarmente residenti nella regione, totalmente invalide per cause civili, fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui mezzi pubblici, diritto di norma riconosciuto agli invalidi cittadini italiani.

⁸ In base all'Art. 43 c. 1 TU 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 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”*.

Il legislatore ha poi formulato, nel secondo comma della disposizione, una tipizzazione delle condotte aventi sicuramente una valenza discriminatoria.

Va detto che l'elencazione fatta nel 2° comma non è da considerarsi tassativa, e quindi esaustiva, delle condotte sostanzialmente discriminatorie e produttive di effetti pregiudizievoli, rispetto alle quali soccorre la definizione generale del primo comma.

L'articolo prevede infatti che compia *“in ogni caso”* una discriminazione:

a) *“il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente;”*

[...]

c) *“chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali 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;”*

Alla luce di quanto sopra, **il presente servizio dell'ASGI sollecita le tre confederazioni sindacali dei trasporti maggiormente rappresentative in Italia, in vista della prossima scadenza del contratto nazionale collettivo di categoria, ad inserire nella piattaforma sindacale per il rinnovo del contratto del personale autoferrotranviario, l'abolizione della clausola di nazionalità per l'accesso ai rapporti di impiego, con la conseguente modifica dell'art. 10 del Regolamento allegato al R. D. 8 gennaio 1931 n. 148, utilizzando a tale fine le prerogative concesse dal procedimento di delegificazione per effetto della legge 12.07.1988, n. 270 (G.U. 16.07.1988, n. 166), con la quale è stato cioè introdotto il principio per cui le disposizioni contenute nel regolamento A al regio decreto 1931, n. 148 possono essere derogate dalla contrattazione nazionale di categoria.**

Si ritiene che la realizzazione di tale obiettivo consentirebbe di compiere un grosso passo in avanti nell'integrazione sociale degli immigrati legalmente soggiornanti nel nostro paese, così come nell'affermazione dei principi delle pari opportunità e dell'uguaglianza di diritti che sono il patrimonio storico del movimento sindacale.

Certi dell'attenzione che riserverete alla presente, colgo l'occasione per porgerVi i nostri migliori saluti e le attestazioni di massima stima.

**p. l'A.S.G.I.
Il Presidente
Avv. Lorenzo Trucco**

**p. il Servizio di Supporto giuridico contro le discriminazioni
Dott. Walter Citti**

Trieste/Torino, 10 luglio 2007