

NEWSLETTER N. 11
26 NOVEMBRE 2007

SERVIZIO DI SUPPORTO GIURIDICO

SOMMARIO

ATTUALITA'

L'European Roma Rights Centre di Budapest chiede alla magistratura italiana di perseguire penalmente l'on. Gianfranco Fini per le dichiarazioni contro i Rom rese dopo l'uccisione di donna italiana a Roma da parte di un cittadino rumeno di etnia Rom. L'ERRC chiede che il procedimento penale venga avviato anche nei confronti del "Corriere della Sera" per avere pubblicato tali dichiarazioni senza alcun commento editoriale.

ATTUALITA' E GIURISPRUDENZA

1. A seguito di un'ordinanza del Tribunale di Brescia, nuovamente al vaglio della Corte Costituzionale la questione della discriminazione a danno dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti ma privi del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) nell'accesso all'assegno sociale e d'invalidità e, in generale, alle prestazioni sociali non contributive. I profili discriminatori contenuti nell'art. 80, comma 19 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) evidenziati pure dall'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali) in un parere inviato all'INPS, al Ministro del Lavoro e a quello della Solidarietà Sociale.

2. Stranieri extracomunitari e accesso al pubblico impiego. Nuova pronuncia favorevole del Tribunale di Bologna (ordinanza 7 settembre 2007).

ATTUALITA' ED INTERVENTI DI ADVOCACY E DI DIALOGO SOCIALE PER LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI RAZZIALI

1. A seguito di un caso sollevato dall'ARCI di Rieti (RITA- Progetto Leader del Lazio) e alle successive sollecitazioni dell'ASGI, l'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali) invia alle organizzazioni imprenditoriali rappresentative delle imprese del trasporto pubblico locale in Italia (ASSTRA) e alle organizzazioni sindacali più rappresentative del settore del trasporto pubblico (CGIL-CISL-UIL-UGL Autoferrotranvieri) un parere-raccomandazione ai fini della rimozione della clausola discriminatoria che impedisce agli stranieri di paesi non appartenenti all'Unione Europea l'accesso all'impiego nelle imprese del trasporto pubblico locale.

SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE

DOCUMENTI, RAPPORTI E RICERCHE



Associazione Studi
Giuridici
sull'Immigrazione

www.leadernodiscriminazione.it

walter.citti@asgi.it

supportogiuridico@leadernodiscriminazione.it



ATTUALITA'

L'European Roma Rights Centre di Budapest chiede alla magistratura italiana di perseguire penalmente l'on. Gianfranco Fini per le dichiarazioni contro i Rom rese dopo l'uccisione di donna italiana a Roma da parte di un cittadino rumeno di etnia Rom. L'ERRC chiede che il procedimento penale venga avviato anche nei confronti del "Corriere della Sera" per avere pubblicato tali dichiarazioni senza alcun commento editoriale.

Reagendo all'ondata razzista che ha interessato il Paese successivamente all'assassinio di una donna italiana a Roma da parte di un cittadino rumeno di etnia rom, l'European Roma Rights Center di Budapest ha inviato lo scorso 12 novembre 2007 una lettera alla Procura della Repubblica di Roma, all'Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali (UNAR) e all'Ordine Nazionale dei Giornalisti chiedendo di aprire, nelle rispettive sedi e in base alle rispettive competenze, delle indagini e dei procedimenti giudiziari o disciplinari in relazione alle frasi pronunciate dal leader del partito di Alleanza Nazionale, e già Ministro degli Esteri, Gianfranco Fini, poi pubblicate dal quotidiano "Il Corriere della Sera". Tali frasi, conterrebbero, a detta dell'ERRC, forme di incitamento all'odio razziale (hate speech), sanzionabili in base alla normativa penale contro il razzismo e la discriminazione (l. 205/1993), così come il "Corriere della Sera" avrebbe contribuito alla diffusione di tale incitamento, pubblicando le dichiarazioni dell'uomo politico senza alcuna forma di commento editoriale.

Per maggiori informazioni sulla presa di posizione dell'European Roma Rights Center si può consultare il sito web: www.errc.org

Di seguito viene pubblicata la traduzione non ufficiale in lingua italiana del testo della lettera dell'ERRC:

**EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER
1386 Budapest P.O. Box 906/93 Ungheria**

12 novembre 2007

Egregi Signori,

Con la presente l'European Roma Rights Center richiede che i Vostri rispettivi uffici aprano un'indagine sulle dichiarazioni contro i Rom rilasciate pubblicamente da Gianfranco Fini, leader del partito politico italiano Alleanza Nazionale, così come riportate dal quotidiano nazionale italiano Corriere della Sera in data 4 novembre 2007, che potrebbero costituire incitamento all'odio razziale.

L'European Roma Rights Centre è un'organizzazione internazionale, che monitora i diritti dei Rom e fornisce protezione legale nei casi di abusi e violazioni dei diritti umani a danno dei Rom. L'ERRC agisce per combattere il pregiudizio e la discriminazione contro i Rom e al fine di promuovere un'effettiva parità di trattamento, la tutela della dignità e l'eguaglianza di opportunità.

Nello specifico, l'ERRC si riferisce alle seguenti dichiarazioni di Fini, rilasciate tre giorni dopo l'arresto di un cittadino rumeno di etnia rom, accusato di avere ucciso una donna italiana a Roma:

Fini affermò che i Gypsy [Rom] considerano "il furto un'attività virtualmente legittima e non immorale" e la pensano allo stesso modo circa "il fatto di non lavorare perché sono le donne a doverlo fare, spesso prostituendosi". A Fini viene inoltre riferita la dichiarazione secondo la quale i Rom "non si fanno scrupoli nel rapire i bambini o metterli al mondo per il solo scopo di mandarli ad elemosinare". Infine, Fini avrebbe dichiarato che "parlare di integrazione con riferimento a persone di una tale "cultura" è cosa priva di senso".

Onorevole Pubblico Ministero, sig. De Giorgi, l'ERRC vi sollecita nelle vostre rispettive capacità e competenze ad aprire un'inchiesta tanto sulle dichiarazioni rilasciate dal sig. Fini, quanto sulla responsabilità del "Corriere della Sera" nel pubblicare queste dichiarazioni razziste senza alcuna sorta di commento editoriale.

L'ERRC è seriamente preoccupato che le dichiarazioni di Fini rilasciate nelle sue capacità di figura politica

pubblica capace di influire sulle percezioni dell'opinione pubblica, e l'irresponsabilità del Corriere della Sera nel pubblicarle senza alcun commento editoriale, abbiano contribuito ad un aggravarsi degli atteggiamenti ostili a danno dei Rom e abbiano portato a negative conseguenze per i Rom. In base alle informazioni diffuse dai mass-media italiani, dalle organizzazioni internazionali e locali, sarebbero stati registrati diversi attacchi contro cittadini rumeni e una bomba sarebbe esplosa fuori da un negozio di proprietà di un cittadino rumeno nei pressi di Roma, causando danni materiali. I Prefetti di Roma, Torino, Verona, Genova, e Milano hanno emanato provvedimenti espulsivi nei confronti di più di trenta cittadini rumeni ed ulteriori provvedimenti sono attesi nei prossimi giorni.

Con la presente Vi chiediamo ufficialmente di aprire un'indagine con il compito di accertare se le dichiarazioni di Fini e la loro diffusione attraverso il Corriere della Sera costituiscano una violazione :

- 1) dell'art. 3 (1) (a) della legge 654/1975, come modificata dalla legge n. 205/1993 che proibisce la diffusione di idee basate sulla superiorità etnica o razziale o l'incitamento all'odio nazionale, al compimento o il compimento stesso di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici o religiosi;
- 2) dell'art. 2 (3) della legge n. 215/2003 che proibisce le molestie intese quali comportamenti indesiderati posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante , umiliante o offensivo.
- 3) degli artt. 33 e 34 della legge sull'immigrazione n. 298/98 che proibisce la discriminazione e prevede azioni specifiche da parte delle autorità.

Onorevole Pubblico Ministero, Sig. De Giorgi, l'ERRC sollecita il Vostro ufficio ad assicurare che un'accurata, effettiva e celere indagine venga condotta e le parti responsabili vengano portate dinanzi alla giustizia. Chiediamo rispettosamente di essere informati sui passi intrapresi dal Vostro ufficio per l'applicazione della legge italiana.

Con rispetto.

Vera Egenberger
ERRC Direttore Esecutivo

ATTUALITA' E GIURISPRUDENZA ITALIANA

1.

A seguito di un'ordinanza del Tribunale di Brescia, sottoposta nuovamente al vaglio della Corte Costituzionale la questione della discriminazione a danno dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti ma privi del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) nell'accesso all'assegno sociale e d'invalidità e, in generale, alle prestazioni sociali non contributive.

I profili discriminatori contenuti nell'art. 80, comma 19 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) evidenziati pure dall'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali) in un parere inviato all'INPS, al Ministro del Lavoro e a quello della Solidarietà Sociale. L'UNAR giudica la normativa non conforme agli obblighi costituzionali e contraria alla norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

Nell'audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati in merito al disegno di legge delega per la riforma della normativa sull'immigrazione, l'ASGI sottolinea l'esigenza di rimuovere pienamente il carattere discriminatorio e contrario agli obblighi costituzionali ed internazionali della normativa attualmente in vigore.

Il Tribunale di Brescia, con ordinanza n. 615 dd 15 gennaio 2007, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, combinato con l'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 286/98, nella parte in cui riserva l'indennità di accompagnamento ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno.

L'indennità di accompagnamento è prevista per assicurare tutela ai soggetti sprovvisti di reddito e/o notevolmente menomati nell'integrità psicofisica al fine di renderne effettivamente possibile la cura e l'integrazione. Partendo da tale considerazione, il giudice di Brescia ha ritenuto legittimo e fondato il dubbio, espresso dal rappresentante legale della ricorrente, circa la conformità della normativa, introdotta con la legge finanziaria 2001, rispettivamente a :

a) gli art. 38 e 2 Cost. in quanto fondante una disparità di trattamento nell'ambito di diritti fondamentali dell'uomo; b) l'art. 3 Cost. perché fondante una disparità di trattamento non giustificata da criteri di ragionevolezza; c) gli artt. 11, 35 e 117 I comma Cost. in quanto contraria agli obblighi internazionali assunti dal nostro paese con l'adesione e ratifica delle Convenzioni OIL n. 97/1949 e 143/1975; d) l'art. 10 comma 1 Cost. in quanto contraria ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti.

Ritenuta la non manifesta infondatezza della domanda, il giudice di Brescia ha deciso per la sussistenza del fumus boni iuris per l'accoglimento della istanza cautelare, ex art. 700 c.p.c.. L'INPS è stato quindi condannato ad anticipare i ratei dell'indennità richiesta dalla straniera, una cittadina albanese in possesso del solo permesso di soggiorno, in coma vegetativo da diversi anni e impossibilitata a pagare la retta della casa di cura nella quale è ricoverata.

Sulla questione dei profili discriminatori contenuti nelle norme della legge finanziaria 2001 è intervenuto di recente anche l'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni), il quale, in un parere del 30 settembre 2007 inviato all'INPS, al Ministero del Lavoro e a quello della Solidarietà Sociale, ha giudicato la norma in esame non conforme agli obblighi costituzionali e alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Per quest'ultima ragione, l'UNAR nel suo parere ha fatto un richiamo, sebbene non esplicito, alla possibilità che le norme della legge finanziaria 2001 richiedente il possesso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) per l'accesso degli stranieri extracomunitari alle prestazioni sociali non contributive possa essere direttamente disapplicata dal giudice senza nemmeno richiedere il rinvio alla Corte Costituzionale per l'esame della fondatezza della questione di legittimità costituzionale, come di recente affermato dal Tribunale di Pistoia (ordinanza del 23 marzo 2007, riprodotta sulla newsletter n. 7 del Progetto Leader, nonché sul numero 2/2007 della rivista "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", Franco Angeli Editore con commento a cura di William Chiaromonte).

Nell'attesa di un ravvedimento dell'INPS, ovvero di nuove pronunce da parte dei giudici di merito ovvero di una sentenza della Corte Costituzionale che potrebbe davvero rivelarsi decisiva al riguardo, c'è da auspicare che la questione possa trovare soluzione sul versante legislativo, mediante un adeguamento della legislazione ai principi di eguaglianza e parità di trattamento che derivano dal rispetto della Carta Costituzionale e dai principi del diritto internazionale ed europeo richiamati dai giudici di Brescia e di Pistoia nonché dall'UNAR.

In questo senso, una battaglia decisiva potrà giocarsi nell'iter parlamentare appena iniziato del disegno di legge delega sulla riforma della T.U. immigrazione (il c.d. ddl "Amato-Ferrero"). Sul punto in questione, la proposta avanzata dal testo del ddl "Amato-Ferrero", licenziato nell'aprile scorso, appare ancora insoddisfacente, prevedendo un arretramento rispetto al testo originario della "Bossi-Fini". All'art. 1 comma 1 par. 1) punto 2) del ddl, infatti, l'equiparazione ai cittadini italiani per l'accesso alle provvidenze di assistenza sociale, incluse quelle che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, viene prevista soltanto per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni e i minori iscritti nel loro permesso di soggiorno, prevedendosi l'ulteriore eccezione con riferimento all'assegno sociale, per il quale rimarrebbe il requisito della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti) a meno che l'assegno sociale derivi dalla conversione di un trattamento di invalidità in godimento.

Presentando il proprio documento di analisi e proposte di emendamento al ddl delega al governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione, all'audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati lo scorso 15 novembre, l'ASGI ha proposto "la piena equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno ai fini dell'accesso a tutte le provvidenze, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali" (pag. 9).

Il documento dell'ASGI sulle proposte di emendamento al ddl delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione così come il resoconto stenografico dell'audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati può essere scaricato dal sito web: www.asgi.it

Di seguito il testo integrale dell'Ordinanza n. 615 del Tribunale di Brescia del 15 gennaio 2007.

Tribunale di Brescia, Ordinanza n. 615 del 15 gennaio 2007, Giudice Magnoli. S.T.- INPS

Nella causa in primo grado iscritta al ruolo generale degli affari civili contenziosi dell'anno 2006 al numero 181, promossa con ricorso depositato in data 1° febbraio 2006 da T.S., nata a Vlore - Albania il 25 aprile 1959, rappresentata dal curatore speciale avvocato Barbara Botti, elettivamente domiciliata a Brescia in via Aldo Moro, 48 presso lo studio dell'avvocato Antonio Carbonelli che la rappresenta e difende per delega in calce al ricorso introduttivo, parte ricorrente;

Contro Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - I.N.P.S. in persona del presidente, legale rappresentante in carica, con sede in Roma in via Ciro il Grande n. 21, rappresentato e difeso, per procura generale alle liti, a rogito notaio Linda Blasi di Roma, dall'avvocato Roberto Maio, con elezione di domicilio in Brescia, via Pietro Bulloni n. 14, presso l'ufficio legale distrettuale dell'istituto, parte resistente; e contro Ministero dell'economia e delle finanze - in persona del Ministro in carica pro tempore con sede in Roma, rappresentato e difeso dal funzionario Marina Bambara, ed elettivamente domiciliato presso la Direzione provinciale dei servizi vari, in Brescia, via Cefalonia n. 50, parte resistente.

Conclusioni

Per la ricorrente

“Chiede che l'on.le Giudice adito, disattesa e respinta ogni contraria istanza o prospettazione e previe le declaratorie del caso, voglia, disponendo, ove occorra, rimessione di questione di costituzionalità, condannare l'I.N.P.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, a riconoscere in favore della ricorrente l'indennità di accompagnamento ai sensi dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, con decorrenza, interessi legali e/o rivalutazione monetaria secondo le norme di legge; esentare parte ricorrente dal pagamento di spese, competenze e onorari del presente giudizio a norma dell'art. 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, come modificato dal decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 274, in quanto si trova nelle condizioni indicate nel medesimo articolo 152 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, come modificato dal decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 274, le cui variazioni rilevanti dei limiti di reddito verificatesi nell'anno precedente parte ricorrente si impegna a comunicare fino a che il processo non sia definito, come da dichiarazione sostitutiva di certificazione che costituisce parte integrante delle conclusioni del presente ricorso. Con vittoria di spese, diritti, onorari e spese generali e relativi accessori di legge. Con distrazione delle spese in favore del difensore antistatario.”;

Per l'I.N.P.S.

“Voglia il tribunale adito così giudicare: in principalità e nel merito: rigettare il ricorso perché infondato, spese come per legge; in linea graduata, nella denegata ipotesi di non accoglimento delle conclusioni sopra formulate, ove fossero accertati i requisiti per il diritto alla provvidenza, limitare la pronuncia nei confronti dell'Istituto all'accertamento dell'obbligo di corrispondere la provvidenza economica stessa. Con espressa dispensa dalle spese a carico dell'Istituto, in ipotesi di sentenza di accertamento del diritto, per carenza di soccombenza sostanziale”.

Per il Ministero dell'economia e delle finanze.

“L'Amministrazione si rimette a giustizia in ordine alle domande proposte nel ricorso, omissis, con esclusione pertanto di qualsiasi statuizione ex art. 91 e ss. nei propri confronti.”.

A scioglimento della riserva, assunta all'udienza dell'8 gennaio 2007, ha emesso la seguente ordinanza. Con ricorso al Giudice del lavoro del Tribunale di Brescia T.S., rappresentata dal procuratore speciale, avv. Barbara Botti, premesso di essere coniugata con due figlie minori e che, a seguito di un gravissimo incidente stradale avvenuto in Comune di Montichiari, versa in stato di coma vegetativo, in conseguenza del quale con domanda amministrativa del 24 marzo 2005 ha richiesto il riconoscimento del diritto all'indennità di accompagnamento, ex art. 1 legge n. 18/1980, i cui requisiti sanitari sono stati riconosciuti dalla commissione sanitaria competente nella seduta del 24 marzo 2005, non accolto (provvedimento 23 agosto 2005 del Servizio provvidenze economiche agli invalidi civili dell'A.S.L.) per il mancato possesso della “carta di soggiorno”, richiesto dall'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388, con effetto dal 1° gennaio 2001, ha convenuto in giudizio l'INPS ed il Ministero dell'economia e delle finanze, chiedendo l'attribuzione della provvidenza in oggetto, previa declaratoria di incostituzionalità della disposizione sopra richiamata,

preclusiva dell'accoglimento dell'istanza, per violazione del disposto di cui all'art. 35 Costituzione, in relazione a quanto stabilito negli articoli 6 Convenzione O.I.L. n. 97/1949, ratificata con legge n. 1305/1952, e 10 Convenzione O.I.L. n. 143/1975, ratificata con legge n. 158/1981, nonché per violazione del disposto di cui agli artt. 3, 38 e 35 della Carta.

L'I.N.P.S., costituendosi, ha contestato la fondatezza della questione, perché proposta con riferimento a discipline inerenti la materia previdenziale, mentre oggetto della controversia è un istituto, l'indennità di accompagnamento, a carattere assistenziale, per il quale nessun limite potrebbe porsi alla sfera di autonoma determinazione del legislatore nazionale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, costituendosi, ha chiesto il rigetto della domanda. La causa è stata istruita mediante l'acquisizione delle prove documentali offerte in comunicazione, e con prova testimoniale, atte, entrambe, ad attestare la presenza in concreto di tutti i requisiti, biologici ed extrabiologici, richiesti per l'attribuzione della prestazione dall'art. 1, legge n. 18/1980 (impossibilità di deambulazione senza l'aiuto permanente di un accompagnatore, o bisogno di assistenza continua per l'inidoneità a compiere gli atti quotidiani della vita, attestati dalla stessa valutazione in tal senso resa dalla competente commissione sanitaria; onerosità del ricovero della signora T.S., comprovata documentalmente dall'attestazione dell'istituto presso il quale è ricoverata, con allegate ricevute di pagamento, nonché dalla deposizione testimoniale della signora B.G.).

Nelle more del giudizio la difesa di parte attrice chiedeva disporsi la sospensione del giudizio con rinvio della questione di costituzionalità, come sollevata, alla Corte costituzionale, previa adozione di provvedimento d'urgenza, ex art. 700 c.p.c., che disponga in via provvisoria la condanna dell'INPS al pagamento in favore della ricorrente dell'indennità di accompagnamento a far data dalla domanda amministrativa, o comunque dal 1° maggio 2005, fino alla decisione nel merito della controversia.

A scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'8 gennaio 2007 il giudice rileva quanto segue: 1) il ricorrente, attese le sopra richiamate emergenze istruttorie, deve ritenersi in possesso di tutti i requisiti di legge per fruire dell'indennità di accompagnamento, secondo il disposto di cui all'art. 1 legge n. 18/1980; 2) l'attribuzione di tale provvidenza gli è stata negata in applicazione della disposizione di cui al comma 19 dell'art. 80 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per effetto della quale “ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286... le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno ...” 3) è incontrovertito che l'indennità di accompagnamento rientri tra le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali; 4) dunque il diniego della provvidenza costituisce atto dovuto in applicazione della disposizione in parola, e, pertanto, la questione di legittimità costituzionale della stessa, ove non manifestamente infondata, è senz'altro rilevante ai fini del decidere, costituendo essa stessa l'unico elemento preclusivo per l'accoglimento della domanda.

La questione di costituzionalità della norma appare non manifestamente infondata con riferimento ai principi di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Costituzione, e di parità e non discriminazione, di cui all'art. 3, oltre che con l'art. 38 e 32.

Infatti i benefici economici di cui alla legge n. 118/1971 ed alla legge n. 18/1980 si inquadrano nell'ambito della assistenza sociale, prevista dall'art. 38 per assicurare tutela a soggetti sprovvisti di reddito e/o notevolmente menomati nell'integrità psicofisica, anche sotto forma di tutela economica, destinata a renderne effettivamente possibile la cura e l'integrazione. Va pertanto affermato il valore universalistico di dette forme di tutela, poste a presidio di diritti fondamentali della persona umana, perché volte a contribuire al mantenimento di condizioni minime di dignità della stessa.

Ne consegue che la norma in questione, inibendo allo straniero stabilmente e regolarmente presente nel territorio nazionale, se privo di carta di soggiorno, la fruizione delle provvidenze assistenziali, ed in particolare dell'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1, legge n. 18/1980, anzitutto diversifica, in violazione dell'art. 3 Cost., il trattamento di situazioni identiche senza alcuna giustificazione razionale.

Poiché l'elemento distintivo tra i due titoli di permanenza in Italia (la carta ed il permesso) è principalmente costituito dalla dimostrazione, richiesta per la sola carta di soggiorno, di un reddito sufficiente per il sostentamento dello straniero e dei suoi familiari (la carta di soggiorno, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. n. 286, come modificato dalla legge 30 luglio 2002 n. 189, può essere ottenuta unicamente da “lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni, titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi, il quale dimostri di avere un reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari”), la scelta adottata dal legislatore appare in contrasto rispetto ai valori di solidarietà di cui all'art. 2 della Carta fondamentale.

Ma soprattutto appare in se stessa contraddittoria sul piano logico, e contrastante con le finalità proprie dell'assistenza, ai sensi dell'art. 38; infatti si decide di riservare il trattamento assistenziale allo straniero economicamente autosufficiente (tanto da mantenere stabilmente se stesso ed i propri familiari, condizione,

questa, richiesta per la carta di soggiorno), mentre per un verso l'intervento assistenziale si rende tanto più necessario quanto più intensa è la situazione di bisogno, e, per altro verso, esso è espressamente concepito nell'articolo 38 proprio a favore degli inabili al lavoro che risultino sprovvisti di mezzi necessari. Né tale scelta può fondarsi sul principio di reciprocità nei rapporti internazionali, avendo il legislatore italiano fatto propria la regola dell'universalità dei diritti umani, con la stessa Costituzione, la quale, peraltro, all'art. 11 ha stabilito che la Repubblica promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte allo scopo della costituzione di un ordinamento internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni, all'art. 10, comma 1, che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute ed all'art. 35 che la Repubblica promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro. Dunque il contenuto di tali accordi può definirsi, sia pur indirettamente, costituzionalizzato, nel senso che rappresenta un vincolo per il legislatore nazionale, il quale non può legittimamente, pena la violazione del disposto di cui agli articoli 10, 11 e 35 della Carta, introdurre norme che neghino l'esercizio di diritti riconosciuti dalle convenzioni internazionali in materia di lavoro, previdenza ed assistenza sociale. Poiché l'art. 6 della Convenzione O.I.L. n. 97/1949 (di cui, per ratifica ed esecuzione, alla legge n. 1305 del 1952) espressamente prevede che sia assicurato all'immigrato, da ogni Membro aderente, un trattamento non meno favorevole di quello applicato ai propri cittadini anche in materia di sicurezza sociale (e perciò per gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, la maternità, la malattia, la vecchiaia, il decesso, la disoccupazione ed i carichi di famiglia, ed ogni altro evento che, conformemente alla legislazione nazionale, sia coperto da un sistema di sicurezza sociale), e l'articolo 10 della Convenzione O.I.L. n. 143/1975 (di cui, per ratifica e esecuzione, alla legge n. 158 del 1981) garantisce parità di opportunità e di trattamento anche in materia di sicurezza sociale per i lavoratori migranti, la norma di cui al comma 19 dell'articolo 80 della legge n. 388 del 2000 si pone, quindi, in contrasto con gli articoli 11 e 35 sopra richiamati, perché nega condizioni di omogeneità a soggetti parimenti bisognosi di assistenza pubblica, sia perché, pur se stabilmente dimoranti e lavoranti nel territorio nazionale, non sono né cittadini italiani né appartenenti all'unica fascia degli stranieri che per legge merita protezione (cioè quella delle persone economicamente autosufficienti). In sostanza, il diritto alla prestazione assistenza deriva, per il solo straniero, dal conseguimento di una condizione protratta a lungo (sei anni) di autosufficienza economica, ed è invece escluso per lo straniero indigente.

A ciò si aggiunga che il diritto all'indennità di accompagnamento, di cui alla legge n. 18 del 1980, previsto a favore della persona in tale grado di deficit psico-fisico da non poter deambulare autonomamente o da non riuscire ad effettuare da solo gli atti quotidiani della vita e da aver perciò necessità di assistenza continua, rientra sicuramente, ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 286 del 1998 e successive modificazioni e integrazioni, tra quei diritti della persona umana garantiti dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuto, che sono assicurati a chi sia comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato (art. 2, comma 1), tra i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano di cui deve godere chiunque sia regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato (articolo 2, comma 2), tra i diritti alla parità di trattamento ed alla piena eguaglianza (...) rispetto ai lavoratori italiani, assicurati a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti (art. 2, comma 3), nonché, e comunque, alle provvidenze e prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale a cui deve essere garantito l'accesso in condizioni di parità a tutti gli stranieri (articolo 41); in questo quadro, il trattamento di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971 e l'indennità di accompagnamento di cui alla legge n. 18 del 1980 devono ritenersi spettanti, in presenza dei relativi presupposti, a qualsiasi persona, purché legittimamente presente in modo stabile sul territorio nazionale.

Le sopra richiamate norme del d.lgs. n. 286/1998, in quanto espressioni dei principi costituzionali di tutela della persona umana, di divieto di discriminazioni e di tutela del lavoro e dell'inabilità, ne costituiscono altrettante specificazioni, onde il diverso disposto, espresso nel comma 19 dell'art. 80 della legge 23 dicembre 2000 n. 388, ben lungi dal realizzare una disciplina speciale, prevalente su quella generale, pare direttamente porsi in contrasto non solo con le norme attuative ma pure con i sopra richiamati principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza, protezione del lavoro e dell'inabilità. Tanto premesso, si deve concludere nel senso del dubbio, per le ragioni sopra indicate, circa la conformità a Costituzione della sopra richiamata disposizione, di cui al comma 19 dell'art. 80 della legge 388/2000, in combinato disposto con quella di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. 286/1998, recante "T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", come modificato dall'art. 9 della legge 189/2002, in relazione all'art. 1 della legge n. 18 del 1980, per sospetta violazione dei seguenti parametri normativi: 1) art. 38, anche in relazione all'art. 2 Cost.; 2) art. 3 Cost., sotto il profilo della illegittima discriminazione; 3) art. 3 Cost., sotto il profilo di un'eccezione "irragionevole" ai principi generali estraibili dalla stessa legislazione ordinaria; 4) art. 11 e 35 (ed art. 117, primo comma) Cost., in relazione

alle Convenzioni O.I.L. n. 97/1949 (ratif. ed esec. con legge 2 agosto 1952 n. 1305) e n. 143/1975 (ratif. Ed esec. con legge 10 aprile 1981 n. 158); 5) art. 10, comma 1, in relazione ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti. In subordine se può sospettare l'incostituzionalità del combinato disposto delle sopra richiamate norme, in relazione ai predetti parametri costituzionali, nella parte in cui lo stesso subordina l'erogabilità allo straniero - regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato da almeno sei anni e titolare di un permesso di soggiorno per un motivo che consente un numero indeterminato di rinnovi - alla condizione del possesso del reddito richiesto per il rilascio della carta di soggiorno. Sulla rilevanza delle questioni introdotte pare sufficiente richiamare quanto esposto in precedenza. Occorre solo aggiungere che la ricorrente, in possesso di tutti i requisiti di legge per fruire della indennità di accompagnamento (impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore, bisogno di assistenza continua per l'inidoneità a compiere gli atti quotidiani della vita, non ricovero stabile a carico dello Stato), ed esclusa dal beneficio in quanto priva di carta di soggiorno, richiesta alla autorità competente, non può comunque ottenerne il rilascio, nonostante la sua presenza in Italia si sia protratta per più di sei anni, e ciò perché le sue condizioni di salute (di coma vigile) - che la rendono totalmente inidonea al lavoro e dipendente da assistenza continua altrui - le impediscono, inevitabilmente, di produrre un reddito sufficiente per mantenere se stessa ed i suoi familiari, costringendola a permanere in condizioni di indigenza e bisogno, che meritano aiuto e solidarietà, e non indifferenza. Pertanto, stante la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità sollevata dalla ricorrente, nei termini sopra indicati, il presente giudizio - ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 - deve essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicazione della medesima ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

In ordine all'istanza cautelare, quanto al periculum in mora, occorre anzitutto richiamare la drammatica situazione della ricorrente, ricoverata presso la residenza "S.Pietro" di Castiglione delle Stiviere (Mantova), la cui retta, peraltro non corrisposta, evidentemente per indisponibilità finanziaria, dal marzo 2006 ad oggi, è a carico della famiglia, composta dal signor S.A., del 1959, da S.K., del 1986, e da S.A., del 1992.

La condizione della richiedente per un verso implica l'erogazione di rilevanti somme per l'assistenza spese a cadenze periodiche e per altro verso impedisce alla ricorrente di esercitare qualsiasi attività lavorativa, così che la stessa, priva di ogni fonte di reddito, affida la propria sopravvivenza all'erogazione delle provvidenze (anche) di natura economica previste dalle misure di sicurezza sociale previste dalla legge; quanto al fumus boni juris, attesa la natura della pretesa, lo stesso non può riguardarsi sotto il profilo, normale, della verosimiglianza del buon diritto della parte attrice, atteso che ogni giudizio prognostico in ordine alla fondatezza della questione di costituzionalità è precluso al giudice remittente, ma deve ritenersi sussistente sul più limitato rilievo della ritenuta non manifesta infondatezza della questione, e ciò in quanto, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale ex art. 136 Costituzione, la provvidenza in oggetto spetterebbe senz'altro all'attrice, mentre, attesa l'immediatezza ed attualità del corrispondente bisogno, si deve provvedere subito e per tutto il tempo necessario alla definizione della controversia, ivi compreso quello per la pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale.

Ne consegue l'accoglimento dell'istanza cautelare in corso di causa, ex art. 700 c.p.c., come da dispositivo. Si comunichi alle parti costituite.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione, di cui al comma 19 dell'art. 80 della legge n. 388/2000, in combinato disposto con quella di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs., n. 286/1998, recante "T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", come modificato dall'art. 9 della legge n. 189/2002, in relazione all'art. 1 della legge n. 18 del 1980, con riferimento agli articoli 2, 3, 10, 11 e 35, e 117, comma 1, della Costituzione, nei limiti e per le ragioni di cui in motivazione. Sospende il giudizio.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

In accoglimento dell'istanza cautelare ex art. 700 c.p.c. ordina all'INPS l'anticipazione alla ricorrente, come sopra rappresentata, dei ratei dell'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 legge n. 18/1980, nella misura di legge, con decorrenza dalla data della domanda e sino alla pronuncia definitiva di primo grado, se di accoglimento, ovvero, in caso di rigetto o declaratoria di inammissibilità della questione di costituzionalità, sino alla corrispondente pronuncia della Corte costituzionale.

Si comunichi alle parti

Di seguito il testo del parere dell'UNAR – Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità**

**Ufficio per la promozione della parità di trattamento
e la rimozione delle discriminazioni
fondate sulla razza o l'origine etnica**

PARERE UNAR – PROFILI DISCRIMINATORI IN ORDINE ALL'APPLICABILITA' DELL'ART. 80, COMMA 19, LEGGE N. 388/2000 – RESTRIZIONE ACCESSO ASSEGNO SOCIALE E PROVVIDENZE ECONOMICHE NON CONTRIBUTIVE A CITTADINI EXTRACOMUNITARI.

Di recente l'Ufficio, su segnalazione di singoli utenti, ma anche di alcune associazioni specializzate come l'ASGI, ha approfondito l'esame e lo studio della questione afferente la mancata concessione dell'assegno sociale e delle provvidenze economiche non contributive a molti cittadini extracomunitari.

Si ritiene, in primo luogo, di condividere i dubbi espressi dall'ASGI nella nota del 26 giugno 2007 in merito ai profili di legittimità costituzionale dell'art. 80 comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria per il 2001) con riferimento agli aspetti qui di seguito riportati.

La citata disposizione legislativa stabilisce che l'assegno sociale e le altre provvidenze economiche (qualificate dall'ordinamento come diritti soggettivi) siano concesse solo agli stranieri extracomunitari titolari della carta di soggiorno (oggi "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo"), con l'esclusione dei titolari di permesso di soggiorno, mentre la norma precedente, contenuta nell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, riconosceva tale beneficio anche ai titolari di permesso di soggiorno, purchè la durata del medesimo permesso non fosse inferiore ad un anno.

L'A.S.G.I., nella nota sopra citata, ritiene che tale disposizione legislativa sia viziata da illegittimità costituzionale per violazione della riserva di legge rinforzata in materia di condizione giuridica dello straniero, prevista, dall'articolo 10, comma 2, della Costituzione, in quanto essa non appare conforme alle previsioni contenute nella Convenzione OIL n. 143 del 24 giugno 1975 né a quelle contenute nell'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Da ciò ne fa discendere la richiesta di disapplicazione dell'articolo 80, comma 19, della legge 288 del 2000, con conseguente estensione delle prestazioni sociali di tipo non contributivo a tutti gli stranieri regolarmente residenti in Italia.

Sul punto, questo Ufficio tiene a sottolineare che già sul piano dell'interpretazione letterale e sistematica, i primi due commi dell'art. 38 cost. non prevedono che l'accesso ai diritti da esso garantiti sia subordinato a requisiti di cittadinanza, ovvero a requisiti discriminanti per chi non sia cittadino. La giurisprudenza costituzionale, del resto, ritiene pacificamente che i diritti civili, economici e sociali per i quali la Costituzione non contiene alcun riferimento esplicito alla titolarità dei "cittadini" vadano classificati tra i "diritti fondamentali dell'uomo", da assicurarsi per l'art. 2, cost. ad ogni persona senza discriminazioni riferite appunto a cittadinanza e nazionalità (cfr., in tema di diritti sociali e legati alla compagine familiare, sentt. 28 del 1995, n. 203 del 1997 e n. 252 del 2001).

E' inoltre giurisprudenza costante della Corte Costituzionale che, per fare eccezione a principi generali soprattutto attinenti alla disciplina dei diritti individuali, l'art. 3 cost. imponga una giustificazione "ragionevole" del trattamento differenziato, per via legislativa, di determinate situazioni appunto eccezionali.

Il che vale ovviamente anche per la disciplina di diritti di chi non sia cittadino italiano.

In specie, sin dalla sentenza n. 454 del 1998, concernente l'avviamento al lavoro mediante assunzione obbligatoria, la Corte Costituzionale ha ritenuto di poter desumere, anche a livello della legislazione ordinaria, il principio (che supera la disciplina del rapporto di lavoro in senso stretto) di parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti per i lavoratori extracomunitari rispetto ai lavoratori italiani (art. 1 della l. n. 943 del 1986, e oggi art. 2 comma 3, del testo unico approvato con dlgs. 22 luglio 1998 n. 286), garanzia ulteriormente ribadita e precisata dall'art. 2, comma 2, del testo unico n. 286 del 1998, secondo cui lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali o lo stesso testo unico dispongano diversamente.

In tale quadro, l'art. 41 del dlgs. n. 286 del 1998 ha tra l'altro disposto nel senso che gli stranieri "sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti"; e questo alla sola condizione della

verifica di una minima stabilizzazione della presenza nel territorio statale, senza la quale la fruizione dei diritti alle prestazioni non avrebbe significato, e cioè alla sola condizione della titolarità “*di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno*”.

In contraddizione con i principi della legislazione sull’immigrazione, ed in contrasto con lo stesso art. 41 del dlgs. n. 286 del 1998, il comma 19 dell’art. 80 della legge n. 388 del 2000, senza darsi carico di un compiuto inserimento delle nuove norme nel sistema, ha invece inteso recare al perdurante principio generale di piena eguaglianza e parità di trattamento una rilevante eccezione, richiedendo, per chi non sia cittadino italiano, il possesso della carta di soggiorno per l’accesso all’assegno sociale e a tutte le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali.

E’ assai dubbio che questa eccezione, introdotta in un sistema improntato al principio di parità ed eguaglianza di diritti tra italiani e stranieri, abbia un qualche “ragionevolezza” e possa trovare una razionale giustificazione. Tanto più che la carta di soggiorno presuppone, per il suo ottenimento, requisiti del tutto estrinseci, quali una presenza nel nostro paese lungamente protratta, e cioè per cinque anni, ed il possesso di un reddito di “mantenimento” che può essere posseduto anche indipendentemente dal lavorare o dall’aver lavorato (art. 9 del dlgs. n. 286 del 1998).

D’altro canto, la carta di soggiorno, anche al riguardo delle finalità del suo rilascio, non è volta a verificare solamente una continuità di presenza in Italia maggiormente o massimamente protratta, ma è soprattutto volta a stabilire, per lo straniero, una condizione ormai predisposta e prossima all’acquisizione della cittadinanza italiana: ne è testimonianza non solo il fatto che il rilascio della carta di soggiorno sia “a tempo indeterminato”, bensì che da esso scaturiscano taluni dei diritti, come quello dell’ingresso nel territorio dello Stato senza il visto o come i diritti stessi di partecipazione politica, i quali nella tradizione anche storica, sono legati alla cittadinanza (art. 9, comma 12 del dlgs. n. 286 del 1998).

Pertanto, il subordinare alla carta di soggiorno l’assegno sociale, e addirittura tutte “le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali”, non solo stabilisce un requisito di eccezionale ed “irragionevole” severità ai fini dell’accesso degli stranieri di “diritti” propri dei cittadini italiani, ma finisce con il togliere al principio generale della parità ed eguaglianza tra “lavoratori” senza differenze di cittadinanza e nazionalità (che pure resta come principio generale nella legislazione in vigore) pressoché ogni portata ed effettività.

Ne discende la evidente violazione di quel principio di ragionevolezza espresso con chiarezza dalla Corte Costituzionale anche nella recente sentenza n. 432/2005.

E’ inoltre il caso di aggiungere che l’art. 35 cost., nel disporre che la Repubblica “*promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro*” esprime un principio di aderenza e conformazione alle risultanze non solo di accordi internazionali ma soprattutto di quegli accordi, di portata generale, maturati nell’ambito di organizzazioni come l’O.I.L., la quale è un’agenzia specializzata delle Nazioni Unite che persegue la promozione della giustizia sociale e il riconoscimento universale dei diritti umani collegati al lavoro. Ebbene, anche questo principio internazionalistico delle garanzie del lavoro, oggi ulteriormente rafforzato dall’art. 117, comma 1, della Costituzione, laddove esso richiama il legislatore all’osservanza dei “vincoli derivanti [...] dagli obblighi internazionali”, sembra essere stato violato dal comma 19 dell’art. 80 della l. n. 388 del 2000.

Infatti, l’art. 10 della già citata Convenzione OIL n. 143/1975, ratificata con legge di ratifica 10 aprile 1981 n. 158, recepito dal nostro ordinamento nell’art. 2 del dlgs. n. 286/98, garantisce “*parità di opportunità e di trattamento*” anche in materia di “*sicurezza sociale*” per i “*lavoratori migranti*”.

Pertanto, il subordinare all’ottenimento della carta di soggiorno, data per una lunga permanenza ed in base a requisiti anche reddituali svincolati dalla svolgimento di attività lavorativa, la parità e l’eguaglianza di “diritti” tra lavoratori nazionali e stranieri, quanto all’assegno sociale e alla provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi, viola i vincoli internazionalistici derivanti dalle summenzionate convenzioni O.I.L. e, con essi, l’art. 35, oltre che il comma 1 dell’art. 117 cost.

D’altro canto, il “diritto di ogni individuo alla sicurezza sociale, ivi comprese le assicurazioni sociali” non discende soltanto dalle convenzioni O.I.L., ma anche dall’art. 9 del “Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali” del 1966, in vigore in Italia dal 15 dicembre 1978 (legge di ratificata 25 ottobre 1977, n. 881). E non è certamente privo di significato che lo stesso principio abbia trovato altresì riscontro nella giurisprudenza della Corte dei diritti dell’uomo di Strasburgo, la quale ha avuto occasione di ricordare che il “*lavoratore*”, il quale abbia lavorato regolarmente, con assolvimento degli obblighi imposti relativamente alla contribuzione socio-previdenziale, non può essere escluso da benefici di una “prestazione sociale” (“*prestation sociale*”) esclusivamente per considerazioni inerenti alla nazionalità o cittadinanza (in tal senso, la già citata sentenza CEDU, 16 settembre 1996, *Gaygusuz c/ Austria*).

In questa luce, si può ritenere che il diritto del “lavoratore” a non subire discriminazioni per nazionalità o cittadinanza nell’accesso alla “sicurezza sociale” sia entrato ormai a far parte di quelle “*norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*”, a cui l’ordinamento italiano deve intendersi conformato per gli

effetti dell'art. 10, comma 1 cost.

In questo senso, si segnala fra la giurisprudenza di merito la recente sentenza del Tribunale di Pistoia del 23 marzo 2007.

Per quanto riguarda, infine, la questione più particolare della condizione specifica di quelle categorie di cittadini di paesi terzi interessati da apposite clausole di non discriminazioni contenute nei cosiddetti "Accordi di associazione euro-mediterranei" stipulati tra la Comunità Europea ed alcuni paesi esterni all'Unione (segnatamente Algeria, Marocco, Tunisia e Turchia), il parere di questo ufficio è di piena condivisione delle osservazioni già espresse dall'ASGI.

Si tratta di accordi, tutti ratificati con legge, vincolanti per l'Italia in quanto membro della CE, che contengono espressamente clausole di parità di trattamento nella materia della sicurezza sociale.

Non v'è dubbio che nella nozione di sicurezza sociale, anche per consolidato orientamento della Corte di Giustizia, debbano rientrare anche tutte le prestazioni sociali a carattere non contributivo quali quelle di cui all'art. 80, comma 19, della legge 388 del 2000.

Anche ove non si volesse sostenere, in via generale, l'istituto della disapplicazione *tout court* in base alle argomentazioni suesposte, la disposizione legislativa in questione non sarebbe comunque applicabile nei confronti di lavoratori algerini, marocchini, tunisini e turchi, dal momento dell'assoluta parità di trattamento tra essi e i cittadini italiani, in materia di sicurezza sociale, è comunque obbligata in termini specifici dai predetti Accordi vincolanti.

Cons. Marco De Giorgi
Direttore Generale UNAR

Roma, 30 settembre 2007

2.

Nonostante il precedente giurisprudenziale della Corte di Cassazione in senso restrittivo, si segnala una nuova pronuncia di un giudice di merito favorevole all'accesso degli stranieri extracomunitari al pubblico impiego. Secondo il Tribunale di Bologna (ordinanza 7 settembre 2007), il contraddittorio complesso normativo in materia deve essere oggetto di un'interpretazione costituzionalmente orientata, coerente con il principio di parità di trattamento e di non discriminazione.

L'ASGI chiede che il ddl di riforma della normativa sull'immigrazione si occupi della questione dell'accesso degli stranieri al pubblico impiego, parificando la loro condizione a quella dei cittadini comunitari.

Un'ordinanza del Tribunale di Bologna del 7 settembre scorso ha ordinato all'Università degli Studi di Bologna di ammettere un cittadino di nazionalità egiziana, da molti anni regolarmente residente in Italia e già titolare di dottorato di ricerca presso l'Università di Bologna medesima, alla partecipazione al concorso indetto dalla citata università per il reclutamento di personale di elevata professionalità per l'area elaborazione dati. Secondo il giudice civile di Bologna, la normativa sul pubblico impiego deve essere letta alla luce del superiore principio di parità di trattamento tra cittadini italiani ed extracomunitari già ribadito con la sentenza della Corte Costituzionale n. 454/1998 ed entrato a pieno titolo nell'ordinamento italiano anche per effetto del recepimento della direttiva europea in materia di contrasto alle discriminazioni etniche e razziali (d.lgs. n. 215/2003). L'ordinanza del Tribunale di Bologna assume un rilievo particolare perché è successiva alla sentenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione n. 24170 dd 13.11.2006 che aveva sposato un indirizzo interpretativo in senso di chiusura alla possibilità di accesso da parte dei cittadini extracomunitari ai pubblici concorsi. Secondo il giudice di Bologna, invece, non convince, l'orientamento giurisprudenziale di senso contrario, sposato finora dalla Cassazione, in quanto basato unicamente su una norma, quale quella di cui al D.P.R. 487/94, di rango regolamentare e dunque inferiore rispetto a quelle che pongono il principio della parità di trattamento, così come non appare fondata la tesi di una "legificazione" della norma regolamentare per effetto del d.lgs. n 165/2001, successivo al T.U. immigrazione, in quanto comunque il principio di parità di trattamento sarebbe stato ribadito anche successivamente, per effetto di

norme europee, con il recepimento della direttiva europea n. 2000/43 e la Carta europea dei diritti fondamentali.

Di fronte alle incertezze derivanti da un quadro contraddittorio e non univoco e da un'interpretazione giurisprudenziale non concordante, con un indirizzo restrittivo rispettivamente della Corte di Cassazione e, in prevalenza, dei tribunali amministrativi regionali, da un lato, ed invece favorevole, in linea maggioritaria, delle corti civili di merito, dall'altro, sarebbe stato auspicabile attendersi un decisivo chiarimento in senso riformatore da parte del governo e della sua maggioranza, in sede di presentazione del ddl delega per la riforma della normativa sull'immigrazione (il c.d. ddl "Amato-Ferrero"). Purtroppo così non è stato ed il ddl "Amato-Ferrero", licenziato dal Consiglio dei Ministri lo scorso aprile e divenuto testo di base per la discussione della proposta di legge delega di riforma della "Bossi-Fini" dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali, ha finito per ignorare tale questione. In sede di audizione sul ddl "Amato-Ferrero", svoltasi dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali lo scorso 15 novembre, l'ASGI ha presentato un documento di analisi e proposte di emendamento, nel quale fra l'altro si chiede che al testo venga aggiunta la previsione in base alla quale sia consentito "l'accesso al lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni da parte dello straniero regolarmente in possesso di un titolo di soggiorno valido, con i medesimi limiti, modalità e condizioni previste per i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione Europea residenti in Italia".

Il documento dell'ASGI con le proposte di emendamento al ddl delega al governo per riforma della normativa sull'immigrazione, così come il resoconto stenografico dell'audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, può essere scaricato dal sito web: www.asgi.it

Di seguito il testo dell'Ordinanza del Tribunale di Bologna dd. 7 settembre 2007

Tribunale di Bologna, Ordinanza del 7 settembre 2007, Giudice Borgo. XXX – Università di Bologna.

Nel procedimento iscritto al N. 3083 Registro Generale 2007 Volontaria Giurisdizione avente ad oggetto: Istanza ex art. 44 Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

rilevato che:

con ricorso depositato in data 19 luglio 2007, il Signor XXX, cittadino egiziano, stabilmente residente sul territorio nazionale da circa nove anni e munito di permesso di soggiorno a tempo indeterminato, chiedeva di essere ammesso al concorso pubblico per titoli ed esami bandito da Alma Mater Studiorum – Università di Bologna per la copertura di numero 4 unità di personale, categoria Elevata Professionalità, posizione economica 1, area tecnica, tecnica scientifica ed elaborazione dati – valorizzatore della ricerca, indetto con Disposizione Dirigenziale Rep. 629 Prot. 9558 del 22 febbraio 2007; esponeva di aver iniziato il suo rapporto di collaborazione lavorativa con Alma Mater Studiorum – Università di Bologna nell'anno 1998 con la sua iscrizione al programma di Dottorato di Ricerca in Direzione Aziendale, aggiungendo che da quel momento il rapporto non era più cessato; esponeva, a maggiore chiarimento, che nell'anno 2003 stipulava un contratto di docenza con lo stesso Ateneo per la durata di un anno; che dopo avere ottenuto il Dottorato, vinceva un concorso di post dottorato per la durata di due anni; che successivamente stipulava un contratto di tutorato con l'Università di Bologna da svolgere presso la Facoltà di Economia per l'anno 2005-2006; che nel novembre 2005 vinceva un concorso con borsa di studio per la formazione teorica e pratica di dottori di ricerca, attività da effettuarsi presso il Servizio Europeo Alma EU dell'Area della Ricerca dell'Università di Bologna; che detta borsa di studio, inizialmente della durata di 17 mesi, veniva poi rinnovata alle medesime condizioni con scadenza il 31 dicembre 2007; lamentava di avere presentato domanda di ammissione al concorso pubblico sopra ricordato, avendo ottenuto un diniego da parte della convenuta, diniego motivato sulla base della mancanza della cittadinanza italiana; concludeva chiedendo fossero rimossi gli effetti di tale discriminazione da lui patita, con cessazione della condotta discriminatoria e sua ammissione al concorso suddetto;

si costituiva in giudizio la Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, rappresentata e difesa dalla Avvocatura dello Stato, eccependo preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice adito a favore del Giudice Amministrativo, ciò in considerazione del fatto che non poteva essere imputata alla PA alcuna condotta discriminatoria nei confronti del ricorrente, e che oggetto del presente procedimento era la mera contestazione di un provvedimento di esclusione da un concorso pubblico; contestava poi tutto quanto dedotto da controparte, affermando che l'Università di Bologna si era limitata a dare applicazione alle vigenti norme in materia di accesso al pubblico impiego che prevedono il requisito della cittadinanza italiana, normativa peraltro non in contrasto con il principio di parità di trattamento del cittadino straniero

rispetto al cittadino italiano; concludeva, quindi, chiedendo il rigetto del ricorso; dopo ampia discussione orale, la causa veniva assunta in riserva; si osserva:

preliminarmente, l'eccezione di difetto di giurisdizione in capo al giudice adito è infondata avendo il ricorrente adito l'Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 44 del D.L.vo n. 286/1998 e dell'art. 4 del Decreto Legislativo n. 215/2003, chiedendo la rimozione di un provvedimento discriminatorio della Pubblica Amministrazione: ora, se pure ai sensi dell'art. 63 del Decreto Legislativo n. 165/2001 restano devoluti al Giudice Amministrativo tutti i profili di interesse pubblico inerenti la fase della formazione del pubblico impiego, tuttavia nella fattispecie la posizione azionata - precedente all'instaurarsi del vincolo contrattuale di lavoro - involge la tutela di diritti fondamentali dell'individuo, comprendendo il diritto al lavoro, riconosciuto dall'art. 4 della Costituzione, anche la facoltà di accesso al mercato del lavoro, la facoltà di scelta e di esercizio dell'attività professionale;

si osserva, ancora preliminarmente, che nella ampiezza della dizione degli artt. 43 e 44 T.U. Immigrazione e degli artt. 2 e 3 D.L.vo n. 215/2003 e nella loro portata omnicomprensiva, si deve ritenere che anche la presente fattispecie – nella quale alla Pubblica Amministrazione certo nessun comportamento intenzionalmente discriminatorio può essere imputato, bensì solo l'aver dato applicazione alla normativa ragionevolmente ritenuta vigente – rientri nella previsione delle norme invocate, atteso che tali norme non richiedono che il comportamento da reprimere sia assistito da un intento discriminatorio, ma semplicemente che si sia in presenza della mera produzione di un effetto discriminatorio dovuta ad atti o comportamenti del privato o della Pubblica Amministrazione (la "discriminazione indiretta" di cui all'art. 2, comma 1, lettera b, del D.L.vo n. 215/2003);

si ritiene, quindi, ammissibile il ricorso pure sotto questo profilo;

venendo al merito della controversia, la principale normativa cui fare riferimento - schematicamente - è la seguente: quanto all'accesso al pubblico impiego, il Decreto del Presidente della Repubblica del 10 gennaio 1957 n. 3 (Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), ove si introduceva – in attuazione dell'art. 51 Cost. – il requisito della cittadinanza italiana tra quelli generali richiesti per l'accesso al pubblico impiego, ciò tuttavia al solo scopo di perseguire al meglio i fini pubblici; il Decreto Legislativo n. 29/1993 (art. 37) e il Decreto Legislativo n. 165/2001 (nuovo Testo Unico sul pubblico impiego – in particolare, l'art. 38), che stabiliscono che anche – e solo - i cittadini degli Stati membri della Comunità Europea possano accedere ai posti di lavoro presso la pubblica amministrazione a condizione che l'incarico ricoperto non implichi esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attenga alla tutela dell'interesse nazionale, individuandosi con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri i posti delle amministrazioni pubbliche per l'accesso ai quali non può mai prescindere dal possesso della cittadinanza italiana (determinati con Decreto del 7 febbraio 1994 n. 174); e ancora il Decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 (emesso ai sensi dell'art. 41 del D.L.vo n. 29/1993) che per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni prevede il requisito della cittadinanza italiana aggiungendo che tale requisito non è richiesto per i soggetti appartenenti alla Unione Europea, fatte salve le eccezioni di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994 (art. 2); quanto poi al principio di eguaglianza e parità di trattamento fra cittadini extracomunitari e cittadini italiani, si devono annoverare la Convenzione della Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 24 giugno 1975, poi ratificata con Legge 10 aprile 1981 n. 158, che impegna l'ordinamento a "promuovere e garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione ... per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio (art. 10 della Convenzione), aggiungendo che ogni Stato membro può restringere l'accesso a limitate categorie di occupazioni e di funzioni "qualora tale restrizione sia necessaria nell'interesse dello Stato" (art. 14 lett. c); il Decreto Legislativo n. 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in particolare l'art. 2, comma 3, a mente del quale "la Repubblica italiana 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", e comprende tra gli atti di discriminazione anche il fatto di chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione 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; ed ancora il Decreto Legislativo n. 215/2003 attuativo della Direttiva Comunitaria n. 43/00, che dopo avere affermato l'applicazione del principio di parità di trattamento a tutte le persone sia nel settore pubblico che in quello privato, chiarisce che tale principio deve regolare anche l'accesso all'occupazione ed al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione (art. 3, comma 1, lett. a);

di tale coacervo di norme (qui di necessità sinteticamente ricordate) altra interpretazione non può essere

data che quella sistematica costituzionalmente orientata, anche seguendo l'insegnamento della Corte Costituzionale, che ha avuto modo di affermare la regola di diritto secondo la quale il principio di uguaglianza tra lavoratori comunitari ed extracomunitari, immanente nel nostro ordinamento anche alla luce della normativa primaria sopra richiamata, non può intendersi violato laddove non sussista alcuna norma che neghi espressamente o implicitamente il diritto controverso all'extracomunitario; testualmente "deve dunque affermarsi che non sussiste la lacuna normativa denunciata dal rimettente, potendosi dalle disposizioni legislative in vigore trarre la conclusione, costituzionalmente corretta, della spettanza ai lavoratori extracomunitari, aventi titolo per accedere al lavoro subordinato stabile in Italia, in condizioni di parità con i cittadini, e che ne abbiano i requisiti, del diritto di iscriversi negli elenchi di cui all'art. 19 L. n. 482 del 1968 ai fini della assunzione obbligatoria" (Sentenza n. 454 del 1998); la Corte Costituzionale nel dichiarare costituzionalmente corretta la previsione del principio di parità di trattamento tra cittadini extracomunitari e cittadini italiani per l'iscrizione negli elenchi per l'avviamento obbligatorio (potendo così i cittadini extracomunitari iscriversi alle normali liste di collocamento anche in assenza di una espressa norma autorizzatrice in tal senso), implicitamente riconosce che il cittadino extracomunitario possa accedere al pubblico impiego attingendo anche la Pubblica Amministrazione da tali liste, sgombrando il campo pure dall'eventuale portata preclusiva dell'art. 51 Costituzione;

infatti, l'art. 51 Costituzione - che tende comunque ad evitare ogni discriminazione nell'accesso agli impieghi pubblici e afferma un principio di uguaglianza - non ha costituito per il legislatore nazionale ostacolo alcuno né alla equiparazione fra cittadini italiani e cittadini comunitari nell'accesso al pubblico impiego (Decreto del Presidente della Repubblica n. 487/1994 e Decreto Legislativo n. 165/2001), né all'accesso al pubblico impiego dei cittadini extracomunitari per le posizioni per le quali non era richiesto un titolo di studio superiore alla scuola dell'obbligo (art. 16 L. 28 febbraio 1987 n. 56, ora abrogato dall'art. 46 L. 6 marzo 1998 n. 40 – circostanza qui ininfluyente), e neppure all'accesso al pubblico impiego per cittadini extracomunitari destinati all'esercizio di mansioni di lettori universitari di madre lingua (art. 27 D.L.vo n. 286/1998) o di infermieri professionali (art. 22 Legge n. 189/2002);

maggiori problemi interpretativi nascono con l'entrata in vigore del nuovo Testo Unico sul pubblico impiego, il D.L.vo 165/2001 (che ribadisce una decisa limitazione all'accesso al pubblico impiego), norma successiva ed equipollente per rango – poiché anch'essa primaria – al T.U. sull'immigrazione e con esso sostanzialmente in contrasto; né si può sostenere che la reintroduzione del divieto per i cittadini extracomunitari di accedere al pubblico impiego sia dovuta ad una svista del legislatore che semplicemente riproduceva una disposizione già abrogata; e allora, solo una interpretazione sistematica conforme ai principi costituzionali può portare a ricomporre la frattura, interpretazione vieppiù avvalorata dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 215/2003 attuativo della Direttiva Comunitaria n. 43/00 (pure fonte normativa di rango primario e successiva, a sua volta, al nuovo Testo Unico sul pubblico impiego) che afferma come anche la disciplina dell'accesso all'occupazione e al lavoro debba essere regolamentata in base al principio della non discriminazione; si sottolinea come tale impostazione possa trovare fondamento – sia pure solo in termini di interpretazione conforme - anche nelle disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), laddove all'art. 21, comma 2, si legge "Nell'ambito della applicazione del Trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull'Unione Europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi";

altro ostacolo interpretativo si pone esaminando il comma terzo dell'art. 27 dello stesso D.L.vo n. 286/1998, laddove si legge che "rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività"; tale apparente discrasia deve essere superata leggendo in senso restrittivo la dizione "determinate attività", "attività" che andranno, in buona sostanza, a coincidere con quelle elencate nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994 n. 174 sopra ricordato, valido per i cittadini comunitari (in ossequio anche all'art. 98 Cost.), in tal modo chiudendosi, per così dire, il cerchio nel rispetto anche della normativa ad efficacia "rinforzata" di cui alla Legge 158/1981 attuativa della Convenzione OIL n. 143/1975 e esplicitante valori fondamentali già costituzionalmente riconosciuti (artt. 3 e 4 Cost.);

pertanto, la normativa relativa all'accesso al pubblico impiego deve essere riletta alla luce del superiore principio più volte enunciato dallo stesso legislatore – da ultimo con il D. L.vo n. 215/2003, successivo, come detto, anche al D. L.vo n. 165/2001 T.U. sul Pubblico Impiego – della parità di trattamento fra cittadini italiani e cittadini extracomunitari anche quanto all'accesso al lavoro, ritenendo affermato nel nostro ordinamento il principio di parità di trattamento anche nell'accesso al pubblico impiego a discapito di qualsivoglia previsione normativa di diversa portata e nell'assenza di una disposizione di legge che esplicitamente vieti l'accesso al pubblico impiego ai cittadini extracomunitari; parte della giurisprudenza di merito ed amministrativa in diverse occasioni negli ultimi anni si è pronunciata in tale senso (per tutte si ricordano TAR Liguria 13 aprile 2001, Corte D'Appello di Firenze 2.7.2002,

Tribunale di Genova 19.4.2004, Tribunale di Genova 21.4.2004, Corte D'Appello di Firenze 30.9.2005, Tribunale di Perugia 29.9.2006);
per quanto detto, la soluzione da ultimo offerta dalla Suprema Corte (Cassazione – Sezione Lavoro - Sentenza 13.11.2006 n. 24170) non appare convincente, essendo il principio di diritto là enunciato realmente supportato da una semplice norma regolamentare – l'art. 2 del DPR n. 487/1994 - unica ancora che preveda il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso al pubblico impiego, e non essendovi alcun ragionevole motivo per riservare un diverso trattamento ai cittadini italiani, o comunque comunitari, e ai cittadini extracomunitari relativamente all'accesso al lavoro presso la Pubblica Amministrazione nel vigore di altra normativa di grado superiore (Legge di ratifica della Convenzione OIL n. 143/1975, T.U. sull'immigrazione e D.L.vo n. 215/2003) di segno diametralmente opposto, costituzionalmente corretto (Corte Cost. sentenza n. 454 del 1998 di cui sopra) e conforme ai principi enunciati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000; e, si aggiunge, non potendosi ritenere che tutte le variegate possibilità di lavoro che offre l'impiego pubblico siano da far coincidere con quelle "determinate attività" di cui all'art. 27 T.U. sull'immigrazione basandosi unicamente su di una vacua "particolarità" della materia del pubblico impiego;
può, pertanto, legittimamente sostenersi che il principio di parità di trattamento fra cittadini extracomunitari e cittadini italiani (valido tanto nel settore pubblico come in quello privato) viga anche in materia di accesso al pubblico impiego, atteso che parità ed uguaglianza previsti dall'art. 2 T.U. Immigrazione devono trovare immediata applicazione nell'ordinamento non solo con riferimento a diritti attinenti allo svolgimento del rapporto di lavoro, ma anche con riguardo al diritto di aspettativa di occupazione (pur essendo senz'altro auspicabile a breve un quanto mai opportuno intervento chiarificatore del legislatore in materia di tale delicatezza);
si aggiunge, infine, come l'incarico che dovrebbe essere nella fattispecie ricoperto dal ricorrente cittadino extracomunitario non implichi certamente esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, e non attenga minimamente alla tutela dell'interesse nazionale, non potendosi rinvenire alcun interesse dello Stato italiano ad escludere l'accesso di uno straniero ad un posto di categoria elevata professionalità in area tecnico scientifica ed elaborazione dati (anche atteso quanto previsto dall'art. 37 T.U. sull'immigrazione relativo alla regolamentazione dello svolgimento delle attività professionali con possibilità di iscrizione dello straniero - regolarmente soggiornante in Italia ed in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni – agli Ordini o Collegi professionali in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana);
quanto alla domanda, pure formulata, di risarcimento del danno subito, essa deve essere rigettata, non avendo il ricorrente fornito – né offerto di fornire - alcun corredo probatorio a sostegno della sua richiesta; per quanto detto, il ricorso deve essere parzialmente accolto, ordinando alla convenuta Alma Mater Studiorum – Università di Bologna di ammettere il ricorrente al concorso pubblico oggetto di causa, così cessando la condotta discriminatoria tenuta nei confronti del ricorrente e rimuovendo gli effetti della discriminazione operata con la Disposizione Dirigenziale Rep. 1731 Prot. 28000 datata 11 giugno 2007 con la quale il ricorrente veniva escluso dalla partecipazione al suddetto concorso;
ricorrono giusti motivi (basati sulla natura e sulla novità della controversia, nonché sulla attuale incertezza degli orientamenti giurisprudenziali in proposito) per compensare interamente fra le parti le spese di lite. P.Q.M.

Visti gli artt. 43, 44 Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286,

Il Tribunale, in parziale accoglimento del ricorso,
ORDINA ad Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, con sede in Bologna nella Via Zamboni 33, in persona del suo legale rappresentante pro tempore, di ammettere il ricorrente Signor XXX, nato XXX, alla partecipazione al concorso pubblico per titoli ed esami per la copertura di numero 4 unità di personale, categoria Elevata Professionalità, posizione economica 1, area tecnica, tecnica scientifica ed elaborazione dati – valorizzatore della ricerca per le esigenze dell'Area della Ricerca dell'Ateneo di Bologna, indetto con Disposizione Dirigenziale Rep. 629 Prot. 9558 del 22 febbraio 2007.
Rigetta la domanda risarcitoria spiegata dalla parte ricorrente.
Compensa interamente fra le parti le spese di lite.

Provvedimento immediatamente esecutivo ex lege.

Manda alla Cancelleria per la comunicazione URGENTE della presente ordinanza alle parti.

Così deciso in Bologna in data 7 settembre 2007

ATTUALITA' ITALIANA ED INTERVENTI DI ADVOCACY E DI DIALOGO SOCIALE PER LA RIMOZIONE DELLE DISCRIMINAZIONI RAZZIALI

L'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali) invia alle organizzazioni imprenditoriali rappresentative delle imprese del trasporto pubblico locale in Italia (ASSTRA) e alle organizzazioni sindacali più rappresentative del settore del trasporto pubblico (CGIL-CISL-UIL-UGL Autoferrotranvieri) un parere-raccomandazione ai fini della rimozione della clausola discriminatoria che impedisce agli stranieri di paesi non appartenenti all'Unione Europea l'accesso all'impiego nelle imprese del trasporto pubblico locale.

Si pubblica di seguito integralmente il parere-raccomandazione espresso dall'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali), su sollecito dell'ASGI, in merito alla clausola di esclusione per nazionalità a danno dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea per l'accesso all'impiego presso le imprese del trasporto pubblico locale (generalmente S.p.A. a totale o maggioritaria partecipazione pubblica); clausola contenuta nell'art. 10 comma 1 del Regio Decreto 8.01.1931, n. 148 tuttora in vigore.

Nel parere-raccomandazione, l'UNAR ritiene che tale normativa sia in contrasto con le norme anti-discriminazione (T.U. immigrazione, D.lgs. n. 215/2003), nonché con il principio di uguaglianza costituzionale, da interpretarsi alla luce del principio di ragionevolezza (sent. Corte Cost. n. 432/2005) e possa ritenersi abrogata implicitamente per effetto dell'entrata in vigore del principio di parità di trattamento nel settore dell'impiego di cui all'art. 2 del T.U. immigrazione.

Indirizzando il proprio parere alle organizzazioni imprenditoriali di settore nonché alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel settore dei trasporti, l'UNAR raccomanda dunque alle parti sociali la rimozione di tale clausola discriminatoria nell'ambito della contrattazione nazionale collettiva di categoria, in vista del rinnovo del contratto del personale autoferrotranviario, in scadenza il prossimo dicembre 2007.

Vengono così recepiti integralmente i solleciti che il servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni razziali dell'ASGI (progetto Leader) aveva inviato all'UNAR lo scorso mese di giugno, invitando l'autorità nazionale anti-discriminazioni a svolgere il proprio ruolo di promotore di un dialogo con le parti sociali al fine di raccomandare la rimozione di tale normativa discriminatoria.

L'attenzione dell'ASGI sull'argomento era stata originata da una segnalazione pervenutaci dall'ARCI di Rieti (Rete RITA Lazio – Progetto Leader) in merito all'esclusione di una cittadina russa dal bando di pre-selezione per l'accesso alla posizione lavorativa di autista presso l'impresa di trasporto pubblico locale COTRAL S.p.A (si veda Newsletter n. 7 (luglio 2007) Progetto Leader Servizio di Supporto Giuridico contro le discriminazioni razziali).

Risulta, peraltro, che alcuni avvocati, soci dell'ASGI, abbiano avviato a livello locale (Milano, La Spezia), apposite azioni giudiziarie anti-discriminazione ex art. 44 del T.U. Immigrazione, avverso l'esclusione di cittadini extracomunitari dalla selezione del personale effettuata dalle rispettive imprese del trasporto pubblico locale mediante l'emanazione di appositi bandi contenenti la clausola discriminatoria su base di cittadinanza. Eventuali precedenti giudiziari positivi potrebbero avere un ulteriore significativo impatto per la sensibilizzazione sulle parti sociali ai fini della rimozione di tale normativa discriminatoria attraverso lo strumento del prossimo contratto nazionale collettivo di categoria.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità
Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione
delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica**

PARERE E RACCOMANDAZIONE

Esclusione di cittadini extracomunitari, regolarmente soggiornanti, dalla partecipazione a procedure di selezione di personale bandite da S.p.A., a totale o maggioritaria partecipazione pubblica, che gestiscono servizi di trasporto pubblico locale nel territorio di residenza – Ammissibilità del requisito obbligatorio della cittadinanza italiana – Parere – Raccomandazione UNAR – discriminazione ex. D.lgs. n. 215/2003.

Premessa

L'UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, costituito presso il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha il compito istituzionale di promuovere e garantire il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla loro origine etnico-razziale.

L'Ufficio, istituito con il D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215 che ha recepito la Direttiva comunitaria 2000/43/CE, operando in condizioni di autonomia ed imparzialità, fornisce ausilio nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi alle vittime delle discriminazioni; svolge, nel rispetto dei poteri dell'Autorità giudiziaria, inchieste autonome dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori; promuove l'adozione, da parte di soggetti pubblici e privati, di azioni positive dirette a evitare o compensare le situazioni di svantaggio che possono essere connesse alla razza o etnia; formula pareri e raccomandazioni; infine, riceve ed esamina direttamente le denunce da parte di potenziali vittime di azioni discriminatorie o da parte di possibili testimoni.

Proprio in merito a queste ultime attività, l'UNAR ha di recente ricevuto alcune segnalazioni in merito ad una presunta discriminazione determinata dall'esclusione di alcuni cittadini extracomunitari dalle procedure di selezione per l'assunzione presso società di trasporto pubblico locale.

Le segnalazioni sono pervenute da Regioni diverse anche a seguito dell'emanazione di appositi bandi di assunzione. Elemento comune, rilevato dalle schede del Contact center ed anche dall'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), è stata l'esclusione di taluni candidati per la mancanza del requisito, richiesto nei bandi ai fini della partecipazione alle suddette selezioni, della cittadinanza italiana.

Tra le recenti segnalazioni si deve evidenziare anche quella proveniente da alcuni cittadini stranieri che intendevano prendere parte alla selezione indetta da (...) per l'assunzione di personale con funzioni di autisti presso l'impresa di trasporto pubblico locale (...). Pure in questo caso, la partecipazione non è stata resa possibile per la mancanza del requisito della cittadinanza italiana richiesto dal bando ai fini dell'impiego nelle imprese di trasporto pubblico locale.

Il quesito sottoposto all'UNAR

La questione prospettata all'UNAR può riassumersi come segue: costituisce discriminazione etnico-razziale ai sensi del D.lgs. 215/2003 e del D.Lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (di seguito T.U. Immigrazione) l'esclusione di un cittadino extracomunitario, presente sul territorio nazionale e in regola con il permesso di soggiorno, dalla partecipazione a procedure di selezione di personale bandite da S.p.A., a totale o maggioritaria partecipazione pubblica, che gestiscono servizi di trasporto pubblico locale nel territorio di residenza del candidato escluso sul presupposto che quest'ultimo non sia in possesso della cittadinanza italiana richiesta nel bando ?

Lo straniero extracomunitario presente da qualche anno nel Paese ed in regola con il permesso di soggiorno anche se perfettamente integrato non può avere conseguito la cittadinanza italiana risultando,

quindi, privo di tale requisito.

Occorre, preliminarmente, formulare alcune considerazioni sia in merito alla possibilità di accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni, in generale, da parte dei cittadini stranieri e, in particolare, di quelli extracomunitari, sia sulla natura giuridica, pubblica o privata, delle S.p.A. di trasporto pubblico locale, dovendo ritenere che tale qualificazione giuridica incida sull'applicabilità delle procedure di selezione indette da tali Società della normativa riguardante l'accesso al lavoro pubblico.

Quanto al primo ordine di considerazioni, mentre sembra pacificamente ammesso, in base al dato normativo (T.U. immigrazione) ed all'opera di puntuale interpretazione della giurisprudenza, che non vi siano limitazioni nell'accesso al lavoro privato ed al lavoro autonomo per i cittadini stranieri, siano essi comunitari oppure extracomunitari in regola con quanto richiesto dalla normativa in materia di immigrazione (permesso di soggiorno ecc.), per l'accesso all'impiego pubblico tali limitazioni sembrano sussistere.

Quanto alla seconda questione, occorre risolvere il quesito dirimente se alle società di cui si discute debba essere estesa la disciplina dell'accesso al lavoro pubblico in ragione della loro qualificazione di "organismi di diritto pubblico".

Nell'ordine, allora, può essere utile, per completezza di esposizione, ripercorrere, in primo luogo, la *vexata questio* dell'accesso dei cittadini extracomunitari al lavoro pubblico.

L'accesso dei cittadini extracomunitari al lavoro nelle pubbliche amministrazioni

La problematica relativa all'assunzione dei cittadini stranieri presso le pubbliche amministrazioni è oggi estremamente dibattuta.

Tale problematica è stata oggi affrontata diverse volte in alcune pronunce della giurisprudenza civile e amministrativa ed anche in sede consultiva. (1).

Si deve tuttavia rilevare come in materia non vi sia una pacifica concordanza sull'interpretazione della normativa di settore e che la stessa giurisprudenza non ha assunto una posizione univoca e costante. Talvolta, infatti, il giudice amministrativo e quello civile, soprattutto di recente, hanno mutato orientamento, ammettendo un'apertura alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni di cittadini stranieri, in particolare extracomunitari.

In chiave di interpretazione positiva, in particolare, si segnala il Decreto della Corte di Appello di Firenze n. 11.333 depositato il 21 dicembre 2005 nel quale, ai fini dell'accesso al pubblico impiego, si perviene ad una assimilazione, ottenuta per il tramite della prevalenza del dettato sopranazionale su quello interno, della posizione giuridica del cittadino extracomunitario a quello comunitario.

Tentativi in questo senso erano stati già operati a livello giurisprudenziale, oltre che dalla medesima Corte di Appello, nell'ordinanza del 7 luglio 2002, anche dalla Ia. Sezione del T.A.R. Liguria nella Sentenza n. 399 del 2001.

I due giudici, in applicazione della normativa nazionale antidiscriminazione, pervengono alle citate pronunce mediante un'interpretazione orientata al pieno ossequio dei principi comunitari delle disposizioni del decreto legislativo 286/98 (T.U. immigrazione) che, all'art. 2, impone il principio della piena eguaglianza dei diritti tra lavoratori comunitari ed extracomunitari (nella predetta pronuncia il giudice amministrativo fa pure un richiamo ai contenuti della direttiva 43/00 sulla parità di trattamento nell'accesso all'occupazione, a prescindere dall'appartenenza razziale e etnica).

Proprio in attuazione della predetta disposizione, il giudice amministrativo aveva ritenuto i cittadini extracomunitari legittimati ad aspirare alla copertura di pubblici ufficiali alla pari dei cittadini dell'Unione, cioè con le medesime eccezioni per questi operanti. Ciò in ragione del fatto che la norma di cui al citato art. 2 sia prevalente perché di rango primario o superprimario (costituendo attuazione della Convenzione ILO), nonché successiva nel tempo rispetto a quelle che regolano l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni ed i pubblici concorsi (il riferimento è al D.P.R. 487/94 il quale, come noto, richiedendo il requisito della cittadinanza, inibisce l'accesso al pubblico impiego del cittadino extracomunitario).

Non di secondario rilievo risultano alcune pronunce successive del giudice civile che, sempre in applicazione della medesima normativa antidiscriminazione, ammettono a procedure concorsuali concorrenti extracomunitari esclusi dall'amministrazione banditrice per mancanza del requisito della cittadinanza.

Si citano in particolare, l'Ordinanza del Tribunale di Pistoia n. 6/7 maggio 2005, quelle del Tribunale di Genova del 21 aprile 2004 e del 26 giugno 2004, quella del Tribunale di Firenze del 14 gennaio 2006 e le più recenti Ordinanze del Tribunale di Perugia del 29 settembre e 6 dicembre 2006.

Quest'ultima ordinanza assume un rilievo particolare perché si colloca in un momento temporale successivo ad una sentenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione che sembra aver determinato un arresto

interpretativo in senso di chiusura alla possibilità di accesso da parte dei cittadini extracomunitari ai pubblici concorsi.

Si tratta della sentenza n. 24.170 della Sezione Lavoro del 13 novembre 2006, vertente in tema di azione civile contro la discriminazione nella quale la Suprema Corte, decidendo sul preteso carattere discriminatorio del rifiuto opposto da un'amministrazione pubblica di procedere all'iscrizione di un cittadino albanese nelle liste riservate ai disabili per l'accesso al lavoro presso la P.A., ha affermato che il requisito del possesso della cittadinanza italiana sia da considerarsi imprescindibile. Sostiene la Cassazione che tale requisito richiesto per accedere al lavoro alle dipendenze della P.A. dall'art. 2 del d.P.R. n. 487 del 1994 – norma "legificata" dall'art. 70, comma 13, del d.lgs. n. 165 del 2001 – e dal quale si prescinde, in parte, solo per gli stranieri comunitari oltre che per casi particolari (art. 38, d.lgs. n. 165 del 2001; art. 22 del d.lgs. n. 286 del 1998), si inserisce nel complesso delle disposizioni che regolano la materia particolare del pubblico impiego.

L'arresto giurisprudenziale fissato dalla Corte Suprema in merito alla possibilità di accesso al pubblico impiego da parte dei cittadini stranieri extracomunitari potrebbe di riflesso determinare – il condizionale è d'obbligo – degli effetti in sede di soluzione delle prospettate questioni preliminari laddove, affrontando la seconda di tali questioni, si pervenisse alla conclusione che le S.p.A. abbiano natura giuridica pubblica.

Se, infatti, tali Società fossero considerate amministrazioni pubbliche, soggette quindi all'applicazione del d.lgs. n. 165/2001 (2) ed al vincolo costituzionale di cui all'art. 97, 3° comma della Costituzione (3), per l'assunzione del personale presso tali società andrebbero applicate le norme pubblicistiche che regolano l'accesso al pubblico impiego. Con la conseguenza, in applicazione del *dictum* della Corte di Cassazione ricavabile dalla sentenza suindicata, che la previsione del possesso della cittadinanza italiana contenuta nei bandi per le procedure finalizzate all'assunzione presso società di trasporto pubblico locale sia legittima e la conseguente preclusione all'accesso al lavoro del cittadino extracomunitario non costituirebbe una ipotesi di discriminazione ai sensi del d.lgs. 215/2003 e del T.U. immigrazione.

La conclusione sopra prospettata, a parere di questo Ufficio, non è da ritenersi plausibile.

La natura giuridica delle imprese di trasporto pubblico locale

Si deve fare una rapida premessa sull'evoluzione della disciplina dei servizi pubblici locali, tra i quali si annovera il trasporto pubblico che, iniziata con le imprese municipalizzate, ha da sempre scontato la tensione tra obiettivi di politica sociale ed esigenze di mercato, tra iniziativa economica privata e controlli pubblici, tra una configurazione di impresa pubblica ed una configurazione di impresa privatistica.

Va sottolineato che il trasporto pubblico locale è stato tradizionalmente offerto in condizioni di monopolio naturale, tramite il ricorso all'istituto della concessione a favore di un'azienda che assumeva il compito di svolgere il servizio in esclusiva.

Questo regime tradizionale, ormai ampiamente superato dall'attuazione della direttiva comunitaria e nazionale, ancora oggi sembra perpetuare i suoi effetti in diversi aspetti della regolazione fra cui rientra anche la questione oggetto di trattazione.

A seguito delle importanti politiche di privatizzazione avviate già dagli anni '90, in attuazione dei principi comunitari di libero mercato e concorrenza, la maggior parte delle imprese di servizi pubblici locali e, tra esse, quelle di trasporto, hanno assunto la veste di società per azioni e svolgono attività di impresa, sebbene, spesso, il controllo sia rimasto in mano alle amministrazioni pubbliche locali che ne detengono tutto o la maggioranza del capitale sociale.

Entra qui in gioco la nozione, di derivazione comunitaria, di "impresa pubblica", il cui elemento caratterizzante è l'influenza ancora perdurante di pubblici poteri prescindendosi dalla natura giuridica, pubblica o privata, dell'ente.

La stessa giurisprudenza comunitaria valuta la rilevanza pubblicistica di un ente prescindendo dalla sua natura formale, che può essere anche privatistica. Anche nella giurisprudenza nazionale sembra ormai essersi affermata una siffatta nozione di impresa pubblica. (4)

A tal proposito, a livello comunitario è stato elaborato il concetto di "organismo di diritto pubblico" (5), che comprende anche enti formalmente privati, concetto ormai consolidato anche nel nostro ordinamento dove l'opera interpretativa della giurisprudenza, amministrativa (6) e civile (7) ha riconosciuto la prevalenza della sostanza sulla forma ai fini della qualificazione di un soggetto come pubblico o privato.

Quindi la figura di organismo di diritto pubblico di derivazione comunitaria, sembra quella alla quale sia più compiutamente riferibile la S.p.A., che esercita attività di trasporto pubblico locale, totalmente o maggiormente partecipata da amministrazioni pubbliche, soprattutto enti locali.

Il regime giuridico applicabile: la disciplina del rapporto di lavoro

La disciplina comunitaria, in sede di enucleazione dei soggetti tenuti al rispetto delle regole di evidenza ispirate al principio della gara comunitaria, si è emancipata quindi dalla nozione formale di ente pubblico accolta nei singoli ordinamenti nazionali accedendo ad un concetto sostanziale di organismo di diritto pubblico, che comprende anche soggetti che, pur se non formalmente pubblici, come nel caso di cui tratta (S.p.A. di trasporto pubblico locale), possiedono una rilevanza pubblicistica in quanto fungono da strumenti alternativi, rispetto agli organi classici della pubblica amministrazione, per l'esercizio di compiti che comportano l'utilizzazione di fondi pubblici.

Ora, se per un verso, tale qualificazione giuridica delle S.p.A. di trasporto pubblico locale determina quale precipitato, in sede di gare di appalto, il necessario ricorso alle procedure di evidenza pubblica come definite dalla normativa di derivazione comunitaria, è anche vero che dalla rilevanza del loro aspetto pubblicistico non consegue automaticamente l'applicazione della normativa in materia di accesso al lavoro presso pubbliche amministrazioni.

Ciò per due ordini di considerazioni.

Il primo è di carattere testuale: non si rinviene, infatti, nell'elenco delle amministrazioni qualificate pubblicate dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 (8), destinatarie della disciplina da tale disposizione prevista, alcuna menzione relativa alle Società per azioni ancorché a partecipazione totalitaria o maggioritaria pubblica.

Nel medesimo comma viene individuato il termine di "aziende" ma esso è riferibile all'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (8). In tal senso, applicando il noto brocardo *quod Lex voluit, dixit*, si può sostenere che il legislatore avesse voluto riconoscere la qualifica di pubblica amministrazione alle S.p.A. partecipate ai fini della normativa sul pubblico impiego, lo avrebbe fatto espressamente.

Peraltro, e non di meno, sarebbe estremamente contraddittorio che dapprima, sulla scia dell'affermato fenomeno di privatizzazione che ha connotato ampi settori della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, si fosse scelto un modello di gestione prettamente privatistico come quello delle S.p.A., dotate di autonomia imprenditoriale e soggette alle norme del Libro V del Codice Civile, e poi si fosse annoverato tale modello nell'elenco delle pubbliche amministrazioni con tutte le conseguenze che ne derivano in termini organizzativi e gestionali.

E' da sottolineare che anche la giurisprudenza, in più di una occasione, pronunciando sulla natura giuridica, pubblica o privata, di tali società ne ha posto in rilievo la natura privatistica. Per tutte, appare esemplificativa la sentenza della Corte di Cassazione a SS.UU. civ. del 15 aprile 2005, n. 7799 per la quale il ricorrente sosteneva che *"la controversia, vertendo tra Comune e gestore di pubblico servizio, appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo. Al riguardo, come meglio precisato in memoria, il ricorrente afferma che deve considerarsi "società pubblica", e non privata, quella che ha, come nel caso specifico, unico socio l'ente comunale, che è stata costituita per gestire un pubblico servizio, qual è quello della raccolta dei rifiuti urbani, e che è finanziata solo con risorse pubbliche. In tal caso, la società che presenta tali caratteristiche (Comune unico socio, oggetto sociale la gestione di un servizio pubblico, finanziamento con sole risorse pubbliche) è da ritenere organo del Comune e gli atti afferenti a tale organo devono seguire le regole proprie dell'ordinamento comunale e sono di natura pubblicistica"*.

Ebbene, in tale occasione, nello sviluppare la parte motivazionale la Suprema Corte ha affermato che *"la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché lo Stato o gli enti pubblici (Comune, Provincia, etc.) ne posseggono le azioni, in tutto o in parte, non assumendo ruolo alcuno, per le vicende della medesima, la persona dell'azionista, dato che tale società, quale persona giuridica privata, opera "nell'esercizio della propria autonomia negoziale, senza alcun collegamento con l'ente pubblico"*.

Potrebbe pacificamente affermarsi, quindi, che, per giurisprudenza consolidata, le S.p.A. vengono qualificate come *Organismi di diritto pubblico* ai fini dell'applicazione delle norme sull'evidenza pubblica (appalti, accesso agli atti, etc.) come richiesto dalla normativa comunitaria in materia di concorrenza e trasparenza, ma non per questo mutano la loro qualificazione giuridica di soggetti di diritto privato per tutto ciò che attiene alla loro organizzazione e funzionamento, compreso il reclutamento del personale.

Il precipitato di tale conclusione va individuato, pertanto, nell'applicazione a tali soggetti di diritto privato del regime previsto dal Codice civile nel libro V, Titolo V, dedicato alle Società, e Titolo II relativo al lavoro nell'impresa nonché di tutte le altre norme applicabili che non siano, quindi, relative al pubblico impiego.

Specifiche normative di settore

Sgombrato il campo da incertezze interpretative relative all'applicazione delle norme privatistiche

che regolano l'accesso al lavoro alle S.p.A. a partecipazione pubblica, totale o maggioritaria, resta da verificare che non vi siano normative specifiche di settore che possano, invece, imporre vincoli restrittivi nei confronti di *particolari categorie di soggetti* o rispetto a *particolari status o qualificazioni soggettive*.

Ritornando in particolare al caso in esame, si deve rilevare che la particolare natura del trasporto pubblico quale attività di primario rilievo in una società a forte sviluppo industriale, indusse il legislatore, sin dal primo dopoguerra, a disciplinare in maniera molto dettagliata il lavoro presso le imprese di trasporto pubblico locale sottolineando il forte rilievo pubblicistico del servizio attraverso la previsione di un'apposita disciplina.

Si fa riferimento al R.D. 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 della legge 3 novembre 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 dell'articolo 1, comma 2 (10), 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 è rimasta in vigore in tutti questi anni, non essendo mai stata intaccata dai contratti nazionali collettivi di categoria, l'ultimo dei quali dovrebbe scadere il prossimo dicembre 2007.

Il parere dell'UNAR: un evidente contrasto con la normativa antidiscriminatoria

In base alla suesposta ricostruzione, l'Ufficio ha rilevato che si è sviluppata una prassi – è bene ribadirlo- risalente al periodo precostituzionale per la quale si è ritenuto che, a legislazione vigente, la succitata normativa regolamentare del 1931 sia ancora vigente e che ad essa, presumibilmente, le S.p.A. di trasporto pubblico locale facciano ancora oggi riferimento nel predisporre i bandi di selezione per l'accesso al lavoro presso di esse.

Resta allora da stabilire, per rispondere al quesito iniziale, se tale prassi sia legittima.

L'UNAR ritiene 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 al suddetto R.D. 148/1931, sia in contrasto con la normativa antidiscriminazione, comunitaria e nazionale, almeno sotto due profili, oltre quello più semplice e ovvio della normale regola di successione cronologica delle norme nel tempo.

1. Sotto un primo profilo, si rileva una violazione del principio di parità di trattamento tra cittadini extracomunitari e cittadini italiani per quanto concerne l'ambito lavorativo, incluse le condizioni per le assunzioni, così come stabilito dall'art. 2 (11), comma 3, del TU sull'immigrazione norma che attua il disposto dell'art. 10 della Convenzione OIL n. 143/1975 (12) sottoscritta e ratificata dall'Italia.

Anche se la Convenzione OIL all'art. 14 prevede come eccezione a detto principio la clausola degli interessi nazionali (13) non si può sostenere che vi siano interessi nazionali da preservare nell'ambito di un rapporto di lavoro di diritto privato. (14)

Vi è da osservare, infatti, che se la restrizione all'accesso al lavoro basata sulla nazionalità poteva sembrar 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 detta limitazione 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, introducendo invece la regola della concorrenza e dell'assenza di limitazioni alla libera circolazione di mercato.

A ciò si aggiunge la considerazione, sulla forza e sul rango *superprimario* della norma contenuta nell'art. 2, comma 3, del TU immigrazione, esecutiva della Convenzione OIL, rispetto al sistema delle

fonti. Per giurisprudenza costante (15) la normativa nazionale, ancora più se di carattere regolamentare, in contrasto con quella internazionale deve essere disapplicata, tanto più che si opera in un ambito, quello della condizione giuridica dello straniero, sottoposto a riserva di legge rafforzata. (16) In altri termini, la norma di fonte internazionale, in questo caso per di più costituzionalizzata in base all'art. 10 comma 2 della Costituzione, gode pur sempre di una propria capacità di innovazione e di resistenza rispetto alla norma interna, anche se sopravvenuta. (17). Si può, quindi, ragionevolmente ritenere che l'art. 2, comma 3, del T.U. Immigrazione in applicazione degli affermati canoni ermeneutici delle cd Preleggi, abbia implicitamente abrogato la norma regolamentare del 1931 di cui si discute. (18)

2. Sotto altro profilo, la previsione del possesso della cittadinanza italiana per l'accesso al lavoro presso S.p.A., a totale o maggioritaria partecipazione pubblica, di cui all'art. 10 del Regolamento del 1931 palesa una violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza secondo i criteri stabiliti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 432 del 2 dicembre 2005 (19), poiché non si ravvede una motivazione logica, ragionevole, e proporzionata nello stabilire l'accesso ai soli cittadini italiani alle opportunità di impiego nelle imprese, anche quelle private, del settore del trasporto pubblico, discriminando di fatto gli stranieri, quando tale settore è ormai privatizzato per effetto della normativa comunitaria sulla concorrenza e dunque non più riservato alle imprese pubbliche o a concessionari incaricati dalla pubblica amministrazione.

Ne deriva dunque un contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione nonché con i diritti, sempre costituzionalmente tutelati, al lavoro, alla libertà d'impresa e all'iniziativa economica.

Secondo il parametro interpretativo della Corte Costituzionale assunto nella ricordata sentenza n. 432 del 2005, i principi di eguaglianza e ragionevolezza assurgono al ruolo di criterio interpretativo applicabile in presenza di qualunque norma che palesi 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 o iniziative pubbliche.

Infine, assume un rilievo evidente l'ulteriore profilo della violazione della normativa nazionale anti-discriminazione di cui agli artt. 43 e 44 del T.U. e al d.lgs. n. 215/2003 attuativo della direttiva n. 2000/43 nella parte in cui annovera fra gli ambiti di applicazione anche tutto il settore dell'accesso al lavoro.

Alla luce di quanto esposto, infine, l'UNAR ritiene che la delegificazione potrebbe costituire un valido e celere strumento idoneo a rimuovere definitivamente la normativa regolamentare che determina una palese discriminazione a danno degli stranieri nell'accesso al lavoro presso le S.p.A. di trasporto pubblico locale a totale o maggioritaria partecipazione pubblica.

Nell'ambito delle proprie funzioni istituzionali, l'UNAR, quindi, raccomanda e invita le organizzazioni datoriali e sindacali maggiormente rappresentative in Italia nel settore del trasporto pubblico locale, 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 luglio 1988, n. 270, con la quale è stato 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 grande passo in avanti nella direzione, da tanti molto auspicata, della effettiva integrazione sociale degli immigrati legalmente soggiornanti nel nostro paese, così come dell'affermazione dei principi delle pari opportunità e dell'uguaglianza, patrimonio comune delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali.

Roma, 26 ottobre 2007

Cons. Marco De Giorgi

Direttore Generale UNAR

Note

- (1) Consiglio di Stato nel Parere della Seconda Sezione 2592/03 del 31 marzo 2004; Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni del Dipartimento per la Funzione Pubblica, Parere n. 196/2004.
- (2) Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* pubblicato sulla gazzetta ufficiale S.O. del 9 maggio 2001, n. 106.
- (3) La Costituzione prevede espressamente, all’articolo 97, terzo comma, che *“Agli impieghi nelle Pubbliche Amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”*.
- (4) In una recente pronuncia il Consiglio di Stato ha affermato che l’ammissione della quotazione in borsa non cancella la qualità di impresa pubblica, dal momento che la nozione di impresa pubblica si fonda su requisiti di carattere sostanziale, come la detenzione della maggioranza del capitale societario da parte dell’ente o degli enti pubblici: ciò che conta è l’influenza dominante esercitata dai pubblici poteri sulla società; cfr. Consiglio di Stato, IV, 27 maggio 2002, n. 2922.
- (5) Sul concetto di organismo di diritto pubblico si veda la direttiva del Consiglio delle Comunità Europee n. 89/440/CEE del 18 luglio 1989, in materia di appalti pubblici, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 1991, p. 215 ss., la direttiva n. 93/37/CEE che modifica la precedente, le direttive n. 90/531/CEE del 17 settembre 1990 e n. 93/38/CEE relative agli appalti nei settori in precedenza esclusi, la direttiva n. 92/50/CEE del 18 giugno 1992, in G.U.C.E. n. 209 dd. 24 luglio 1992, in materia di appalti pubblici di servizi. Per una ricostruzione del concetto di organismo di diritto pubblico e dei suoi rapporti con i concetti di organo e ente pubblico v. Caputi Jambrenghi, L’organismo di diritto pubblico, in Dir. Amm., 2000, p. 13 ss; v. anche Scoca F.G., Le amministrazioni come operatori giuridici, in AA.VV., Diritto amministrativo, Bologna 1998, p. 512 ss.
- (6) V. Cons. Stato, VI, 17 settembre 2002, n. 4711 e Cons. Stato, VI, 5 marzo 2002, n. 1303, in Dir. Proc. Amm., 2003, p. 486 ss.; Cons. Stato, VI, 24 maggio 2002, n. 2855, in Foro amm., 2002, p. 1325 ss; Cons. Stato, VI, 7 giugno 2001, n. 3090, Cons. Stato, VI, 2 marzo 2001, n. 1206, e Cons. Stato, III, parere 11 aprile 2000, n. 588/00, in Foro it., 2002, III, p. 423 ss. ; Cons. Stato, V, 1 aprile 2000, n. 2078, Cons. Stato, VI, 4 aprile 2000, n. 1948 e Cons. Stato, VI, 1 aprile 2000, n. 1885, in Urb. App., 2000, p. 528 ss.
- (7) Infatti, la Corte di Cassazione con la decisione n. 24 del 1999 (Cass. Civ., sez. un., 5 febbraio 1999, n. 24, in Giur. It., 1999, p. 1510-1511) si è pronunciata sulla giurisdizione relativa ad una controversia avente ad oggetto l’affidamento di un appalto di fornitura da parte del Consorzio tra i comuni della provincia di Bolzano, avente veste di società cooperativa a r.l. A tal proposito secondo la Corte poiché nel nostro ordinamento non esiste alcun istituto che corrisponde al concetto di organismo di diritto pubblico, i parametri da utilizzare al fine di ricondurre un ente in tale categoria devono essere ricercati sulla base di categorie giuridiche di diritto comunitario e non di diritto interno: quindi bisogna tener conto del profilo sostanziale dell’attività svolta. Infatti, la Corte, prescindendo dalla qualifica formale, scorge nell’attività svolta dal Consorzio una valenza pubblicistica, mutando in tal modo il proprio precedente orientamento (a tal proposito Cass. Civ. sez. un., 27 marzo 1997, n. 2738, in Riv. Ital. Dir. Pubbl. comunit., 1997, p. 775 ss; Cass. Civ. , sez. un. 6 maggio 1995, n. 4991, in Riv. Ital. dir. Pubbl. conunit. , 1995, p. 1056 ss.); ciò comporta che in base ad aspetti di natura sostanziale, cioè in base alla natura degli interessi perseguiti concretamente dall’ente, il Consorzio debba essere incluso nella categoria di organismo di diritto pubblico con la conseguenza di attribuire la giurisdizione a conoscere la controversia al giudice amministrativo. Ad analoghe conclusioni la Corte è giunta anche in un’altra pronuncia (v. Cass.civ., Ss. Uu., 13 febbraio 1999, n. 64, in Guida al diritto, 6 marzo 1999, n. 9, p. 62 ss.).
- (8) D.lgs. 30 marzo 2001, 165, *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*.
- (9) Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 recante *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*
- (10) 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”*.
- (11) *“La Repubblica Italiana, in attuazione della Convenzione 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”*.
- (12) 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 garantire, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, la parità di opportunità e trattamento in materia di occupazione e 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”.

(13) 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”.*

(14) Semmai un ambito nel quale potrebbe sussistere un interesse nazionale da preservare è forse quello del pubblico impiego, di cui si è parlato in precedenza, ove, secondo l'indirizzo restrittivo menzionato dalla Cassazione, sussisterebbe una riserva di cittadinanza a fondamento costituzionale. La clausola contemplata dall'art. 14, tuttavia, appare analoga nel contenuto a quella fissata dall'art. 48 del Trattato dell'Unione Europea per l'accesso dei cittadini comunitari al pubblico impiego. Poiché il legislatore ha preso attentamente in considerazione la clausola degli interessi nazionali e dell'esercizio, diretto o indiretto, di una funzione pubblica, nell'art. 38 del citato d.lgs. n. 165/2001, sarebbe coerente, in via simmetrica, la previsione di un'identica disposizione per i cittadini extracomunitari, che l'UNAR auspica in sede di riordino della normativa sul pubblico impiego.

(15) In tal senso la sentenza della Corte di Cassazione 19 luglio 2002, n. 10542 *“il giudice nazionale, ove ravvisi un contrasto con la disciplina nazionale, è tenuto a dare prevalenza alla norma pattizia, che sia dotata di immediata precettività rispetto al caso concreto, anche ove ciò comporti una disapplicazione della norma interna”.* Ed altresì nello stesso senso: Corte di Cassazione 11 giugno 2004, n. 11096.

(16) L'art. 10 c. 2 della Costituzione che recita: *“La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità alle norme dei trattati internazionali...”*

(17) Questa lettura appare confermata dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 19 gennaio 1993, n. 10 laddove si ritiene che le norme pattizie ancorchè derivanti da una fonte riconducibile ad una competenza atipica sono, come tali, insuscettibili di abrogazione o di modificazione da parte di disposizioni di legge ordinaria.

(18) Né paiono accettabili le considerazioni, che potrebbero essere formulate a contrario, circa l'attuale vigenza della norma regolamentare, che fanno leva sulla previsione di cui all'art. 27, comma 3 del T.U. Immigrazione laddove esplicitamente si dispone che *“Rimangono ferme le disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per lo svolgimento di determinate attività”.* Tali considerazioni si fondano infatti su una lettura meramente testuale dell'art. 27 intitolato *“Ingresso per lavoro in casi particolari”* che disciplina gli ingressi nel territorio dello Stato che si collocano fuori dal sistema delle quote di autorizzazione (lettori universitari, personale dello spettacolo, etc.). A parere dell'UNAR, la norma in questione va interpretata in maniera sistematica in relazione alla specifica riferibilità delle previsioni nella stessa contenute alle particolari categorie di cittadini stranieri contemplati nel comma 1 e nel comma 2 della medesima disposizione. Ne consegue che l'operatività della disposizioni di salvaguardia di cui all'art. 27 comma 3 vada riferita alle categorie specifiche di cittadini stranieri contemplate nei precedenti due commi e non alla condizione del cittadino straniero in generale.

(19) Nella indicata pronuncia la Corte ha statuito sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia nella parte in cui non includeva le persone di nazionalità straniera, 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. Il fatto che la Regione avesse introdotto un regime di favore eccedente i limiti dell'“essenziale”, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non escludeva che l'individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – dovesse essere operata, sempre e comunque, in ossequio al principio della ragionevolezza, in quanto al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale. Nella specie, non essendo enucleabile altra *ratio* che non fosse quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare gli stranieri in quanto tali, la norma censurata si poneva in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, poiché il relativo scrutinio andava circoscritto all'interno della specifica previsione in virtù della quale la circolazione gratuita veniva assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia (che avessero un grado di invalidità pari al 100%), ma soltanto a coloro, fra essi, che godevano della cittadinanza italiana, cittadinanza che rappresenta – a giudizio della Corte – una condizione ulteriore, ultronea ed incoerente.

ATTIVITA' PARLAMENTARE

Si è svolta lo scorso 7 novembre in commissione affari costituzionali al Senato l'audizione del Prefetto Gazzella, Direttore dell'Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno in relazione all'iter parlamentare di due disegni di legge volti a disciplinare l'uso dei segni di appartenenza religiosi da parte delle persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico, ivi comprese le scuole. Si tratta dei disegni di legge rispettivamente n. 1543 presentato da diverse senatrici dell'Ulivo (Baio, Binetti, Negri, Thaler Ausserhofer, De Petris, Rubinato e Rame) e n. 1387 presentato dai senatori Allegroni, Rampone (Alleanza Nazionale) e Storace (Gruppo Misto- Destra).

Il primo disegno di legge intende modificare l'articolo 5 della legge 22 maggio 1975 n. 152, in materia di Pubblica Sicurezza, specificando che negli istituti scolastici pubblici e parificati, di ogni ordine e grado, in tutti i luoghi pubblici o aperti al pubblico, non sono consentiti limiti all'uso di segni e gli abiti che, liberamente scelti, manifestino palesemente l'appartenenza religiosa dei soggetti, in quanto devono ritenersi parte integrante degli indumenti abituali e concorrono, nel loro insieme, ad identificare chi li indossa, a condizione che la persona mantenga il volto scoperto e riconoscibile (il testo del ddl è stato riprodotto nell'edizione n. 8 della presente newsletter (agosto 2007)).

Il disegno di legge presentato dai senatori di Alleanza Nazionale e da Storace, leader della nuova formazione di estrema destra "La Destra", intende vietare l'uso di qualsiasi forma di velo che copra in tutto o in parte il capo o il viso dello studente di sesso femminile negli edifici scolastici di ogni ordine e grado e si indirizza pertanto a restringere unicamente l'uso del velo islamico, in tutte le sue forme e modalità diverse, con conseguente irragionevole e sproporzionata compressione del diritto alla libertà religiosa e trattamento differenziato e sostanzialmente discriminatorio rispetto all'uso di altri copricapi religiosi (ad es. il turbante in uso presso i Sikh o la kippah in uso presso gli ebrei, che continuerebbero invece ad essere consentiti).

Si riproduce di seguito parzialmente il resoconto stenografico dell'audizione del Prefetto Gazzella dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali.

Audizione, ai sensi dell'articolo 47 del Regolamento, del Direttore dell'Ufficio per l'amministrazione generale del Dipartimento della pubblica sicurezza in relazione ai disegni di legge nn. 1387 e 1543, concernenti i segni di appartenenza religiosa .

Seduta del 7 novembre 2007.

Il PRESIDENTE introduce il tema oggetto della procedura informativa attinente all'esame dei congiunto dei disegni di legge nn. 1387 e 1543 in materia di segni di appartenenza religiosa.

Il prefetto Giulio CAZZELLA consegna alla Commissione un documento illustrativo concernente l'interpretazione della vigente normativa sull'ordine pubblico, con particolare riferimento all'uso di paramenti che nascondono il viso. In proposito ricorda, tra l'altro, il contenuto di una circolare ministeriale del 21 luglio 2000, avente a oggetto misure atte a impedire l'uso in pubblico di capi d'abbigliamento idonei a travisare i tratti delle persone che li indossano: si specifica che sono ammesse le fotografie da inserire nei documenti d'identità in cui la persona è ritratta con il capo coperto, purché a ogni modo i tratti del viso siano ben visibili, nel presupposto che tali indumenti concorrono nel loro insieme a identificare chi li indossa. Richiama quindi le indicazioni interpretative da egli stesso fornite agli uffici del Dipartimento il 24 novembre 2004, in cui si precisa che il velo integrale (burqa) deve considerarsi segno esteriore di una tipica fede religiosa e che dunque nel suo uso, anche in luogo pubblico, manca l'elemento materiale della violazione delle norme che disciplinano l'uso delle maschere (articolo 85 testo unico delle leggi di pubblica sicurezza). Sottolinea che la ratio delle disposizioni di pubblica sicurezza che vietano di nascondere il volto risiede, da un lato, in un motivo di prevenzione generale, cioè impedire che persone protette dalla irrisconoscibilità siano agevolate nella commissione di reati e, dall'altro, nell'esigenza di tutelare la tranquillità pubblica e il pubblico affidamento di ogni cittadino sulla riconoscibilità dei propri simili nei luoghi pubblici o aperti al pubblico. Infine, rileva la preminenza della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, sopravvenuta nell'aprile 2007, in base alla quale non sono accettabili forme di vestiario che coprono il volto perché ciò impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell'entrare in rapporto con gli altri.

Il PRESIDENTE ringrazia il prefetto Cazzella per la sua esposizione, da cui emerge l'esistenza di uno spazio legislativo che può essere colmato al fine di rendere certa l'interpretazione delle norme di pubblica sicurezza.

[...]

Il prefetto CAZZELLA osserva che il decreto del Ministro dell'interno con cui è stata data efficacia alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione non vincola l'autorità giudiziaria, che ha assunto decisioni parzialmente diverse nei casi in cui sono state segnalate persone con il viso completamente coperto. Infine, sottolinea la natura di luogo pubblico della scuola.

[...]

SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE

1.

Rivista “Diritto, Immigrazione e Cittadinanza”, edita dall’ASGI e da Magistratura Democratica, Franco Angeli editore, Milano, n. 2-3/2007

Si segnalano nel fascicolo n. 2/2007 della rivista, tra l’altro, i seguenti contributi attinenti la materia del diritto anti-discriminatorio:

- ***Lauso Zagato, Il volto conteso: velo islamico e diritto internazionale dei diritti umani***
- ***William Chiaromonte, La disapplicazione delle norme nazionali configgenti con la Cedu e l’accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a Tribunale di Pistoia 04.05.2007***
- ***Carla Ponterio, Anche l’Università discrimina: rette più alte per studenti non comunitari.***

Si segnalano nel fascicolo n. 3/2007 della rivista, tra l’altro, i seguenti contributi attinenti la materia del diritto anti-discriminatorio:

- ***Lorenzo Ascanio, La preghiera islamica in orario di lavoro. Casi, materiali, ed ipotesi risolutive della problematica emergente in contesto immigrato***
- ***Pier Luigi di Bari. Omosessualità, libertà sessuale e divieto di espulsione per rischio di persecuzione al vaglio della Cassazione civile.***

Per informazioni sulla rivista, su come abbonarsi e per consultare l’indice completo di tutti i numeri arretrati dal 1999 al 2006, si può consultare il sito www.asgi.it

DOCUMENTI, RAPPORTI E RICERCHE

1.

Working paper dell'ENAR (European Network Against Racisme) e del CEJI (Jewish Contribution to an Inclusive Europe) sulla Tutela Legale contro la Discriminazione Religiosa nell'Unione Europea (Religious Discrimination and Legal Protection in the European Union).

L'ENAR e il CEJI hanno pubblicato un interessante working-paper sulla tutela legale contro la discriminazione religiosa nell'Unione Europea. Il testo si prefigge di offrire un quadro delle principali questioni concernenti la discriminazione religiosa in Europa, in particolare dal punto di vista del quadro di riferimento giuridico in materia di non-discriminazione. La prima parte del paper definisce il concetto di discriminazione religiosa e offre un quadro del fenomeno oggi in Europa. La seconda parte del paper si concentra sul quadro di riferimento giuridico in materia di contrasto alla discriminazione religiosa, sotto il profilo del diritto internazionale e di quello europeo, con riferimento in particolare alle politiche anti-discriminatorie dell'Unione Europea. Vengono affrontati in particolare i nodi delle direttive europee in materia e della loro trasposizione nel diritto nazionale. Infine, viene posta l'attenzione sul ruolo della società civile e delle ONG nella lotta contro la discriminazione religiosa.

Il documento può essere scaricato dal sito web dell'ENAR: www.enar-eu.org/en/factsheets/index.shtml