



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

---

**Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni**  
**e-mail: [antidiscriminazione@asgi.it](mailto:antidiscriminazione@asgi.it) Tel 040/368463**

**ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 - 10152 Torino (Italia)**  
**Tel. fax. 011/4369158 - e-mail: [segreteria@asgi.it](mailto:segreteria@asgi.it)**  
**[www.asgi.it](http://www.asgi.it)**

Trieste/Torino, 11 gennaio 2013

**Preg.mo Avv. Bruno Piazzola**  
**Presidente**  
**Consiglio Ordine degli Avvocati**  
**di Verona**  
**Piazza dei Signori, 13**  
**37121 Verona**  
**e-mail: [info@ordineavvocati.vr.it](mailto:info@ordineavvocati.vr.it)**

**e p.c. UNAR**  
**Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni**  
**Razziali**  
**Dipartimento Pari Opportunità**  
**Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
**00187 ROMA**

OGGETTO: Parere sui profili di illegittimità della clausola di cittadinanza per la partecipazione al concorso pubblico per la copertura di un posto di operatore di amministrazione presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Verona.

L'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione), grazie ai finanziamenti offerti dalla Fondazione italiana a finalità umanitarie Charlemagne ONLUS e dall'Open Society - Soros Foundations, ha promosso un servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose in Italia, articolato in diverse antenne territoriali antidiscriminazione, con sede a Trieste, Milano, Torino, Firenze e Roma. Il servizio antidiscriminazioni dell'ASGI si propone il monitoraggio e lo studio di comportamenti discriminatori, con lo scopo di tutelare le vittime e di contrastare le discriminazioni collettive con mirate azioni legali.

Si scrive la presente con riferimento alla segnalazione pervenutaci in merito al bando di concorso pubblico per esami per la copertura di un posto di operatore di amministrazione (area C1) indetto dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Verona, e venuto in scadenza il 20 dicembre scorso.

Dal bando di concorso pubblico risulta che tra i requisiti di ammissione richiesti, vi è la cittadinanza italiana, con la deroga prevista in favore dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, in relazione ai quali, peraltro, vengano richiamate le eccezioni previste dal D.P.C.M. 7.2.1994 relativo (art. 1. 2).

Con la presente vogliamo richiamare la Vostra attenzione sulle ragioni per cui non si ritiene condivisibile l'esclusione dal concorso dei cittadini di Paesi terzi non membri UE.

Si riconosce che gli ordini degli avvocati sono giuridicamente enti pubblici autonomi non economici e quindi rientrano nella definizione di Pubblica Amministrazione di cui all'art. 1 c. 2 del d. lgs. 165/2001 ai fini dell'applicazione della normativa sul pubblico impiego (d.lgs. 165/2001), incluso l'art. 38 della medesima che ha esteso ai soli cittadini di Stati membri dell'Unione europea l'accesso ai posti di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni, eccetto quelle posizioni lavorative che implicino l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri ovvero attengano all'interesse nazionale.

Purtuttavia, non si può ignorare come sulla questione dell'accesso degli stranieri di Paesi terzi non membri UE ai rapporti di pubblico impiego, sussista un confronto tra, da un lato, una posizione di chiusura dell'Autorità di Governo, come risulta dall'interpretazione del quadro normativo offerta dalla circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica del 28.09.2004, e dall'altro, la prevalente giurisprudenza di merito, favorevole invece ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 38 d.lgs. n. 165/2001 in senso favorevole all'accesso degli stranieri di Paesi terzi non membri UE. Quest'ultima linea interpretativa si fonda sul **principio di parità di trattamento** dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia rispetto ai cittadini nazionali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2 c. 3 T.U. imm. (d.lgs. n. 286/98) facente espresso riferimento alla **Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) sul trattamento dei lavoratori migranti n. 143/75**, ratificata dall'Italia con legge n. 158/1981 e che concerne anche l'ambito dell'accesso al lavoro (Corte Costituzionale, sentenza n. 454/1998), con le uniche eccezioni degli impieghi per i quali la limitazione nei confronti dei lavoratori migranti risponda ad un interesse dello Stato.

Alla luce delle sentenze della Corte Cost. n. 348 e 349/2007, e per effetto dell'art. 117 c. 1 Cost., le norme del diritto internazionale pattizio, di cui la Convenzione OIL fa parte, hanno un carattere sovraordinato rispetto alle norme di legge ordinarie, anche successive, costituendo un **parametro interposto di costituzionalità** delle norme nazionali che, ove non conformi alle norme pattizie, vanno quindi rinviate

al giudizio di legittimità costituzionale, ovvero possono essere oggetto di un'interpretazione costituzionalmente orientata.<sup>1</sup>

Con la presente si richiama pure l'attenzione sul fatto che, anche prescindendo dalle argomentazioni di cui sopra, per talune categorie di cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea sussiste certamente un diritto all'accesso ai rapporti di pubblico impiego alle stesse condizioni previste per i cittadini UE, sulla base della 'copertura' assicurata da specifiche disposizioni del diritto dell'Unione europea, aventi efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento interno e prevalendo su eventuali disposizioni nazionali incompatibili, secondo i consolidati principi relativi ai rapporti tra diritto UE e diritto nazionale (Corte Cost. sent. n. 389/89).

L'ordinamento dell'Unione europea stabilisce tre importanti aperture nei confronti dell'accesso di cittadini di Stati terzi non membri UE ai rapporti di lavoro nella P.A.

La prima apertura riguarda i **cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, familiari di cittadini UE** che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione e soggiorno previsto dalla direttiva europea n. 2004/38, recepita in Italia con il d.lgs. n. 30/2007.<sup>2</sup> L'art. 23 della direttiva citata prevede: "*I familiari del cittadino dell'Unione, qualunque sia la loro cittadinanza, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente in uno Stato membro hanno diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi*". L'art. 24 sancisce il principio di parità di trattamento a favore dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari: "*Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal*

---

<sup>1</sup> Tra le innumerevoli decisioni della giurisprudenza favorevoli all'accesso dei cittadini extracomunitari ai rapporti di pubblico impiego si possono citare, tra le più recenti: Tribunale di Reggio Emilia, ordinanza 19.12.2012; Tribunale di Milano, ordinanza 19 novembre 2012; Tribunale di Siena, ordinanza 3 settembre 2012, Tribunale di Firenze, sentenza 27 gennaio 2012; Tribunale di Milano, ordinanza n. 12913/2011 dd. 05 ottobre 2011; Tribunale di Genova, ordinanza n. 1329/11 dd. 19 giugno 2011; Tribunale di Genova, ordinanza dd. 19 luglio 2011; Tribunale di Bologna, sentenza n. 528/2010 dd. 08.03.2011; Tribunale di Milano, ordinanza dd. 11.01.2010; Corte di Appello di Firenze, sentenza dd. 28.11.2008.

Si segnala che la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 139 del 15 aprile 2011, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.lgs. n. 165/2001 sollevata dal giudice del Tribunale di Rimini in quanto il giudice *de quo* non avrebbe tentato una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata, e questo nonostante egli abbia chiaramente espresso il suo orientamento volto a ritenere che il testo della disposizione non precluda in sé l'accesso ai posti pubblici nella P.A., facendo pure presente come in altre occasioni il medesimo Tribunale di Rimini avesse già aderito ad un'interpretazione favorevole all'accesso degli stranieri alla funzione pubblica (ad es. Tribunale di Rimini, ord. 27 ottobre 2009, n. 705/2009). La pronuncia della Corte Costituzionale, pur non fornendo una chiara e definitiva risposta, sembra indicare una direzione più favorevole ad un'interpretazione più aperta all'accesso dei cittadini di Paesi terzi non membri UE ai rapporti di pubblico impiego ove non sia richiesto l'esercizio di pubbliche funzioni.

<sup>2</sup> Per la definizione di familiari di cittadini UE, si deve far riferimento all'art. 2 del d.lgs. n. 30/2007., e dunque vanno compresi il coniuge, i discendenti diretti di anni 21 o a carico e quelli del coniuge; gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge. Nella recente sentenza *Zambrano c. Office national de l'emploi Belgio*, 8 marzo 2011, causa C- 34/09, la Corte di Giustizia dell'UE ha affermato che il diritto al soggiorno per motivi di lavoro deve essere esteso anche al cittadino di Paese terzo non membro dell'UE che si faccia carico dei propri figli minori, cittadini dell'Unione, ivi compresi quelli nazionali, al fine di rendere effettivo il diritto alla cittadinanza europea del minore medesimo (art. 20 TFUE).

*trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente".*<sup>3</sup>

Tale interpretazione favorevole all'accesso al lavoro pubblico, alle stesse condizioni dei cittadini europei, trova riscontro nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea<sup>4</sup> ed è stata recentemente ribadita ufficialmente dalla Commissione europea.<sup>5</sup>

L'art. 23 del d.lgs. n. 30/2007 prevede l'estensione delle norme del decreto attuativo della direttiva europea in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e loro familiari anche ai **familiari di cittadini italiani** non aventi la cittadinanza italiana: "*Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana*".<sup>6</sup>

Pertanto, anche i familiari (ad es. il coniuge) dei cittadini italiani godono del principio di parità di trattamento nell'accesso alle attività lavorative, salvo quelle attività escluse ai cittadini dell'Unione europea conformemente alla normativa comunitaria. Ne consegue l'estensione anche ai familiari extracomunitari di cittadini italiani dell'accesso al pubblico impiego fatte salve le limitazioni di cui al D.P.C.M. n. 174/1994 (attività lavorative che implicino l'esercizio di pubblici poteri, tra le quali non si ritiene possano rientrare quelle riferite all'operatore di amministrazione presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati).<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Tali principi di diritto comunitario di parità di trattamento nell'accesso all'esercizio di attività lavorativa a favore dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari sono stati pienamente recepiti nel **d.lgs. n. 30/2007**. All'art. 19 si afferma: "*1. I cittadini dell'Unione e i loro familiari hanno diritto di esercitare qualsiasi attività economica autonoma o subordinata, escluse le attività che la legge, conformemente ai Trattati dell'Unione europea ed alla normativa comunitaria in vigore, riserva ai cittadini italiani. 2. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal Trattato CE e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base al presente decreto, nel territorio nazionale, gode di pari trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente*".

<sup>4</sup> La giurisprudenza della **Corte di Giustizia europea** ha già da tempo chiarito con la sentenza **Emir Guel contro Germania** dd. **7 maggio 1986** (Causa n. 131/85) che il coniuge del lavoratore comunitario che abbia esercitato il diritto alla libera circolazione gode del principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro, previsto per i lavoratori comunitari, qualunque sia la sua cittadinanza e nei suoi confronti si applicano le stesse disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che si applicano ai cittadini nazionali (il caso in questione riguardava il divieto di accesso alla professione di medico in una struttura pubblica in Germania di un cittadino cipriota coniugato con una cittadina britannica residente in Germania).

<sup>5</sup> Commissione europea, *Free movement of workers in the public sector*, doc SEC (2010)1609, pag. 12; si veda anche Risposta scritta all'interrogazione presentata dall'on. Serracchiani da parte della Commissaria europea Ms. Malmström il 26 marzo 2010, doc. E-6422/09/EN consultabile sul sito internet del Parlamento europeo e al link: [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=911&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=911&l=it).

<sup>6</sup> Del resto, la norma di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 30/2007 deve intendersi quale espressione del **divieto costituzionale di "discriminazioni a rovescio"** (Corte Costituzionale, sent. 16.06.1995, n. 249; Corte Cost., sent. 30.12.1997, n. 443). Vedi anche l'art. 6 lett. d) della legge 7 luglio 2009, n. 88, legge comunitaria 2008 (in GURI n. 161 dd. 14 luglio 2009).

<sup>7</sup> Al riguardo, si segnala la pronuncia del Tribunale di Venezia, ordinanza 8 ottobre 2010, favorevole all'ammissione di una cittadina albanese coniugata con un cittadino italiano ad un concorso pubblico per operatore di strada indetto dal Comune di Venezia. (testo integrale dell'ordinanza reperibile dal link: [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1220&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1220&l=it))

La seconda apertura stabilita dall'ordinamento europeo riguarda i cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. La direttiva 2003/109/CE relativa ai soggiornanti di lungo periodo, all'art. 11, comma 1, prevede che *“Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione...”* E' di tutta evidenza che, proprio perché ha affrontato la questione dell'*esercizio dei pubblici poteri*, la direttiva ha inteso disciplinare direttamente la questione dell'accesso al pubblico impiego (non vi sarebbe infatti alcun motivo di parlare di “pubblici poteri” al di fuori di tale ambito) prevedendo che, **laddove tale esercizio non sia richiesto, il soggiornante di lungo periodo ha diritto all'accesso.**

La terza apertura dell'ordinamento europeo riguarda i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria. L'art. 26 della direttiva 2004/83/CE dd. 29 aprile 2004 2004/83/CE (*“Norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”*) stabilisce l'accesso dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria agli impieghi nella pubblica amministrazione. L'art. 25 del d.lgs. n. 251/2007, attuativo della Direttiva europea, ha espressamente esteso l'accesso al pubblico impiego ai cittadini stranieri titolari dello status di rifugiato politico ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, ma non anche ai titolari di protezione sussidiaria. Tuttavia anche la specifica norma prevista a favore dei rifugiati continua a trovare scarsa se non nulla applicazione nella prassi dei concorsi pubblici italiani.<sup>8</sup>

Alla luce di quanto sopra, e tenuto presente che le mansioni di operatore di amministrazione presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati non implicano l'esercizio di pubblici poteri, secondo i canoni interpretativi operati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, riteniamo illegittimo il requisito di cittadinanza italiana o europea richiesto dal bando indetto dal Vs. ordine professionale, con la conseguente esclusione dei cittadini di Paesi terzi.

Si chiede, pertanto, con la presente, che il bando venga riaperto con la cancellazione del requisito di nazionalità, onde consentire anche ai cittadini di Paesi terzi non membri UE di parteciparvi.

---

<sup>8</sup> Proprio in ragione della mancata attuazione delle norme dell'ordinamento dell'Unione europea, con riferimento all'accesso al pubblico impiego dei familiari di cittadini UE, dei lungo soggiornanti, dei rifugiati politici e titolari di protezione sussidiaria, la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia due procedimenti preliminari di infrazione del diritto UE (EU Pilot 1769/11/JUST e 2368/11/HOME).

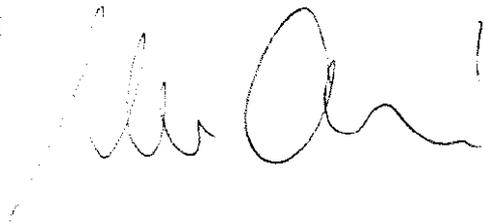
Si trasmette la presente segnalazione **all'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni)**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità affinché possa, eventualmente e se lo ritiene opportuno, formulare una raccomandazione ed un parere in merito, avvalendosi delle prerogative assegnategli dall'art. 7 c. 2 lett. b) e e) del D.lgs. n. 215/2003, in quanto Autorità Nazionale contro le discriminazioni razziali, costituita per effetto del recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, cogliamo l'occasione per porgere i nostri migliori saluti.

**Dott. Walter Citti**

**servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni**

**ASGI**



**A. S. G. I.**

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