

PARERE UNAR N. 27 REP. N. 543 DEL 19.7.2011

OGGETTO: RECLUTAMENTO E SELEZIONE DEI RILEVATORI E COORDINATORI COMUNALI PER LO SVOLGIMENTO DELLE OPERAZIONI DI RACCOLTA DATI DEL CENSIMENTO GENERALE DELLA POPOLAZIONE E DELLE ABITAZIONI DELL'ANNO 2011. ESCLUSIONE DEI CITTADINI DEI PAESI TERZI NON APPARTENENTI ALL'UE.

L'ASGI, con nota dell'11 luglio 2011, sul presupposto che i Comuni italiani hanno avviato le procedure di selezione di rilevatori e coordinatori comunali per lo svolgimento delle operazioni di censimento generale della popolazione e delle abitazioni, ha evidenziato all'UNAR *"la prassi pressoché generalizzata"* dei Comuni italiani di prevedere nei bandi e negli avvisi di selezione per le posizioni di rilevatori e coordinatori comunali del censimento, il requisito di cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione Europea, con la conseguente esclusione di tutti i cittadini di Paesi non membri dell'Unione Europea regolarmente soggiornanti e residenti in Italia; su tali considerazioni ha chiesto all'Ufficio di valutare, *in parte qua*, la compatibilità con la normativa antidiscriminatoria.

L'UNAR, in virtù dei compiti attribuiti dall'art. 7 del d.lgs. 2003/215, ritiene doveroso formulare le seguenti osservazioni.

Le procedure di selezione per il reclutamento e la selezione dei rilevatori e coordinatori comunali per lo svolgimento delle operazioni di censimento sono disciplinate dall'art. 50 del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni in legge n. 122/2010, e da successive circolari dell'ISTAT, tra cui la circolare n. 6 del 21 giugno 2011.

Tale normativa affida ai Comuni il compito di reclutare e selezionare personale *ad hoc* per le funzioni di rilevatori e coordinatori comunali delle operazioni di censimento prevedendo che qualora non sia disponibile o sufficiente il ricorso a personale dipendente presso gli EE.LL., i Comuni possano assumere personale esterno, utilizzando le forme contrattuali tipiche del lavoro flessibile, ivi compresi i contratti di somministrazione di lavoro, quelli di lavoro autonomo di natura occasionale o di collaborazione coordinata e continuativa.

La circolare ISTAT n. 6 del 21.6.2011 prevede, poi, una serie di requisiti professionali, richiedendo il reclutamento di personale dotato di livello di istruzione superiore, di capacità informatiche e di precedenti esperienze lavorative nel settore delle rilevazioni statistiche.

Dalla lettura della normativa indicata, alcun riferimento è fatto al requisito della cittadinanza ai fini del reclutamento del personale esterno da adibire alle posizioni di rilevatori e coordinatori comunali del censimento.

Nonostante ciò, dall'istruttoria svolta dall'Ufficio, si è appurato che numerosi comuni italiani, nel formulare gli avvisi pubblici per la formazione, la selezione ed il



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro per le Pari Opportunità

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali
Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA
Tel. +39 06 67792267 - FAX +39 06 67792272
mail: unar@unar.it web: www.unar.it
contact center 800 90 10 10



reclutamento del personale esterno, hanno richiesto, quale requisito di ammissione, il possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato membro dell'Unione Europea così escludendo, di fatto, dalla partecipazione gli stranieri "extracomunitari" pur regolarmente soggiornanti.

In particolare, sono stati oggetto di esame l'avviso pubblico per la partecipazione alla formazione di incarichi di rilevatore del 16 giugno 2011 Comune di Modena (prot. n. 71467), il bando del 27 giugno 2011 del Comune di Firenze per la selezione di rilevatori e coordinatori per il 15° censimento generale della popolazione, il bando del Comune di Bologna del 20 giugno 2011 per il concorso pubblico per esami per assunzione a tempo determinato di assistente alle attività amministrative contabili per le operazioni di censimento, l'avviso pubblico del Comune di Milano per la formazione della graduatoria di rilevatori per il 15° censimento generale della popolazione, l'avviso pubblico del Comune di Trieste del 1 luglio 2011 per la selezione di rilevatori e coordinatori per il 15° censimento.

In tutti i bandi ed avvisi indicati è previsto, tra i requisiti di ammissione, il possesso della cittadinanza italiana o di uno Stato dell'UE.

A giudizio dell'Ufficio, l'esclusione dalla selezione dei cittadini extracomunitari è illegittima in quanto contrastante con la normativa antidiscriminatoria di riferimento.

Come l'ASGI sa¹, già in varie occasioni - per lo più legate all'assunzione, per concorso pubblico, di personale infermieristico - l'UNAR ha avuto modo di riflettere sulla portata discriminatoria di quelle previsioni che consentono l'accesso al lavoro per concorso ai soli cittadini italiani e/o a cittadini dell'Unione, escludendo gli stranieri "extracomunitari" pur regolarmente soggiornanti e impedendo l'eguale trattamento con gli altri partecipanti al concorso di origine italiana o di altri paesi membri UE.

Le questioni esaminate, compresa quella oggetto del presente parere, assumono peculiare rilievo in quanto si inseriscono nel più ampio scenario dell'accesso degli stranieri al pubblico impiego.

L'accesso degli extracomunitari al pubblico impiego è questione di centrale importanza nell'ambito del dibattito sull'accesso al lavoro degli stranieri, dibattito che vede posizioni di contrasto anche da parte della giurisprudenza, da tempo divisa in due opposti orientamenti. Ed infatti, da un alto i giudici di legittimità con la gran parte della

¹ Su segnalazione della stessa ASGI, si è esaminato il caso del concorso dell'IRCCS di Milano - per titoli ed esami (Gazzetta Ufficiale serie speciale n. 92 del 19.11.2010) per la copertura a tempo indeterminato di n.2 posti di Collaboratore Professionale Sanitario Infermiere e dell'avviso pubblico, per titoli e colloquio, di n. 1 posto di collaboratore professionale sanitario infermiere (Gazzetta Ufficiale 4^ serie speciale dell'8.11.2010) - per i quali l'IRCCS ha richiesto, quale requisito essenziale di accesso, la cittadinanza italiana o dell'Unione Europea; bando di concorso della Regione Friuli Venezia Giulia (BUR Regione FVG n. 14 dd. 06.04.2011) per trentuno posti di collaboratore professionale sanitario (infermiere); recentemente è stata evidenziata la valenza discriminatoria, per gli stessi motivi, di bando del Comune di Savona - bando di concorso pubblico, per esami, per n. 1 posto di Specialista in Comunicazione ed informazione a tempo indeterminato (Gazzetta Ufficiale Repubblica Italiana n. 17 dell'1.3.2011).

giurisprudenza amministrativa nonché con gli organi di governo², ancorandosi alla riserva di cui all'art. 51 Cost. e, quindi, all'art. 2 del D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, che indica fra i requisiti generali per l'ammissione agli impieghi quello del possesso della cittadinanza italiana, affermano l'esclusione all'accesso degli stranieri ai concorsi pubblici per l'inesistenza del requisito essenziale della cittadinanza; dall'altro, la giurisprudenza di merito³ che, invece, va affermando il diverso orientamento secondo cui le disposizioni dell'articolo 2 del Testo Unico sull'Immigrazione e della Convenzione OIL, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, hanno superato le altre disposizioni che richiamano la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego e sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.

Senza qui ripercorrere le diverse argomentazioni che sostengono l'uno e l'altro orientamento - entrambi diffusamente affrontati nel parere n.15/UNAR -Rep. n. 219 del 4.8.2010 al quale si rinvia - è noto che l'Ufficio condivide l'interpretazione che ritiene illegittima l'esclusione degli extracomunitari all'accesso al lavoro presso pubbliche amministrazioni sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.

I motivi che fondano il convincimento dell'Ufficio trovano fondamento in una serie di norme, interne e sovranazionali, in base alle quali non può non pervenirsi alla valutazione di illegittimità di tutte quelle previsioni (comprese quelle di cui agli avvisi ed ai bandi che qui si esaminano) che escludendo dai concorsi gli stranieri "extracomunitari", pur regolarmente soggiornanti, impediscono l'eguale trattamento con gli altri partecipanti di origine italiana o di altri paesi membri UE. .

I passaggi normativi fondamentali delle motivazioni che l'Ufficio sostiene possono così sintetizzarsi:

1) art 2, III comma, del T.U.I. d.lgs 286/1998 che, per quanto attiene l'accesso e l'esercizio del diritto al lavoro afferma la parità di trattamento e la piena uguaglianza con il cittadino italiano senza alcuna limitazione di sorta e senza richiamare alcuna disposizione riduttiva (*"La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i*

² V. Parere n.196/04 del 28 settembre 2004 della Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica.

³ V. Appello Firenze 2.7.2002, in RIDL, 2003, II, 272, con nota di G. MAMMONE, *L'accesso al lavoro pubblico dei cittadini stranieri fra divieto di discriminazioni e restrizioni all'accesso degli extracomunitari*; Tribunale Genova 21.4.2004, RIDL, 2004, n. 2 p. 172, con nota di M. PAGGI, *Discriminazioni ed accesso al pubblico impiego*, pag. 83; Tribunale di Genova 19.7.2004; Tribunale di Pistoia 7.5.2005; Appello Firenze 21.12.2005; Corte di Appello Firenze 29.12.2008; Tribunale Milano 30.5.2008; Tribunale di Rimini 27.10.2009 n. 3626.



lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.”);

2) **Convenzione OIL 143/1975** ratificata con la n.158/1981 e vincolante per lo Stato Italiano ex art. 117 Cost., che prevede espressamente, a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti, il godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano;

3) il progressivo affievolimento, in relazione al lavoro non comportante esercizio di poteri pubblici, del requisito della cittadinanza, come dimostrano le seguenti disposizioni:

- **art. 38 del d.lgs 165/2001** che ammette i cittadini dell'Unione ai posti di lavoro presso la pubblica amministrazione che non implicano esercizio diretto ed indiretto di pubblici poteri ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale;

- **d.p.r. 349/1999** (contenente il regolamento di attuazione del T.U. immigrazione), che, **all'art. 40 co. 21**, prevede che “le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, sono legittimate alla assunzione degli infermieri professionali anche a tempo indeterminato, tramite specifica procedura”;

- **art. 22 lett. r) bis T.U.I come modificato con legge 189/2002**, che prevede la possibilità di ingresso nel territorio nazionale, fuori dall'annuale piano flussi, per gli infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche o private senza operare alcuna distinzione fra le forme di contratto (a tempo indeterminato o a termine);

- **art. 27 d.lgs. 286/1998** che autorizza l'ingresso in Italia dei lettori, professori universitari senza alcuna specificazione in ordine alla natura pubblica o privata delle strutture interessate;

- **d.lgs. 251/2007 che attuando la direttiva 2003/83/CE** relativa allo *status* di rifugiato, consente all'at. 25 di accedere al pubblico impiego con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione Europea;

- **d.p.r. 220/2001** che contiene il regolamento per la disciplina concorsuale del personale non dirigente del SSN e che prevede per il settore della sanità il requisito della cittadinanza italiana “salve le equiparazioni stabilite dalle leggi”, specificazione che non può non ricomprendere ‘equiparazione sancita dal citato art.2 T.U.’;

- **d.lgs. 215/2003** che all'art. 3 co. 4, pur riconoscendo legittimità a quelle differenze di trattamento che pur apparentemente discriminatorie sono perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari, fornisce una conferma dell'interpretazione restrittiva della necessità della cittadinanza italiana al solo svolgimento di poteri pubblici o di funzioni di interesse nazionale;

- **l. n. 3/2007** di recepimento della **direttiva 2003/109/CE** relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ai quali, in forza dell'art.11 della direttiva, è assicurato il medesimo trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'esercizio di attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale l'esercizio di pubblici poteri; inoltre la medesima direttiva riconosce all'art. 11 co. 3 lett. a) la legittimità di limitazioni all'accesso al lavoro

subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o quella comunitaria riservino dette attività ai cittadini; ma una simile limitazione normativa deve sempre essere conforme al limite della ragionevolezza imposto al legislatore che intenda introdurre regimi differenziati tra la posizione del cittadino e quella dello straniero (Corte cost. 454/198 432/2005) e deve essere oltre che funzionale al conseguimento di finalità legittime, realizzata attraverso mezzi necessari e proporzionati.

In proposito, va evidenziato che gli argomenti qui ripercorsi, sono posti a fondamento anche delle decisioni della recente giurisprudenza di merito che, in accoglimento delle azioni discriminatorie proposte in materie analoghe, ha ritenuto illegittime le esclusioni previste da alcuni bandi di concorso per l'assunzione di personale infermieristico fondate sul requisito della cittadinanza (da ultimo, Tribunale Milano, ordinanza 21.4.2011 est. Ravazzoni, inedita; v. pure Tribunale Biella 23.7.2010).

In conclusione, a parere di quest'Ufficio, l'insieme delle norme indicate conduce al generale riconoscimento della forza ordinamentale del divieto di discriminazione, prevalente sulla regola generica della riserva di accesso ai cittadini italiani (ed europei) ad eccezione delle deroghe inerenti allo svolgimento di determinate attività o funzioni, come del resto richiesto dal T.U. sull'immigrazione (art. 27 d.lgs. 286/98)⁴: in assenza di disposizioni restrittive in relazione a specifiche attività, deve valere la regola generale enunciata dalla legislazione speciale in tema di immigrazione, e segnatamente il già citato art. 2 attestante "la parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti" tra il lavoratore straniero regolarmente soggiornante nel nostro paese e il lavoratore italiano.

Aderendo alla segnalazione fatta dall'ASGI, di cui si condividono contenuti e conclusioni, l'UNAR ribadisce, dunque, la valenza discriminatoria degli avvisi pubblici dei Comuni italiani per il reclutamento e la selezione dei rilevatori e coordinatori comunali per lo svolgimento delle operazioni di raccolta dati del censimento generale della popolazione e delle abitazioni nella parte in cui prevedono tra i requisiti di ammissione il possesso della cittadinanza italiana o di altro stato UE. Trattasi nella specie di posto di lavoro non implicante esercizio di attività attinente ad una funzione pubblica o di interesse nazionale e per il quale, quindi, l'esclusione al concorso basata sulla mera mancanza della cittadinanza italiana è illegittima ed arbitraria per contrarietà alle norme antidiscriminatorie su indicate⁵.

⁴ v. Tribunale di Genova 26 giugno 2004, in cui si afferma che l'attuale normativa in materia di stranieri avrebbe di fatto abrogato la regola generale in forza della quale esisteva una riserva di accesso al pubblico impiego a favore dei soli cittadini italiani.

⁵ Legittimamente escludente potrebbe considerarsi la mancanza dei requisiti previsti dalla circolare Istat, quali ad esempio livello di istruzione superiore, le capacità informatiche e le precedenti esperienze lavorative nel settore delle rilevazioni statistiche, requisiti tutti, che, all'evidenza, incidono sulle capacità professionali richieste; sulle qualità professionali alcuna rilevanza ha, invece, la cittadinanza italiana di talché la sua previsione quale requisito di ammissione al concorso è idonea a fondare soltanto un trattamento discriminatorio per razza, etnia e nazionalità.



In tale prospettiva, l'UNAR auspica che i comuni italiani che già abbiano adottato avvisi per la formazione, la selezione ed il reclutamento di personale per le operazioni di censimento, limitando l'accesso alla partecipazione ai soli cittadini italiani o di altri Stati UE, possano condividere le riflessioni sui temi qui affrontati e modificare, *in parte qua*, la relativa previsione; auspica, inoltre, che i comuni italiani che si troveranno ad adottare avvisi per il reclutamento di personale di tal fatta, tengano conto di quanto esposto col presente parere, evitando le illegittime limitazioni di cui innanzi.

Cons. Rosita D'Angiolella
Magistrato UNAR