

LINEE GUIDA PER LA STESURA DI BANDI PUBBLICI NON CONTENENTI POSSIBILI PROFILI DISCRIMINATORI

Premessa

L'Osservatorio veneziano Antidiscriminazioni è nato nel mese di settembre del 2011 da un protocollo di intesa tra l'Assessorato alle Politiche giovanili e Pace del Comune di Venezia e l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Tra le attività di competenza di questo Osservatorio, allo scopo di garantire la piena effettività del principio di parità di trattamento, sono di particolare rilievo quelle di assistenza alle vittime di discriminazione e prevenzione della stessa. Nell'espletamento di questa funzione, l'Osservatorio è più volte venuto a conoscenza della presenza di possibili profili discriminatori all'interno di bandi pubblici, in relazione ai quali sono poi state operate le azioni previste allo scopo di rimuovere i requisiti che potessero risultare illegittimi.

Sin dall'avvio delle attività nel territorio veneziano, è stata precisa volontà di questo Osservatorio collaborare nella massima sinergia con gli enti locali, proprio allo scopo di prevenire e combattere ogni possibile forma di discriminazione. In particolar modo è stato avviato un fruttuoso dialogo con il Comune di Venezia, da sempre caratterizzato da uno spirito di eguaglianza e tutela della legalità.

Le presenti linee guida hanno l'obiettivo di fornire indicazioni per la stesura dei bandi pubblici, al fine di prevenire la possibile presenza all'interno degli stessi di eventuali profili discriminatori. Le indicazioni riguardano l'accesso al pubblico impiego e alle prestazioni sociali finalizzate all'inclusione sociale ovvero alla tutela di bisogni primari della persona, con particolare riferimento alla richiesta dei requisiti di cittadinanza e residenza nei bandi relativi a questi ambiti.

1. È possibile subordinare l'accesso al pubblico impiego al requisito della cittadinanza italiana?

A nostro parere no. Fanno eccezione solamente gli incarichi che prevedono l'esercizio di pubblici poteri.

Il principio di parità di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo rientra nel campo di applicazione del diritto dell'UE in materia di esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma. La **direttiva n. 2003/109/CE**, attuata in Italia con il d.lgs. n. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del T.U. immigrazione, così prevede all'art. 11 c. 1 lett. a: *"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 (...)".*

Rientra inoltre nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'occupazione tra cittadini nazionali e beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, di cui alla **direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/83/ CE, attuata in Italia con il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251**. L'art. 26 di detta direttiva stabilisce infatti che *"1. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari dello status di rifugiato ad esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stato loro riconosciuto lo status di rifugiato (...) 3. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari dello status di protezione sussidiaria ad*

esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stato loro riconosciuto lo status di protezione sussidiaria.”. A questo proposito, la Repubblica Italiana ha recepito pienamente il principio di parità di trattamento, prevedendo espressamente che “*E' consentito al titolare dello status di rifugiato l'accesso al pubblico impiego, con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione europea.*” (art. 25 d.lgs. n. 251/2007).

I rifugiati e i titolari della protezione sussidiaria sono pertanto equiparati ai cittadini comunitari e non possono quindi essere fatti oggetto di discriminazioni in materia di accesso al pubblico impiego.

All'interno della normativa italiana, riferimento essenziale in materia di tutela in ambito lavorativo per i cittadini non comunitari è la disposizione scritta nell'**art. 2 comma 3 d.lgs. 286/1998**, che garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani. Secondo l'**art. 38 d.lgs. n. 165/2001**, inoltre, l'accesso all'occupazione deve essere garantito allo stesso modo al cittadino italiano ed allo straniero anche nei posti di lavoro all'intero della pubblica amministrazione salvo che per le attività comportanti l'esercizio di pubblici poteri o di funzioni di interesse nazionale.

In base a quanto enunciato **il cittadino extracomunitario, regolarmente soggiornante in Italia, ha quindi il diritto a partecipare ad un concorso indetto da una pubblica amministrazione per la copertura di posti aventi ad oggetto attività non comportanti l'esercizio di pubblici poteri o funzioni di interesse nazionale.**

2. È possibile subordinare l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica al requisito della cittadinanza italiana?

No.

Il requisito della cittadinanza non può essere richiesto per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, così come enunciato dall'**articolo 40, comma 6 del d.lgs. 286/1998**, il quale stabilisce che “*gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione*”.

3. È possibile subordinare l'accesso ai servizi sociali al requisito della cittadinanza italiana?

No.

L'**articolo 2 della Costituzione italiana** sancisce che “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale*” e all'**art. 38** che “*assicura ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*”. Così come in ambito lavorativo, anche in questo caso occorre far riferimento all'**art. 3** della Costituzione che afferma il principio di eguaglianza.

Ai citati articoli della Costituzione fa riferimento la **Legge 8 novembre 2000, n. 328**, la quale dispone che “*la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non*

discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione”. L’ art. 2, comma 1, inoltre, afferma che “hanno diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all’Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell’articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 286/1998. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza (di cui all’articolo 129, comma 1, lettera h), del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112”.

L’**art. 39 del d.lgs. 286/1998** riafferma tale principio di non discriminazione sostenendo che *“gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale”.*

3.1. È possibile subordinare l’accesso agli assegni sociali ed alle provvidenze economiche al requisito della cittadinanza italiana?

No.

Così come analizzato per l’accesso ai servizi sociali, risulta evidente che il requisito di cittadinanza non possa essere richiesto nemmeno per l’accesso ad assegni sociali e provvidenze economiche. L’**art. 41 del d.lgs. 286/1998** stabilisce difatti che *“l’assegno sociale e 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; per le altre prestazioni e servizi sociali l’equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.”*

4. È possibile subordinare l’accesso prestazioni sociali finalizzate all’inclusione sociale ovvero alla tutela di bisogni primari della persona al requisito di anzianità di residenza?

No.

L’introduzione del requisito di anzianità di residenza, al pari di quello sulla cittadinanza italiana, viola il principio del diritto alla parità di trattamento e il divieto di discriminazioni posto dal diritto dell’Unione Europea a favore anche dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti e dei rifugiati politici. In particolar modo, tale criterio introduce, in violazione del limite di ragionevolezza, un elemento di distinzione arbitrario per la fruibilità di provvidenze che, per loro natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza, in quanto destinate a finalità di inclusione sociale ovvero alla tutela di valori universalistici quali ad esempio il sostegno ai minori, alla famiglia e alla funzione genitoriale. Ugualmente, il criterio di anzianità di residenza confligge con i principi di libertà di circolazione e di non discriminazione di cui al diritto dell’Unione europea.

Infine, questo requisito appare in insanabile contrasto con l’**art. 41 del d.lgs. 286/1998**, che prevede il principio di parità di trattamento per coloro che siano in possesso della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno della durata di almeno un anno.