

Legge europea 2013

I diritti dei cittadini di paesi terzi nella legge europea 2013

LEGGE 6 AGOSTO 2013, N. 97

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013
(G.U. 20 agosto 2013, n. 194)

Omissis.

Il commento di Matteo Gnes

La legge europea 2013 presenta alcune innovazioni di particolare interesse. Amplia l'accesso ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche, nei limiti e secondo le modalità con cui era già riconosciuto ai cittadini europei, a determinate categorie di cittadini di paesi terzi: ai familiari di cittadini europei, non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ai cittadini di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo (cd. "lungo-soggiornanti") ed ai cittadini di paesi terzi titolari dello *status* di rifugiato ovvero dello *status* di protezione sussidiaria. Inoltre, estende l'istituto dell'assegno per il "nucleo familiare numeroso" ai cittadini lungo-soggiornanti ed ai familiari cittadini di paesi terzi titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. Si tratta di innovazioni che si inseriscono in un quadro di profondi mutamenti nei rapporti tra Stato e cittadino ed incidono sullo stesso significato dell'istituto della cittadinanza.

La legge europea e la legge di delegazione europea 2013

Le leggi europea e di delegazione europea 2013, approvate in via definitiva dalla Camera il 31 luglio 2013, costituiscono la prima applicazione del nuovo sistema di adeguamento al diritto europeo stabilito dalla legge sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (1). Sulla base di quest'ultima normativa, emanata anche per porre rimedio allo storico ritardo dell'ordinamento italiano nel recepimento delle direttive, è stato sdoppiato il sistema della vecchia "legge comunitaria". Quest'ultima, concepita come provvedimento *omnibus*, incontrava difficoltà nella sua approvazione, che avveniva in tempi sempre più lunghi. Ora, invece, vengono previsti due strumenti, di cui il primo volto all'attuazione diretta delle direttive euro-

pee (con la "legge europea") ed il secondo a quella indiretta, ossia tramite delega al Governo (con la "legge di delegazione europea") (2).

Tra le diverse deleghe stabilite dalla legge di dele-

Note:

(1) Legge 24 dicembre 2012, n. 234, in questa *Rivista*, 463 ss., con commenti di G. Rivosecchi, M. Savino, L. Saltari e M. Gnes. Tale legge (denominata anche "legge Moavero Milanese") ha fatto seguito ai precedenti strumenti di adeguamento all'ordinamento europeo stabiliti dalle leggi 9 marzo 1989, n. 86 (cd. "legge La Pergola") e 4 febbraio 2005, n. 11 (cd. "legge Buttiglione").

(2) Sul nuovo sistema v. M. Savino, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. L'attuazione della normativa europea*, in questa *Rivista*, 2013, 470 ss.; C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 2013, 701 ss.; e C. Cupelli, *La nuova legge sulla partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE*, in *Dir. pen. e proc.*, 2013, 405 ss.

gazione europea 2013 (3), quelle di maggiore interesse generale (e per le quali siano stabiliti criteri specifici) sono la delega relativa alla disciplina sanzionatoria delle violazioni degli atti normativi europei (4), quella volta al recepimento della direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio nazionali (5) e quella in materia di estensione dell'ambito di applicazione della disciplina sui beneficiari di protezione internazionale (6). Invece, tra le norme stabilite dalla legge europea, quelle di maggiore interesse sono le modifiche alla normativa di recepimento della direttiva sui cittadini europei (7), le norme in materia di società tra avvocati (8), di monitoraggio fiscale, di valutazione e gestione dei rischi da alluvioni, quelle in materia di gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, di acque, di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (9), di protezione della fauna selvatica omeoterma e di strumenti derivati OTC.

Un particolare interesse destano le norme in materia di libera circolazione dei cittadini di paesi terzi (cd. extracomunitari): ossia, la norma che amplia il diritto di accesso alle pubbliche amministrazioni a determinate categorie di cittadini di paesi terzi e quella che estende l'assegno ai nuclei familiari numerosi anche a cittadini Ue ed extracomunitari soggiornanti di lungo periodo.

L'accesso alle pubbliche amministrazioni dei cittadini di paesi terzi

La legge europea 2013, al fine di porre termine a due procedure pre-contenziose avviate dalla Commissione, ha esteso la possibilità di accedere agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, nei casi in cui già potevano accedere i cittadini europei, anche ai loro familiari extracomunitari titolari del diritto di soggiorno, nonché agli extracomunitari titolari del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo (cd. "lungo-soggiornanti") ovvero titolari dello *status* di rifugiato ovvero dello *status* di protezione sussidiaria.

Tale innovazione costituisce il (tardivo) adempimento di tre direttive europee (n. 2004/38/Ce, n. 2003/109/Ce e n. 2004/83/Ce). Comporta, inoltre, un formale e significativo ampliamento delle possibilità di accesso alla funzione pubblica italiana, da tempo oggetto di forti contrasti giurisprudenziali. Lascia aperta, però, la questione della permanenza o meno del requisito della cittadinanza per l'accesso alla funzione pubblica da parte di tutti gli altri stranieri non europei (anche se regolarmente soggiornanti).

Il requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego e l'influenza del diritto europeo

Secondo un antico principio, affermato nelle settecentesche dichiarazioni dei diritti (al fine di superare gli antichi privilegi del passato) e poi fatto proprio, seguendo una variante concettuale restrittiva, dai nazionalismi ottocenteschi, per l'accesso alla funzione pubblica è necessario il possesso della cittadinanza (10).

La Costituzione italiana sembra accogliere tale concezione quando afferma che «tutti i cittadini dell'u-

Note:

(3) Legge 6 agosto 2013, n. 96.

(4) L'art. 2 della legge n. 96/2013, delega, ai sensi dell'art. 33 della legge n. 2347/2012, il Governo ad adottare, entro due anni, disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per le violazioni di obblighi contenuti in direttive europee attuate in via regolamentare o amministrativa, o in regolamenti dell'Unione europea, per le quali non sono già previste sanzioni penali o amministrative.

(5) Art. 8 della legge n. 96/2013, relativamente al recepimento della direttiva n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011.

(6) Artt. 6 e 7 della legge n. 96/2013.

(7) Art. 1 della legge n. 97/2013, che modifica il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, al fine di conformarsi alla normativa europea e chiudere le procedure di pre-contenzioso (caso EU Pilot 1694/11/JUST). In particolare, è stata eliminata la condizione aggiuntiva dell'attestazione con documentazione ufficiale da parte dello Stato membro di origine al fine di consentire la libera circolazione del partner di fatto del cittadino europeo (dal momento che la direttiva non consente agli Stati membri di limitare i mezzi di prova ai documenti ufficiali del solo Stato membro di origine); è stata eliminata la condizione che l'individuazione delle documentazione atta a provare la titolarità del diritto alla libera circolazione sia stabilita dalla legge nazionale (mentre è sufficiente un'adeguata documentazione); è stata eliminata la condizione per cui la verifica dell'esistenza di risorse sufficienti per i soggiorni superiori a tre mesi debba essere effettuata con particolare riguardo alle «spese afferenti all'alloggio» (in quanto ciò rischierebbe di travisare quanto stabilito dalla normativa europea in materia di valutazione delle risorse sufficienti); è stata inserita una norma che indica nella sola «documentazione ufficiale» i documenti che devono essere presentati dal partner per ottenere l'iscrizione anagrafica e la carta di soggiorno.

(8) Art. 5 della legge n. 97/2013, che elimina l'obbligo per le società tra avvocati di avere almeno un socio italiano e prevede che l'avvocato stabilito debba agire in giudizio d'intesa con altro avvocato abilitato ad esercitare davanti all'autorità adita o procedente (che può anche non essere, rispetto al passato, socio della società tra avvocati). Su tale innovazione, v. R. Pallotta, *4 settembre 2013: decade "l'obbligo di socio italiano" per gli avvocati UE in Italia?*, in *Quotidiano legale*, 3 settembre 2013.

(9) Su cui v. F. Giampietro, *Danno ambientale e bonifica dopo la legge europea n. 97/2013*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, 973 ss.

(10) Sulle origini di tale riserva, v. tra gli altri, S. Cassese, *Stato-nazione e funzione pubblica*, in *questa Rivista*, 1997, 89 ss.; e M. Gnes, *Oltre la cittadinanza nazionale? L'accesso alla funzione pubblica dei cittadini stranieri*, in *Gli stranieri*, 2012, n. 2, 7 ss.

no o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge» (art. 51, c. 1, Cost.), che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione» (art. 98, c. 1, Cost.) e che «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge» (art. 54, c. 2, Cost.).

Il requisito del possesso della cittadinanza è stato chiaramente affermato da numerose norme, tra cui, in particolare, lo Statuto degli impiegati civili dello Stato del 1957 (11). Ed anche nei trattati europei venne accolta tale impostazione, stabilendo, in via generale, che il principio della libera circolazione dei lavoratori (che ha l'obiettivo di superare i requisiti della nazionalità) non trovasse applicazione relativamente agli impieghi nella pubblica amministrazione (art. 48 Tr. Cee, poi art. 39 Tr. Ce ed ora art. 45 Tr. funz. Ue).

Tuttavia, la giurisprudenza ed il legislatore europeo hanno contribuito a superare tali limiti, rispettivamente restringendo in via interpretativa la portata della norma limitativa della libera circolazione ed estendendo il diritto all'accesso al pubblico impiego nazionale anche ai cittadini di paesi terzi.

La giurisprudenza ha affermato, sin dalla sentenza *Commissione c. Belgio* del 1980, che la deroga riguarda i soli «posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche», dal momento che solo tali posti «presuppongono [...], da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza» (12). Tale principio è stato accolto dal legislatore italiano nella normativa di riforma del pubblico impiego del 1993, che ha stabilito che «i cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale» (13).

Il legislatore europeo, sulla base delle competenze attribuite dai Trattati in materia di immigrazione, ha esteso il diritto di accesso agli impieghi pubblici anche ai cittadini di paesi terzi, pur se pur se solo in determinati casi (senza, cioè stabilire alcuna regola generale) (14), di cui i principali sono i seguenti.

Il primo è relativo al diritto dei familiari (anche se cittadini di paesi terzi) dei cittadini europei di accedere al lavoro alle stesse condizioni dei cittadini europei (15): nonostante opinioni diverse, la Commissione europea ha ritenuto che vi rientrasse anche il diritto di accedere ai pubblici impieghi (16). Il secondo è la previsione, nella direttiva del 2003 sui cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, dell'applicazione del principio della parità di trattamento anche per quanto riguarda «l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici po-

Note:

(11) L'art. 2 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, *Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*, nel testo vigente, come risulta dalle modifiche di diverse norme successive, stabilisce che «possono accedere agli impieghi civili dello Stato coloro che posseggono i seguenti requisiti generali: 1) cittadinanza italiana; 2) età non inferiore agli anni 18 e non superiore ai 40 [...]; 4) idoneità fisica all'impiego».

(12) Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1980, *Commissione c. Belgio*, causa 149/79, in *Racc.*, 1980, 3881, punto 10. In seguito, la portata dei principi stabiliti al caso specifico è stata chiarita nella sentenza del 26 maggio 1982, *Commissione c. Belgio*, causa 149/79, in *Racc.*, 1982, 1845.

(13) Art. 37 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (e poi art. 38 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dal medesimo contenuto), che ha rinviato al d.P.C.M. 7 febbraio 1994, n. 174, l'individuazione dei "posti" e delle "tipologie di funzioni" per il cui esercizio è richiesto il possesso della cittadinanza italiana.

(14) Il principio generale, infatti, è che in linea di massima, «third-country nationals do not benefit from a general principle of equal treatment in access to employment», come affermato dalla commissaria Ms. Malmström nella risposta ad una interrogazione parlamentare il 26 marzo 2010, doc. n. E-6422/09EN, consultabile sul sito internet del Parlamento europeo.

(15) L'art. 23 della direttiva n. 2004/38/Ce del 29 aprile 2004, relativa al *diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, stabilisce che «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». Inoltre, l'art. 24 stabilisce il principio della parità di trattamento, applicabile anche ai familiari extracomunitari, per cui «fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal 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».

(16) Cfr. Commissione europea, *Free movement of workers in the public sector*, 14 dicembre 2010, doc. SEC(2010)1609, 12, per cui «third-country national family members of a Union citizen who has the right of residence in another Member State are also entitled to have access to posts in the public sector of the host Member State». Cfr. anche l'allegato su *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector* (cd. *Ziller report*), parte I, 83 ss.

teri» (17). Tale norma, tuttavia, ha un ambito di applicazione oggettivo più ristretto rispetto al principio che vale per i cittadini europei (dato che per questi ultimi non è prevista l'esclusione anche nel caso in cui la partecipazione ai poteri pubblici sia solo occasionale), e può essere derogata dagli Stati membri (che «possono fissare limitazioni all'accesso al lavoro subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o la normativa comunitaria in vigore riservino dette attività ai cittadini dello Stato in questione, dell'Ue o del See») (18).

Il terzo, stabilito da un'altra direttiva del 2004, riguarda il diritto dei rifugiati e dei titolari dello *status* di protezione sussidiaria di accedere anche agli impieghi nella pubblica amministrazione, nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione (19).

L'attuazione delle norme europee con la legge europea 2013

La legge europea, come si è detto, per chiudere le procedure di pre-contenzioso avviate dalla Commissione europea (20), ha dato attuazione alle direttive europee, aderendo all'interpretazione (favorevole all'apertura del pubblico impiego) sostenuta da quest'ultima. L'adeguamento è consistito in una modifica alla disciplina generale sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, al fine di ampliare il diritto di accesso ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, ove e come già riconosciuto ai cittadini dell'Unione europea, sia ai familiari dei cittadini europei aventi la cittadinanza di paesi terzi, sia ai lungosoggiornanti ed ai titolari dello *status* di rifugiato ovvero dello *status* di protezione sussidiaria (21). In ogni caso, sono fatti salvi i requisiti di conoscenza della lingua italiana e di quella tedesca per le assunzioni al pubblico impiego nella provincia autonoma di Bolzano (ove il requisito del bilinguismo per l'accesso agli impieghi nelle amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, e degli enti pubblici in provincia di Bolzano è principio statutario che vale per tutti, cittadini italiani o meno) (22).

Nonostante l'ampiezza del diritto riconosciuto dalla legge europea 2013, l'estensione della possibilità d'accesso agli impieghi presso la pubblica amministrazione da parte dei cittadini dei paesi terzi rimane limitata. Infatti, non solo non vi è un riconoscimento generale di tale diritto, ma non sono neppure state chiaramente recepite altre norme europee

che pure consentirebbero l'accesso in altre specifiche situazioni.

In particolare, non è chiara l'estensione di tale diritto ai titolari della cd. "carta blu" (ossia coloro che svolgono "lavoro altamente qualificato" ai sensi della direttiva n. 2009/50) (23), dal momento che la normativa di recepimento, limitandosi a riprodurre quanto stabilito dalla normativa europea, non chiarisce se sia possibile accedere anche ai posti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni (24). E neppure è espressamente prevista la pos-

Note:

(17) Art. 11, c. 1, della direttiva n. 2003/109/Ce del 25 novembre 2003, relativa allo *status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo*.

(18) Art. 11, c. 3, della direttiva 2003/109/Ce.

(19) Art. 26, c. 1, della direttiva n. 2004/83/Ce del 29 aprile 2004, *recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta* (abrogata e sostituita, a decorrere dal 21 dicembre 2013, dalla direttiva n. 2011/95/Ue del 13 dicembre 2011).

(20) Casi EU Pilot 1769/11/JUST e 2368/11/HOME.

(21) L'art. 7 della legge n. 97/2013 ha modificato l'art. 38 del decreto legislativo n. 165/2001, che, nel testo così modificato, prevede che «1. I cittadini degli Stati membri dell'Unione europea e i loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente possono accedere ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale. [...] 3-bis. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 si applicano ai cittadini di paesi terzi che siano titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o che siano titolari dello *status di rifugiato ovvero dello status di protezione sussidiaria*» (in corsivo sono evidenziate le modifiche).

(22) Cfr. art. 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di proporzione negli uffici statali siti nella provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego.

(23) Art. 12, c. 3, della direttiva n. 2009/50/CE del 25 maggio 2009, *sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati*. L'art. 12 stabilisce che «1. Per i primi due anni di occupazione legale nello Stato membro interessato come titolare di Carta blu Ue, la persona interessata può accedere al mercato del lavoro solo per esercitare attività retribuite conformi alle condizioni di ammissione previste all'articolo 5. Dopo i primi due anni, gli Stati membri possono concedere alle persone interessate lo stesso trattamento riservato ai cittadini nazionali per quanto riguarda l'accesso al lavoro altamente qualificato. [...] 3. Gli Stati membri possono limitare l'accesso al lavoro se le attività dello stesso comportano, anche in via occasionale, una partecipazione all'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia degli interessi generali dello Stato, nonché qualora, conformemente alla legge nazionale o comunitaria vigente, tali attività siano riservate ai cittadini nazionali».

(24) L'art. 1 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 108, *Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori* (segue)

sibilità di accesso al pubblico impiego per i lungo-soggiornanti il cui titolo sia stato rilasciato da un altro Stato membro e che hanno successivamente acquisito il diritto di soggiorno in Italia per motivi di lavoro (25). La mancata inclusione espressa di tali norme, come è stato rilevato anche in alcuni ordini del giorno presentati durante l'iter parlamentare di approvazione della legge europea (non posti in votazione perché accolti dal Governo) (26) potrebbe indurre a pensare che tali ipotesi siano state escluse.

L'ampliamento delle prestazioni sociali a favore dei soggiornanti di lungo periodo

La legge europea estende, anche al fine di porre termine ad una procedura di infrazione (27), l'ambito di applicazione dell'istituto dell'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, riconoscendone il diritto alla fruizione anche ai cittadini di paesi terzi.

L'istituto dell'assegno per il "nucleo familiare numeroso" è una misura assistenziale, introdotta nel 1998 (28), che, a differenza dell'assegno per il "nucleo familiare" (29), ha come destinatari i cittadini che abbiano un reddito al di sotto di una certa soglia, indipendentemente dall'appartenenza all'area del lavoro subordinato, e viene concessa dai comuni ed erogata dall'Inps. Tale misura, che nella formulazione originaria aveva ad oggetto i soli cittadini italiani, è stata estesa, con la legge finanziaria 2001, ai cittadini dell'Unione europea residenti in Italia (30) e, con una norma del 2007, anche ai cittadini di paesi terzi cui sia riconosciuto lo *status* di rifugiato politico o di protezione sussidiaria (31). A seguito delle perplessità avanzate dalla Commissione, relativamente alla necessità di garantire il principio della parità di trattamento nei settori dell'assistenza e protezione sociale anche ai cittadini lungo-soggiornanti, la legge europea 2013 ha esteso la misura assistenziale ai cittadini lungo-soggiornanti ed ai familiari cittadini di paesi terzi titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (32).

Il frammentato quadro dei diritti riconosciuti dall'ordinamento europeo

Il quadro normativo, europeo e nazionale, relativo ai diritti dei cittadini stranieri è frammentario e confuso. Per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti, si possono distinguere diverse categorie di soggetti: cittadini (in senso stretto), lavoratori europei, lavoratori dei nuovi Stati membri, cittadini eu-

ropei, cittadini di paesi terzi lungo-soggiornanti, cittadini di paesi terzi non soggiornanti di lungo periodo, immigrati irregolari (33).

Ciò non solo crea confusioni e contrasti giurisprudenziali, ma può anche alimentare i crescenti sentimenti anti-europeistici. Invero, vi è una forte spinta, da parte della giurisprudenza europea (e, in parte, nazionale) e della Commissione, a superare tali distinzioni, al fine di creare quanto meno un'area unica ove lavoratori e cittadini possano muoversi liberamente, anche confrontando e ponendo in concorrenza i differenti sistemi normativi ed amministrativi.

Note:

(segue nota 24)

altamente qualificati, introduce un nuovo art. 27-ter al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, che, al c. 14 sui limita a stabilire che «È escluso l'accesso al lavoro se le attività dello stesso comportano, anche in via occasionale l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero attengono alla tutela dell'interesse nazionale. È altresì escluso l'accesso al lavoro nei casi in cui, conformemente alla legge nazionale o comunitaria vigente, le attività dello stesso siano riservate ai cittadini nazionali, ai cittadini dell'Unione o ai cittadini del SEE».

(25) Art. 21 del dir. n. 2003/109/Ce.

(26) Al Senato: ordine del giorno n. G7.100 relativo al d.d.l. n. AS-588; alla Camera: ordine del giorno del 31 luglio 2013 n. 9/01327/007 relativo al d.d.l. n. AC-1327.

(27) Procedura di infrazione n. 2013/4009, relativa alla compatibilità di alcune disposizioni italiane con la direttiva n. 2003/109/CE in materia di *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, con particolare riguardo al diritto al sussidio per i nuclei familiari a basso reddito con almeno tre figli di età inferiore ai 18 anni.

(28) Art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

(29) L'assegno per il nucleo familiare è una misura assistenziale, introdotta con l'obiettivo di ridurre la situazione di bisogno determinata dai carichi di famiglia, fin dagli anni Trenta dello scorso secolo, ed è ora disciplinata dalla legge 13 maggio 1988, n. 153. Tale misura ha per beneficiari i lavoratori dipendenti che prestino la loro attività nel territorio dello Stato (indipendentemente dalla nazionalità), i soci lavoratori di cooperativa, i titolari di pensione derivante da un precedente rapporto di lavoro dipendente, ed altri soggetti individuati espressamente dalla legge. Cfr. M. Ferrera, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, 2012, 256 ss.; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2012, 601 ss.; M. Rudan Bricola, *Carichi di famiglia nel diritto della sicurezza sociale*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, II (1987).

(30) Art. 80, c. 5, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

(31) Art. 27 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

(32) Art. 13 della legge n. 97/2013, che ha sostituito, all'art. 65, c. 1, della legge n. 448/1998, le parole «cittadini italiani residenti» con «cittadini italiani e dell'Unione europea residenti, da cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonché dai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente».

(33) Su tali distinzioni, v. M. Gnes, *General Introduction: Towards an administration without frontiers? Migration Opportunities in Europe*, in *Revue européenne de droit public*, v. 21, 2009, 35 ss.

Ciò comporta un arretramento e depotenziamento del ruolo dello Stato, con conseguente perdita (o, meglio, trasferimento alle istituzioni europee) di sovranità. In questa prospettiva, i casi che la legge europea 2013 ha tentato di risolvere sono emblematici: sia l'accesso alla funzione pubblica, sia l'attribuzione di prestazioni assistenziali, infatti, costituiscono settori tradizionalmente connessi all'istituto della cittadinanza.

Si tratta, peraltro, di settori da tempo luogo di confronto e di scontro tra opposte tendenze.

In materia di accesso al pubblico impiego, un orientamento giurisprudenziale, supportato da un'isolata sentenza della Corte di Cassazione (34), ritiene tuttora sussistere il requisito della cittadinanza (italiana o di uno dei paesi appartenenti all'Unione europea); mentre, secondo un altro orientamento, tale requisito sarebbe ormai superato, sia sulla base di quanto stabilito da norme internazionali (come la Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro del 1975 *sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti*, che impegna gli Stati membri a garantire la parità di trattamento in materia di occupazione), sia perché contrario al principio di uguaglianza o ad altre norme italiane. E a supporto di tale ultima soluzione viene invocata, da numerosi giudici di merito, un'ambigua sentenza della Corte costituzionale, che ha chiesto ai giudici di adottare una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme (35).

Il diritto europeo ha contribuito, da un lato, ad intaccare in profondità il principio della riserva ai cittadini dei posti nelle pubbliche amministrazioni, estendendo il diritto di accesso prima ai cittadini europei (salvo i casi di posti che implicano la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri) e poi a determinate categorie di cittadini extracomunitari. Dall'altro, ha esteso anche a questi ultimi una serie di diritti previdenziali ed assistenziali.

Nell'ambito di un quadro normativo e culturale che, nonostante i forti contrasti, sembra volgere verso una crescente integrazione europea, differenziare tra diverse categorie di cittadini sembra sempre più un anacronismo storico e culturale. L'attenuazione dello stretto legame tra Stato e cittadini, per effetto di fenomeni come la crisi dello Stato (quale punto di riferimento giuridico e concettuale), la globalizzazione dell'economia e l'integrazione europea, porta anche al progressivo superamento dello stesso istituto della cittadinanza. Non solo per l'accesso alle prestazioni previdenziali ed assistenziali, ove ormai da tempo la giurisprudenza costituzionale ha legato la possibilità

di differenziare tra cittadini e stranieri alla verifica della ragionevolezza di tale scelta (36); ma anche per l'accesso alla funzione pubblica.

Il requisito della cittadinanza per l'accesso alla funzione pubblica è, d'altronde, invenzione moderna, strettamente connessa allo sviluppo dello Stato moderno ed all'affermazione della sua specialità, anche relativamente alla disciplina dell'impiego governativo (37). Ma esperienze passate (come quella, nel XII e XIII secolo, del podestà, individuato tra coloro che non appartenevano alla comunità) e contemporanee (con la possibilità per gli stranieri di far parte addirittura delle forze armate) (38) mostrano come tale requisito non solo non sia necessario, ma sia legato ad una specifica esperienza storica.

Quelli esaminati non sono che alcuni degli aspetti più evidenti di un processo, da tempo in corso ed accentuato dall'integrazione europea, che sta profondamente modificando il ruolo dello Stato ed il rapporto tra Stato e cittadino. E che deve spingere lo studioso a rivedere in chiave critica istituti antichi e dati per scontati, ancorati ad esperienze storiche e culturali che per lungo tempo ne hanno offuscato altre possibili prospettive (39).

Note:

(segue nota 33)

(34) Cass. civ., Sez. lav., 13 novembre 2006, n. 24170, in *Foro it.*, 2007, I, 61 ss., con nota di P. Passaglia, *In tema di parità tra cittadini italiani e stranieri nel diritto al lavoro*, ivi, 62 ss.; in *Riv. giur. lav.*, 2007, 218 ss., con nota di M. Grasso, *Gli ostacoli all'accesso degli stranieri al lavoro pubblico*, ivi, 230; in *Corr. giur.*, 2007, 362 ss., con nota di R. Foglia, *Sull'accesso degli extracomunitari agli impieghi pubblici*.

(35) Corte cost., 15 aprile 2011, n. 139, in *Giur. cost.*, 2011, 1797; in *Riv. it. dir. lav.*, 2011, 1184, con nota di A. Astengo, *Extracomunitari e pubblico impiego: la parola alla Corte costituzionale?*, ivi, 1184; e in *Dir. imm. citt.*, 2011, 2, 158 ss., con nota di M. Paggi, *Sull'illegittimità costituzionale della discriminazione nell'accesso al pubblico impiego: un'occasione mancata?*

(36) Cfr. Corte cost., 28 novembre 2005, n. 432, in *Giur. cost.*, 2005, 4657, con note di F. Rimoli, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, ivi, 4675 ss.; e di M. Gnes, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, ivi, 4681 ss.

(37) Sullo sviluppo della configurazione dell'impiego presso lo Stato come rapporto oggettivamente pubblico e sulla sua qualificazione come «status di speciale soggezione» (definito da S. Romano, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni*, in *Giur. it.*, 1898, IV, 238 ss., quale status di sudditanza speciale dell'impiegato pubblico) v. S. Battini, *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, 2000, 126 ss. e 254 ss.

(38) La possibilità per i cittadini di altri paesi di far parte delle forze armate si rinviene non solo nella *Légion étrangère* francese, il cui ordinamento è retto da specifiche ed antiche norme, ma anche in altre forze armate, come quella spagnola.

(39) Sulla necessità di rivedere criticamente la stesa nozione di cittadino v. S. Cassese, *Le trasformazioni dello Stato*, in *Lo Stato e il suo diritto*, Bologna, 2013, 10 ss.