

L'ACCESSO DEI CITTADINI DI PAESI TERZI AI POSTI DI LAVORO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LE PROSPETTIVE IN ITALIA E IN GERMANIA ALLA LUCE DELL'EVOLUZIONE EURO-UNITARIA

ACCESS OF THIRD-COUNTRY NATIONALS TO JOBS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND PROSPECTS IN ITALY AND GERMANY IN THE LIGHT OF EURO-UNIFICATION DEVELOPMENTS

Paolo Iafrate

Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

Abstract English: The access of third-country nationals to public administrations was introduced by Law no. 97 of 6 August 2013, in order to put an end to two pre-litigation procedures initiated by the Commission, which extended the possibility of access to jobs in public administrations, in cases where European citizens were already entitled, to their non-EU family members with the right of residence, as well as to foreign citizens with a long-term EC residence permit (so-called "long-stayers") or holders of refugee or subsidiary protection status.

This study analyses the Italian legislation in this field, both in its original version and in subsequent amendments, and then refers to the situation in other EU Member States. The study is based on the conviction that the increased employment of foreigners, not only in the private sector (including the higher professional segments), but also in the various areas of the public service (as is the case to some extent in Germany), will enable Italy to better manage a diverse society, given the different cultural backgrounds of its inhabitants.

Keywords: Public Administration; non-EU immigrants; long-term residence permit; Directive; Germany

Abstract Italiano: L'accesso ai posti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni dei cittadini di paesi terzi è stato introdotto con la Legge 6 agosto 2013, n. 97, al fine di porre termine a due procedure d'infrazione al diritto dell'Unione Europea e avviate dalla Commissione, accesso già in precedenza consentito ai cittadini dell'Unione europea, poi esteso anche ai cittadini di paesi terzi titolari del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (i cd. "lungo-soggiornanti"), ovvero titolari dello status di rifugiato, ovvero dello status di protezione sussidiaria.

Nel presente studio si analizza la normativa italiana sulla materia, nella sua versione originaria e poi nelle successive modifiche, successivamente si fa riferimento alla situazione riscontrabile in altri Stati membri dell'Unione Europea. Sottostante a questo

- ❖ Italian Review of Legal History, 9 (2023), n. 7, pagg. 261-294
- ❖ <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/index>
- ❖ ISSN 2464-8914 – DOI 10.54103/2464-8914/21917. Articolo pubblicato sotto Licenza CC-BY-SA.

studio vi è la convinzione che un maggiore impiego dei cittadini stranieri non solo nel settore privato (inclusi i segmenti professionali più elevati), ma anche nei diversi ambiti del pubblico impiego (come si riscontra in parte in Germania) consentirà all'Italia di gestire meglio una società diversificata, valorizzando meglio l'apporto delle diverse provenienze.

Parole chiave: Pubblica Amministrazione; cittadini di paesi terzi; permesso di soggiorno di lungo periodo; Direttiva; Germania

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'influsso ambivalente della storia europea: tra attaccamento alla nazione e nazionalismo; 3. Il nesso tra posti pubblici e cittadinanza nella tradizione italiana. – 3.1. Uno sguardo socio-statistico sulla presenza immigrata propedeutico alla riflessione giuridica. – 4. Il Trattato di Roma, la libera circolazione e l'impiego pubblico: l'interpretazione della Corte di giustizia. – 4.1. Le aperture della Corte di giustizia a favore dei cittadini dell'Unione Europea. – 5. L'accesso degli stranieri al pubblico in Italia. – 6. L'accesso degli stranieri al settore pubblico in Germania. – 6.1. Il lavoro nel settore del pubblico impiego in Germania. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

L'accesso al lavoro nella Pubblica Amministrazione è stato consentito ai cittadini di paesi terzi, purché titolari di permesso di soggiorno UE di lunga durata (o "lungo soggiornanti"), dalla Legge 6 agosto 2013, n. 97. In precedenza l'accesso ai posti della Pubblica Amministrazione era rimasto riservato agli italiani fino a quando, con l'applicazione del principio di libera circolazione, era stato esteso ai cittadini dell'Unione Europea.

Con l'apertura del settore pubblico anche ai cittadini di paesi terzi sono state pienamente recepite nell'ordinamento italiano tre Direttive europee (n. 2004/38/Ce, n. 2003/109/Ce e n. 2004/83/Ce).

È di tutta importanza sottolineare che la Corte di Giustizia della UE aveva dichiarato infondata l'interpretazione restrittiva del Trattato di Roma (sostituito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE¹) nella parte in cui riconosceva agli Stati europei la facoltà di salvaguardare il settore della Pubblica Amministrazione, precisando però che quest'ultima non poteva pregiudicare la libera circolazione anche, seppure non totalmente, nell'ambito delle istituzioni pubbliche². Da questa fondamentale distinzione sono derivati gli sviluppi che qui di seguito approfondiremo dai contenuti delle Direttive europee alle modifiche del Testo Unico sul Pubblico Impiego (Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche, che ha perciò previsto, seppure non in maniera

¹ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea pubblicato il 26 ottobre 2012 in Gazzetta IT ufficiale dell'Unione europea, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>

² Cfr par.3 Il Trattato di Roma, la libera circolazione e l'impiego pubblico: l'interpretazione della Corte di Giustizia, del presente contributo e le note bibliografiche.

generalizzata, l'accesso ai posti pubblici dei cittadini di paese terzi "lungo soggiornanti".

La formulazione letterale delle citate direttive sembrerebbe escludere gli stranieri dai posti pubblici, ma la Corte di Giustizia da tempo ha dichiarato infondata questa interpretazione restrittiva³. Il Testo unico sul Pubblico impiego ha tenuto conto delle pronunce della Corte di Lussemburgo ed ha previsto l'accesso ai posti pubblici dei cittadini non europei, solo in determinate ipotesi.

Le conseguenze, di tale situazione si collocano su un duplice piano: da una parte l'area pubblica viene sentita dagli immigrati come un ambito lontano dalla loro vita, dall'altra parte, il mancato accesso a questi posti si è rivelato di sostanziale pregiudizio alla creazione di leader delle comunità immigrate, privandole così di una funzionale rappresentanza.⁴

Nella predisposizione del saggio si è tenuto conto degli approfondimenti in precedenza condotti e, con continuità, si è enfatizzata una piena traduzione operativa.

Il primo paragrafo del saggio parte da un sintetico riferimento all'Europa, che in epoca moderna ha rafforzato la sua costituzione in nazione, con i benefici che ne sono derivati per motivare l'adesione dei cittadini al proprio territorio e la sua eccessiva enfasi che si è tradotta nel nazionalismo, che ha dato l'origine a due conflitti mondiali. Nel presente elaborato si è voluto ricordare questa deriva, che si riscontra in parte ancora oggi, così come si è voluto richiamare il forte idealismo dell'ultimo dopoguerra che ha consentito di dare l'avvio al processo d'integrazione europea.

Quindi la specifica normativa europea, sia quella contenuta nei Trattati che quelle espressa da varate con apposite Direttive, è stata presa in esame alla luce dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia, che ha aperto le porte dell'impiego pubblico prima ai cittadini dell'Unione Europea e poi anche ai cittadini di paesi terzi.

Gli altri paragrafi sono dedicati al recepimento del diritto europeo in Italia dove, sotto il peso di una concezione della Pubblica Amministrazione chiusa all'apporto degli stranieri, ancora oggi si stenta ad assicurarne una concreta traduzione pratica, infine un ulteriore approfondimento riguarda l'accesso dei cittadini di paesi terzi agli impieghi pubblici in Germania.

Nelle conclusioni si ribadisce l'importanza dell'accesso degli immigrati al pubblico impiego e questo a maggior vantaggio del Paese, delle singole persone interessate e delle collettività immigrate.

³ Sentenza della Corte 12 febbraio 1974 Giovanni Maria Sotgiu contro Deutsche Bundespost - Causa 152/73, par.4, p. 3: http://www.file.asgi.it/corte.di.giustizia.sentenza.del.12.febbraio.1974.causa.152_73.pdf; Corte di Giustizia, sentenza del 17 dicembre 1980, causa C-149/79, punti 10-18, pp. 3900-33905, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0149>

⁴ Pittau, Ridolfi, 2022; Pittau, 2022; Verschueren, 2018, pp.100-115.

In questo saggio si vuole mostrare che non ci deve accontentare solo della ricezione del diritto dell'Unione Europea nel nostro ordinamento e che bisogna, altresì adoperarsi per assicurarne un'applicazione effettiva.

2. L'influsso ambivalente della storia europea: tra attaccamento alla nazione e nazionalismo

A commento di questa evoluzione giuridica piace richiamare la tormentata storia del Vecchio continente in relazione alla formazione delle moderne nazioni avvenuta attraverso lo sganciamento dalle autorità centralizzate del Papato e del Sacro Romano Impero. Questo lungo processo, che affonda le sue radici nei secoli del Basso Medioevo, ha avuto dei momenti estremamente significativi nella Riforma protestante e nella Guerra di religione o dei Trent'anni, chiusa con la pace di Vestfalia del 1648⁵ (significativa al riguardo sia la Riforma protestante che la Guerra di religione)⁶.

Nel corso di tale processo l'appartenenza territorio con i suoi specifici problemi ha alimentato il concetto di nazione. Questo speciale attaccamento, per quanto riguarda i rapporti esterni ha portato all'occorrenza a contrapporsi alle altre nazioni e, all'interno del proprio territorio, a instaurare una netta distinzione tra autoctoni e locali, tra l'altro presenti in misura ridottissima rispetto alle attuali migrazioni stanziali.

Senza avere la pretesa riassumere complessità degli eventi accaduti nel corso di diversi secoli, ci pare che si possa rendere l'avvio da qui per distinguere tra attaccamento alla propria patria e nazionalismo. Del nazionalismo, portato ormai alle sue espressioni estreme, si sono colte le tragiche implicazioni negative dopo i due conflitti mondiali. Nell'ultimo dopoguerra, in un'Europa distrutta e impoverita, si è generato un diffuso e profondo senso di collaborazione tra gli Stati che ha portato alla creazione, a livello più ampio del Consiglio d'Europa (1949) e a livello più ristretto ma più vincolante giuridicamente di un'altra struttura stabile di cooperazione tra gli Stati la Comunità Economica Europea (1957). L'europeismo, che ha fatto registrare notevoli progressi nel potenziamento delle strutture europee con l'ampliamento dei trattati, si è indebolito negli anni 2000 proprio quando gli interessi dell'Europa e dei rispettivi Stati membri devono affrontare un confronto a livello globale e del territorio europeo, aumentando notevolmente il numero degli Stati membri e anche il numero degli immigrati residenti. La confusione tra patriottismo e nazionalismo non si sta rivelando affatto funzionale alla soluzione dei problemi da affrontare.

Ebbene l'immigrazione di cittadini di paesi terzi, ormai fortemente radicata in Europa e anche in Italia, comporta che si superi il concetto di estraneità degli immigrati per assicurare una maggiore coesione della società, proponendosi

⁵ Il rilievo a questo sganciamento è stato, ad esempio, dato in questa opera: Pittau, 2018.

⁶ Iafrate, 2018, pp.65-67.

come meta l'equiparazione nei diritti e l'attribuzione di un'ampia cittadinanza sociale (vanno in tal senso le citate Direttive europee), che è anche funzionale alla cittadinanza giuridica. Si può attuare così il graduale passaggio da stranieri intesi (una differenza intesa come estraneità) a immigrati dalle origini e dalle tradizioni differenti da comporre all'interno del quadro costituzionale dello Stato che li accoglie. L'ampliamento dei diritti da concedere agli immigrati, senza d'arginarli per il fatto di essere portatori di differenze semantiche, linguistiche, culturali e religiose, è una grande sfida per l'Europa, mentre ha trovato una tardiva ma ormai consolidata applicazione in nazioni nate con l'immigrazione e da questa ancora alimentate come il Canada e l'Australia che con le loro politiche interculturali dei primi anni '70, si configurano anche come equiparazione nei diritti e nell'accesso agevole alla cittadinanza.⁷

3. Il nesso tra posti pubblici e cittadinanza nella tradizione italiana

Come prima accennato, la maturazione concettuale avvenuta in ambito europeo ha portato a sancire l'accesso ai posti del pubblico impiego anche degli immigrati cittadini di paesi terzi, stabilmente residenti negli Stati membri.

I paesi europei sono diventati Stati moderni attraverso la presa di coscienza delle rispettive popolazioni dell'appartenenza a un determinato territorio con specifici problemi da affrontare quali politiche appositamente finalizzate che già a partire dalla riforma protestante e dalle guerre di religione, hanno avviato l'inizio della decadenza di un potere laico (il Sacro romano impero) e di un potere spirituale (il Papato) a livello europeo.

Negli stati moderni nati dall'appartenenza a una nazione attraverso uno specifico legame giuridico la cittadinanza è stata considerata un presupposto fondamentale per l'esercizio delle funzioni pubbliche⁸.

Infatti, tra la fine dell'Ottocento e all'inizio del Novecento, in Italia si riteneva che i posti nella Pubblica amministrazione fossero riservati ai cittadini⁹. In questo senso, si sosteneva che solo relativamente alle "cariche superiori o direttive", che cioè interessavano direttamente in maniera più sostanziale la Pubblica amministrazione, fosse necessario il possesso della cittadinanza, mentre per le "funzioni minori" e le "funzioni tecniche speciali" non lo fosse. Tale impostazione

⁷ Pittau, Ridolfi, 2022; Pittau, 2022. Comanducci, 2018.

⁸ D'Antonio, 2020, p. 134.

⁹ Manuale ad uso dei Senatori del Regno e dei Deputati contenente lo statuto, la legge elettorale, i Regolamenti delle due Camere e le principali Leggi organiche dello Stato con annotazione, 1960, p. 420, Legge 13 novembre 1859, n. 3725 (Casati), art.166 CAPO X: *La cittadinanza dello Stato non è una condizione richiesta per essere ammessi ai concorsi e per essere chiamati. eletti od autorizzati a dare un insegnamento qualunque pubblico, purché i candidati soddisfacciano ai requisiti voluti dalla legge*, per un maggiore approfondimento relativo al tema docenti vedasi Capo III ("Dei Professori e degli Istitutori", artt. 202-218); Presutti, 1889, p.79.

sembrava basarsi sulla distinzione tra incarichi decisionali e applicativi¹⁰. Questo orientamento che garantiva ai non cittadini la possibilità d'impiego seppure limitata nella pubblica amministrazione, non durò a lungo.

L'esempio più rappresentativo di impiego pubblico, per il quale non si riteneva di dover richiedere il possesso della cittadinanza italiana, era l'insegnamento universitario, il che attestava una notevole apertura alla circolazione delle idee. Tuttavia, durante il fascismo non solo venne meno la possibilità per gli stranieri di diventare docenti universitari, ma fu richiesto anche il possesso della cittadinanza italiana per le funzioni tecniche o minori¹¹.

La dottrina, influenzata da questa evoluzione, ha considerato il dipendente statale alla stregua di un cittadino speciale, legato allo Stato da «una relazione di appartenenza e di identificazione più intensa e profonda di quella del normale cittadino»¹².

Questa situazione si può riscontrare nel Testo unico delle leggi sugli impiegati civili dello Stato del 1908, il quale tra i requisiti necessari per essere nominato impiegato civile dello Stato prevedeva il possesso della cittadinanza italiana. Lo stesso collegamento si riscontrava nella legge del 1912 sulla cittadinanza italiana, la quale stabiliva che l'accettazione di un impiego dello Stato costituiva causa di acquisto della cittadinanza.

Anche dopo la caduta del fascismo e l'entrata in vigore della Costituzione italiana, questa posizione è perdurata ed ha influenzato la redazione della Carta Costituzionale¹³.

Di conseguenza, è stato stabilito nella Costituzione che per l'accesso alle funzioni pubbliche, – sia politiche che amministrative, il requisito della cittadinanza italiana; l'art. 51 della Costituzione al comma 1 ha disposto che «tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge»¹⁴.

A sua volta, l'articolo 98, comma 1, della Costituzione prevede che «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione» e l'art. 54.c.2, che «i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

La prima deroga al vincolo impiego pubblico-requisito della cittadinanza ha riguardato i cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione Europea. Nell'ambito dell'ampliamento delle competenze delle strutture comunitarie e del conferimento di più ampi diritti ai suoi cittadini in grado di non ostacolarne la libera circolazione, uno dei cardini iniziali della costruzione comunitaria.

In Italia a seguito della riforma normativa del lavoro pubblico, attuata con

¹⁰ Sayad, 2002, p. 368.

¹¹ Cassese, 1997, pp. 88-90.

¹² D'Antonio, 2020, pp.139-141.

¹³ Pavone, 2004,p.2

¹⁴ Gagliardi, 2012, pp. 123-124.

il D.lgs. n. 29/1993, i cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea (all'epoca ancora Comunità Economica Europea) accedono ai posti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, solo per quelle posizioni «che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale»¹⁵.

Come si evince da questa norma, l'inizio del processo di integrazione europea e il suo progressivo ampliamento hanno migliorato la posizione del cittadino europeo e ridimensionato il rigido legame tra funzionario pubblico e titolarità della cittadinanza¹⁶.

Nel contempo molti paesi europei sono stati caratterizzati dal fenomeno dell'immigrazione in entrata, che nel 2021 ha superato nei 27 Stati membri i 30 milioni¹⁷, dei quali una buona metà non ha la cittadinanza dell'Unione Europea. Inoltre, contrariamente a quanto si pensava nei primi decenni del dopoguerra, questa presenza è stata duratura e ha posto in maniera più stringente i problemi della convivenza e della partecipazione in uno stesso paese da parte di persone che vi risiedono stabilmente senza possederne la cittadinanza¹⁸.

3.1 Uno sguardo socio-statistico sulla presenza immigrata propedeutico alla riflessione giuridica

Al 31 dicembre 2021 nei 27 Stati membri dell'Unione Europea (UE) sono presenti 37.412.372 immigrati (aumento di due volte e mezzo e raddoppio dell'incidenza, pari a 8,4%) i paesi con una maggiore presenza, (assente il Regno Unito per via della Brexit), sono: Germania con 110.585.053 residenti (inc. 12,7%), Francia con 5.215.225 (inc. 7,7%), Spagna 5.368.178 (inc. 11,3%) e Italia con 5.171.894 (inc. 8,7%). L'incremento è stato notevole, in valori assoluti e percentuali, nei quattro paesi ma al primo posto sotto si collocano la Germania e la Spagna, seguite dall'Italia. Nell'Unione Europea, a fronte dell'8,4% che ha una cittadinanza straniera, si trova il 14,4% dei residenti che è nata all'estero la differenza tra i due valori è costituita da quelli che si sono naturalizzati.

L'Italia fino a tutti gli anni '70 non era interessata ai flussi migratori in ingresso, in quanto era un paese di emigrazione. Successivamente con un inizio graduale negli anni '90 e un processo più intenso negli anni '2000, ad oggi è uno dei maggiori paesi di immigrazione in Europa ed è ancor più è destinata a diventarlo nel futuro¹⁹. Secondo il Rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" 2022 della Direzione Generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro gli stranieri occupati sono pari a 2,3 milioni, il 10% degli

¹⁵ Albanese, 2019; D'Antonio, 2020, p.138.

¹⁶ Gnes, 2012.

¹⁷ *Dossier Statistico Immigrazione 2022*, pp. 55, 60.

¹⁸ Colucci, 2018, p. 198.

¹⁹ Barile, 1984, p. 32; Morin, 2001, p.27-28.

occupati con un tasso di occupazione (57,8) leggermente inferiore a quello degli Italiani (58,3%). Tuttavia gli inoccupati stranieri sono il 14,4%, rispetto al 9% degli italiani²⁰.

In base allo studio citato: *su un totale di circa 7,5 milioni di laureati italiani, nel 2020 ne sono emigrati all'estero 31 mila (4,2 ogni mille laureati). L'incidenza raddoppia nella fascia d'età 25-39 anni dove, su 2,6 milioni di laureati, ne sono emigrati quasi 23 mila (8,6 ogni mille).*

Il ricorrente dibattito sul fenomeno migratorio ha posto in evidenza che l'Italia che non solo non riesce a trattenere i suoi "Cervelli" ma neppure riesce ad attirare quelli dell'estero²¹. Al riguardo è emerso in apposite ricerche, che gli studenti stranieri in Italia, dopo aver concluso positivamente il loro corso, pensino per lo più ad un altro paese come luogo in cui far valere le loro capacità; pur avendo riportato un'impressione positiva della loro esperienza italiana in relazione ai rapporti con i docenti e i colleghi studenti²².

Inoltre, oltre un quarto dei migranti è costituito da persone con un livello di istruzione elevato, che offrono risorse, ambizione e motivazione tuttavia non sono in grado di mettere a frutto le proprie capacità, e quasi il 40 % è sovra qualificato per il lavoro che svolge, con un conseguente dispendio di potenziale²³.

²⁰ XII Rapporto Annuale su *Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia*, pubblicato oggi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (qui una sintesi), che presenta e analizza dati del 2021.

²¹ A livello regionale, le Regioni più piccole pagano il dazio maggiore: in Valle d'Aosta, nel 2020 sono emigrati oltre 7 laureati ogni 1000. Sopra quota 6 anche Trentino Alto Adige e Molise. Tra le Regioni più popolate, spicca il Veneto con 5,2 laureati emigrati ogni 1000. Registra il livello minimo il Lazio, con 2,5 laureati emigrati ogni 1000. In questo caso, è bene precisarlo, sono considerate solo le emigrazioni verso l'estero, escludendo quelle verso altre regioni italiane.

²² Questa riflessione tiene conto dell'ampia indagine che il Centro studi e ricerche Idos, per conto del Ministero dell'interno, per l'European Migration Network, una rete istituzionale creata dalla Commissione UE in ciascun Stato membro, *Gli studenti stranieri nelle università italiane; immagine empirica e approfondimenti*, del Centro studi Idos (Brandi, Giuliani, Pittau, Ricci, 2013 p.62-72), Sesto Rapporto EMN Italia, Roma, 2013 (il testo del rapporto è in inglese e in italiano). Cfr. Saint-Blancat (ed.), 2017; Idos-Istituto di Studi Politici "S. Pio V", (ed.) di Coccia, Pittau, Boffa, Gagliardi, 2016, p. 123; (ed.) di Coccia, Ricci, *L'Europa dei talenti. Migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea*, Edizioni Idos, Roma 2019, p.13-25; Bonifazi, 2017, pp. 92-100.

²³ Mengoni, 1996, p. 95; Vettori, 2010; Raimondi, 2011, ove viene posto l'accento sul diverso approccio, rispettivamente della Corte di Strasburgo e di quella di Lussemburgo, alla tecnica della proporzionalità e del bilanciamento applicate da entrambe; ISFOL, D'Agostino, Di Giambattista, Ferritti, 2016. Isfol OA: <<https://isfoloa.isfol.it/xmlui/handle/123456789/1661>>. Nello studio condotto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali *"Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" 2022: Il 70% degli stranieri residenti in Ue a fine 2020 vive nei 4 principali Paesi comunitari di immigrazione: Germania (10.585.053), Spagna (5.368.271), Francia (5.215.225) e Italia (5.171.894). Considerando*

Questi rilievi socio-statistici assumono anche una valenza giuridica e inducono a ritenere che l'attaccamento al proprio paese comporti anche un'apertura all'apporto di chi non è cittadino, considerandoli un'opportunità per lo sviluppo dell'intero territorio.²⁴

Riflettendo sul caso italiano è fondato affermare che, come l'emigrazione degli italiani all'estero ha contrassegnato il primo secolo e mezzo di vita dell'Italia unitaria, così l'immigrazione straniera in Italia contrassegnando quest'ultimo mezzo secolo, specialmente sulla base degli incrementi più sostenuti negli anni '2000. Nell'attuale popolazione straniera residente, più giovane di quella italiana, i non comunitari sono 3.361.554 (all'incirca 7 su 10) e per lo più titolari di permesso di soggiorno UE di lunga durata. Le acquisizioni della cittadinanza italiana si aggirano sulle 100.000 l'anno.

In relazione alla carente capacità dell'Italia di inserire professionalmente gli immigrati in maniera adeguata, va osservato che i lavoratori immigrati, tra occupati e disoccupati, sono 2,3 milioni e le analisi condotte mostrano concordemente come essi devono affrontare seri problemi per il fatto di essere inseriti nei settori d'impiego meno gratificanti e meno pagati (presso le famiglie, in edilizia, in agricoltura, nelle funzioni più basse dell'industria e dei servizi), peraltro con una diffusa inosservanza delle garanzie contrattuali e spesso anche delle coperture assicurative²⁵. L'ISTAT, nella sua indagine periodica permanente sul mercato del

i nati all'estero, che includono i sempre più numerosi naturalizzati, il numero lievita a 55,4 milioni. Inoltre, 5% tra gli iscritti alle università – segnala non solo le persistenti difficoltà delle giovani generazioni di permanere nel circuito formativo, ma anche il loro diffuso rischio di non poter competere per professioni altamente qualificate e di dover, perciò, replicare su di sé le dinamiche di segregazione occupazionale e subalternità sociale già vissute dai loro genitori. Una circostanza, questa, resa ancora più probabile dal fatto che circa metà dei già pochi iscritti stranieri nelle università italiane (102.200 nell'a. a. 2020/2021) è costituita da studenti internazionali (ovvero venuti dall'estero e non provenienti da studi superiori effettuati in Italia) e che tra tutti gli universitari stranieri la percentuale di laureati, a fine ciclo accademico, è pari ad appena il 40%. Persino tra i laureati ben il 32% ricopre una professione a bassa specializzazione o operaia: rispettivamente il 17,9% e il 13,9%, a fronte di appena lo 0,8% e l'1,4% tra gli italiani. Non sorprende, quindi, che ben un terzo dei lavoratori stranieri (32,8%) sia sovraistruito, ovvero abbia un titolo di formazione più alto rispetto alle mansioni che ricopre, contro un quarto degli italiani (25,0%), con le donne ancora una volta più penalizzate (sono sovraistruite il 42,5% delle straniere e il 25,7% delle italiane).

²⁴ Indagine condotta dal Centro Studi e Ricerche Idos, per conto del Ministero dell'interno, per l'European Migration Network, una rete istituzionale creata dalla Commissione UE in ciascun Stato membro: Brandi, Giuliani, Pittau, Ricci, 2013 (il testo del rapporto è in inglese e in italiano).

²⁵ XII Rapporto Annuale su Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, 2021. Secondo il Rapporto gli stranieri occupati il 10% degli occupati con un tasso di occupazione (57,8) leggermente inferiore a quello degli Italiani (58,3%). Tuttavia gli inoccupati stranieri sono il 14,4%, rispetto al 9% degli italiani. Lo studio citato rileva altresì che su un totale di

lavoro, ha rilevato che la cosiddetta sovra istruzione (il fatto di svolgere mansioni più basse rispetto alla formazione acquisita) riguarda misura percentuale più elevata gli immigrati rispetto agli italiani, mentre al contrario sono rappresentati in misura percentualmente più bassa tra gli immigrati qualificati: senza che purtroppo l'anzianità di servizio concorra a modificare significativamente questa collocazione sfavorevole.

I rilievi socio-statistici appena esposti inducono ad auspicare un maggiore inserimento degli immigrati nel settore pubblico.

Vi è un altro motivo di natura demografica che suggerisce di non trascurare questa consistente quota di popolazione, destinata sicuramente ad aumentare: ci riferiamo al futuro demografico del paese. Le proiezioni demografiche che coprono il periodo 2015-2065, sono state rese note dall'ISTAT il 25 aprile 2017.²⁶

Si riportano qui i risultati dello scenario, ritenuto più credibile rispetto alle ipotesi di quello più alto e basso, sottolineando però che alcuni valori posti a base delle proiezioni potrebbero mutare per decisioni politiche o per altri motivi.

L'ISTAT afferma che, «A meno di un qualche significativo cambiamento del contesto globale, pertanto, la futura evoluzione demografica appare in gran parte definita».

Secondo le proiezioni calcolate nella variante media la popolazione residente in Italia diminuirà a 58,6 milioni nel 2045 e a 53,7 milioni nel 2065 (7 milioni in meno rispetto ai 60,5 milioni del 2017). Nel 2065 l'età media dai 44,7 anni iniziali passerà a 50 anni. La popolazione sarà più vecchia e più longeva: la vita media sarà di 86,1 per gli uomini e di 90,2 per le donne.

Alla diminuzione della popolazione si aggiunge il quasi generale peggioramento degli altri indicatori demografici. Alla fine del periodo di previsione le nascite si ridurranno a 422 mila all'anno e i decessi aumenteranno a 768 mila unità, si prevede che entrino nel periodo 2015-2065 complessivamente in Italia 14,4 milioni.

Al 1° gennaio 2019, i cittadini residenti in uno Stato membro dell'UE e aventi la cittadinanza di un paese terzo erano 21,8 milioni, pari al 4,9 % della popolazione dell'UE-27.

Inoltre, al 1° gennaio 2019, 13,3 milioni di cittadini residenti in uno degli Stati membri dell'UE-27 avevano la cittadinanza di un altro Stato membro dell'Unione.

In particolare, il numero più elevato di stranieri residenti nell'UE-27 si è registrato in Germania (10,1 milioni di persone), Italia (5,3 milioni), Francia (4,9 milioni) e Spagna (4,8 milioni).

Tutto ciò depone a favore di un funzionale inserimento degli immigrati nel

circa 7,5 milioni di laureati italiani, nel 2020 ne sono emigrati all'estero 31 mila (4,2 ogni mille laureati). L'incidenza raddoppia nella fascia d'età 25-39 anni dove, su 2,6 milioni di laureati, ne sono emigrati quasi 23 mila (8,6 ogni mille).

²⁶ L'ISTAT ha curato un rapporto esaustivo su queste proiezioni: www.istat.it/it/files/2017/04/previsioni-demografiche.pdf

mercato del lavoro e nella società, fermo restando che, nelle attuali condizioni geopolitiche che colpiscono per la loro problematicità, si richiederebbe da parte dell'Unione Europea e dei Paesi di partenza un livello più stringente di collaborazione per pervenire a una certa regolazione dei flussi.

4. Il Trattato di Roma, la libera circolazione e l'impiego pubblico: l'interpretazione della Corte di giustizia

Il requisito della cittadinanza per l'ammissione ai pubblici uffici ed alle cariche elettive è stato reso di più viva attualità dal processo d'integrazione europea, nel cui ambito è stato anche avviato a soluzione dopo le incertezze iniziali.

Il Trattato di Roma del 25 marzo 1957 apparve inizialmente ancorato a una visione che collegava funzione pubblica e cittadinanza²⁷.

Ebbene, nonostante la libera circolazione delle persone fosse prevista come uno dei cardini della neocostituita Comunità Economica Europea, non si pensò a superare tale nesso, che comportava delle chiusure a chi si spostava in un altro Stato membro ed era interessato a lavorare nel settore pubblico.

L'art. 48, co. 4, TCE²⁸, dedicato alla libera circolazione, stabiliva *che tali disposizioni non si applicavano agli impieghi nella pubblica amministrazione*. Tale previsione rimase immutata nelle successive modifiche dei trattati europei, come si può riscontrare nel testo dell'art. 45, co. 4, TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea²⁹, approvato a Lisbona il 13 dicembre 2007), secondo la

²⁷ Comanducci, 2018.

²⁸ Trattato internazionale che ha istituito la CEE, firmato il 25 marzo 1957.

²⁹ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 10 settembre 2014, causa C-270/13, par. 43. Secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di «pubblica amministrazione» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE deve ricevere un'interpretazione e un'applicazione uniformi nell'intera Unione e non può pertanto essere rimessa alla totale discrezionalità degli Stati membri (v., in particolare, sentenze Sotgiu, EU:C:1974:13, punto 5, e Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punto 38). Inoltre, tale deroga deve ricevere un'interpretazione che ne limiti la portata a quanto è strettamente necessario per salvaguardare gli interessi che essa consente agli Stati membri di tutelare (v. sentenza Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punto 41); par. 44 A tale proposito la Corte ha già dichiarato che la nozione di «pubblica amministrazione» ai sensi dell'articolo 45, paragrafo 4, TFUE riguarda i posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche e presuppongono pertanto, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza (v., in particolare, sentenze Commissione/Grecia, C-290/94, EU:C:1996:265, punto 2, e Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punto 39); par. 45. Per contro, la deroga di cui all'articolo 45, paragrafo 4, TFUE non trova applicazione a impieghi che, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia

dottrina tale norma è un'espressione della c.d. "riserva di sovranità"³⁰ poiché esclude l'applicazione della normativa europea sulle libertà di circolazione nell'ipotesi in cui si tratti di attività interessate dall'esercizio di pubblici poteri.

Al riguardo, D'Antonio, ha ritenuto che queste clausole di esclusione evidenziano

[...] quanto fosse all'epoca radicata, nei Paesi sottoscrittori, quella concezione tradizionale del pubblico impiego che ne enfatizzava ad un tempo la specialità rispetto al lavoro privato ed il nesso con la sovranità statale. Alla base della deroga vi erano inoltre sia la preoccupazione di proteggere le identità nazionali, sia l'attenzione quasi esclusiva agli aspetti economici della nuova istituzione sovranazionale³¹.

Comunque, le basi poste per l'avvio dell'integrazione europea rivelarono un dinamismo interno così forte da consentire il superamento di tale chiusura che sembrava invalicabile senza una revisione del Trattato. A ciò, invece, si è pervenuti a seguito delle pronunce della Corte di giustizia. Di tale apertura hanno beneficiato i migranti dell'Unione Europea e successivamente anche gli altri per effetto di una specifica Direttiva.

Per quanto riguarda i cittadini di paese terzi è emersa nel corso del tempo la

alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta (sentenze Commissione/Grecia, EU:C:1996:265, punto 2, e Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punto 40), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62013CJ0270&from=IT>

³⁰ Gaja, 2004, pp. 8-9. V. anche Barnard, 2007, p. 391. Cfr. Conclusioni del 28 maggio 1974 alla causa Jean Reyners c. Stato belga, causa 2-74, in Racc., 1974, p. 662, per il quale «l'autorità pubblica è l'incarnazione della sovranità dello Stato, e come tale consente ai soggetti che ne sono investiti di avvalersi di prerogative che esorbitano dal diritto comune, di privilegi e di poteri coercitivi cui i privati devono sottomettersi. La facoltà di esercitare autorità non può quindi emanare che dallo Stato, direttamente o in forza di una delega conferita a persone che non debbono necessariamente far parte dei pubblici dipendenti». Da questo punto di vista, l'art. 55 dev'essere assimilato all'art. 48, n. 4, il cui scopo — come avete affermato nella causa Sotgiu, già ricordata — è di consentire agli Stati membri di precludere ai lavoratori stranieri l'accesso a determinate attività nella pubblica amministrazione, a quelle, cioè, che comportano l'esercizio della pubblica autorità. Il fine dell'art. 55 non è molto diverso: esso prevede l'esclusione dei cittadini di altri Stati membri da attività lavorative indipendenti il cui esercizio comporterebbe la facoltà di avvalersi delle prerogative suddette. Non a caso gli autori del trattato hanno usato il termine «attività» nell'art. 55. Essi hanno voluto operare una netta distinzione tra «attività» e «professioni», lo si desume dall'art. 57 che nel n. 3 si occupa in particolare delle professioni medico-farmaceutiche, mentre nel n. 2 parla genericamente di attività indipendenti. È questo anche il caso dell'art. 60, 2° capoverso, che contempla «le attività delle libere professioni», <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CC0002&from=IT>

³¹ D'Antonio, 2020, p. 141, nota 32; Fuentetaja Pastor, 2003, p. 37 ss.; Gnes, 2018, p. 143 ss.; Palazzo, 2017, p. 762 ss.; Claessens, 2008, p. 323.

loro presenza strutturale nei paesi europei.

Il loro trattamento, inizialmente equiparato ai cittadini europei in misura limitata, ha conosciuto un'evoluzione che ha consentito di includerli sia nell'ambito dei diritti socio-lavorativi che nel pubblico impiego.

Va sottolineato che nel funzionamento del processo d'integrazione europea l'interpretazione della normativa pronunciata dalla Corte di giustizia in fase di sentenze pregiudiziali ha esercitato un impatto fondamentale per diverse ragioni: è obbligatorio ricorrere alla Corte di Lussemburgo nel caso in cui venga invocata una norma europea di dubbia interpretazione prima che si pronunci il giudice di legittimità; inoltre la decisione della Corte di Giustizia europea ha valore non solo sul caso in questione ma su ogni altro caso analogo, prevalendo sulla giurisprudenza nazionale di segno contrario.

In altri termini al fine di superare queste discriminazioni nell'ambito dell'accesso dei cittadini stranieri ai posti pubblici appare opportuno richiamare quanto indicato nella Comunicazione della Commissione Europea dell'11 dicembre 2002³² Libera circolazione dei lavoratori – realizzarne pienamente i vantaggi e le potenzialità, secondo la quale:

la Corte ha sviluppato la sua interpretazione dell'articolo 39, paragrafo 4, del Trattato CE: gli Stati membri sono autorizzati a riservare gli impieghi nella pubblica amministrazione ai loro cittadini solo se questi impieghi sono direttamente collegati ad attività specifiche della pubblica amministrazione, vale a dire quando questa sia investita dell'esercizio dell'autorità pubblica e della responsabilità di salvaguardare gli interessi generali dello Stato, ai quali vanno assimilati quelli delle pubbliche collettività, quali le amministrazioni comunali. Tale criteri deve essere valutati in funzione delle mansioni e del posto di lavoro. Il costante orientamento della Corte di giustizia ha osservato che gli Stati membri possono legittimamente invocare la riserva di nazionalità per i soli impieghi nell'amministrazione pubblica "che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato (...)" (in tal senso: CGUE, sent. 26 maggio 1982 in causa C-149/79 - Commissione c/ Regno del Belgio; id., sentenza 27 novembre 1991 in causa C-4/91 - Bleis c/ Ministère de l'Éducation Nationale; id., sentenza 2 luglio 1996 in causa C-290/94 - Commissione c/ Repubblica Ellenica). Nella pronuncia la Corte ha previsto che, ad esempio, gli impieghi nelle poste o nelle ferrovie, o ancora gli impieghi di idraulico, di giardiniere o di elettricista, di professore, di infermiere e di ricercatore civile non possono essere limitati ai cittadini nazionali.

4.1 Le aperture della Corte di giustizia a favore dei cittadini dell'Unione Europea

Nella vita dell'Unione Europea, l'interpretazione giurisprudenziale ha acquisito una rilevanza fondamentale³³.

³² Commissione delle Comunità Europee, comunicazione del 11 dicembre 2002, COM(2002) 694, pp. 20-22.

³³ Ziller, 2011.

Il confine tra la norma di attuazione della libera circolazione (superamento della discriminazione) e l'eccezione ostativa (requisito della nazionalità per l'inserimento nella funzione pubblica), era mantenuto in vigore nei paesi europei in assenza di una specifica normativa europea che imponesse il superamento delle restrizioni nazionali³⁴.

Di conseguenza, l'usuale lettura dell'articolo 48, comma 4°, del Trattato di Roma portava a escludere i migranti europei, beneficiari della libera circolazione, dall'inserimento nell'ambito del pubblico impiego.

Le sentenze della Corte di Lussemburgo sono state fondamentali nell'interpretarle in maniera aperta la dizione formale della norma e poi ritenerla estensibile anche ai migranti non europei "lungo soggiornanti" sulla base di un'apposita Direttiva³⁵.

Nel 1974, con la pronuncia *Sotgiu*³⁶, la Corte ha "ribadito" il limite per l'accesso a determinati posti, precisando comunque che il rapporto di lavoro, una volta istauratosi deve prevedere il medesimo trattamento previsto per i cittadini europei.

In particolare, secondo il giudice europeo:

tenuto conto del carattere fondamentale che assumono nel sistema del trattato i principi della libera circolazione e della parità di trattamento dei lavoratori all'interno della Comunità, alle deroghe ammesse dal n. 4 dell'art. 48 non può essere attribuita una portata più ampia di quella connessa al perseguimento del loro specifico scopo. Gli interessi, che la clausola di deroga permette agli Stati membri di tutelare, sono salvaguardati grazie alla libertà di assumere cittadini stranieri soltanto in certi settori e per certe attività della pubblica amministrazione.

Nella sentenza Commissione c. Belgio del 1980³⁷, la Corte di giustizia ha stabilito il carattere derogatorio alla connessione tra esercizio di funzioni pubbliche e requisito della cittadinanza³⁸.

La sentenza sottolinea che la norma

³⁴ Piergigli, 2018.

³⁵ http://www.emnitalyncp.it/wp-content/uploads/2020/07/Percorsi-di-cittadinanza-in-Italia-per-i-cittadini-di-paesi-terzi_DEF.pdf

³⁶ Sentenza della Corte del 12 Febbraio 1974, Giovanni Maria Sotgiu Contro Deutsche Bundespost. (Domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Bundesarbeitsgericht), Causa 152/73, [Http://Www.Jus.Unitn.It/Appalti/Giurisprudenza/Eu/1970-79/C152-73_1974.Html](http://Www.Jus.Unitn.It/Appalti/Giurisprudenza/Eu/1970-79/C152-73_1974.Html)

³⁷ In tema di pubblico impiego e esercizio di pubblici poteri si veda CGUE C-149/79 Commissione c. Belgio, 17 dicembre 1980. Secondo la Corte, le deroghe al principio della libera circolazione si riferiscono ai posti che 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» par.10, p.18.

³⁸ Bonato, 2010, pp. 233-248.

pone fuori del campo d'applicazione un complesso di 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. Posti del genere presuppongono infatti, 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.

L'orientamento giurisprudenziale, sostenuto dagli approfondimenti della dottrina, ha adottato una nozione funzionale di pubblica amministrazione, basata sui due concetti, tra loro connessi, di "esercizio dei pubblici poteri", ovvero la «tutela degli interessi generali dello Stato, delimitazione dei trattamenti discriminatori, nonché l'obbligo per il legislatore nazionale di consentire l'ingresso a tutti gli altri impieghi pubblici ai cittadini degli Stati membri».

Pertanto «il limite della nozione di pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n.4, non può essere lasciato alla completa discrezione degli Stati membri», poiché altrimenti il rapporto tra cittadinanza e pubblico impiego perde, il suo carattere di assolutezza.

Secondo la giurisprudenza europea, assume rilevanza la funzione effettivamente svolta per l'impiego nel quale lo Stato abbia scelto di avvalersi della facoltà di stabilire la riserva della cittadinanza.

La Corte, ha previsto i criteri per una valutazione caso per caso, *senza dare una precisa individuazione dei posti o delle funzioni che possono essere riservate ai cittadini, ha stabilito che, per potere rientrare nell'eccezione, occorre che vengano soddisfatti due condizioni: il primo è quello per cui l'impiego in questione deve comportare l'esercizio, sia pure indiretto, di pubblici poteri; il secondo quello per cui esso deve riguardare la tutela degli interessi generali dello Stato o delle "pubbliche collettività".*

A seguito di tale impostazione la Corte ha avuto modo di chiarire che non partecipano all'esercizio di pubbliche potestà, anche se qualificati ad altri fini come dipendenti pubblici, gli addetti a mansioni tecnico-operative presso le Ferrovie e le amministrazioni comunali, gli infermieri assunti negli ospedali pubblici, gli insegnanti tirocinanti, i ricercatori del CNR, i lettori di lingua straniera delle università, gli insegnanti delle scuole secondarie³⁹.

Le aperture giurisprudenziali riguardanti i cittadini dell'Unione Europea sono state antesignane delle aperture che in seguito hanno riguardato anche i cittadini di paesi terzi dopo che l'apposita Direttiva ne ha consentito l'accesso anche al pubblico impiego⁴⁰.

³⁹ Comanducci, 2018.

⁴⁰ Caterini, 1996, p. 224 ss.

5. *L'accesso degli stranieri al pubblico in Italia*

Anche in Italia⁴¹, in applicazione della Direttiva europea, i titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo godono in materia di lavoro degli stessi diritti previsti per i cittadini dell'Unione Europea, ivi incluso l'accesso ai posti pubblici⁴².

La Carta Costituzionale, subordina la posizione del funzionario pubblico a quella del cittadino, come si evince sia dall'art. 51, che dall'art.54 della Costituzione⁴³.

In precedenza, come abbiamo visto, l'accesso a questi posti era stato esteso (non senza ritardi e difficoltà) ai cittadini originari di un altro Stato membro dell'Unione Europea⁴⁴.

Secondo l'art. 2 del Testo Unico delle disposizioni riguardanti lo Statuto degli impiegati civili dello Stato approvato con il D.P.R. n. 3 del 1957, la cittadinanza italiana è un requisito necessario per accedere al pubblico impiego.

In particolare, la disposizione individua le funzioni per le quali è richiesto il possesso della cittadinanza (quelle che "comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi" e "funzioni di controllo e legittimità"), riserva sottoposta alla decisione, motivata caso per caso, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁵.

Al riguardo è opportuno richiamare una interessante pronuncia del Consiglio di Stato che in relazione all'accesso dei cittadini stranieri alla qualifica di Direttore del Museo di Beni Culturali ha rilevato che la riserva di nazionalità⁴⁶ non può precludere ruoli di dirigente della pubblica amministrazione agli stranieri, se non si tratti di posizioni con funzioni autoritative⁴⁷.

Più precisamente, per effetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, questo orientamento ha trovato un'applicazione sempre più restrittiva, per cui la riserva in favore dei cittadini di altri Stati membri presso le pubbliche amministrazioni è consentita solo nel caso in cui tali impieghi comportino

⁴¹ Nicolaïdis, Schmidt, 2007, p. 717.

⁴² http://www.europeanrights.eu/public/commenti/commento_tria.pdf

⁴³ Morozzo della Rocca (ed.), 2007; Terzi, 2015.

⁴⁴ Schierup, 2006.

⁴⁵ Consiglio di Stato, A.P. 25 giugno 2018, n. 9, p.14-17, il massimo giudice amministrativo ha stabilito che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a), D.P.C.M. n. 174 del 1994 e l'art. 2, comma 1, d.P.R. n. 487 del 1994, laddove impediscono in modo assoluto la possibilità di attribuire posti di livello dirigenziale nelle amministrazioni dello Stato a cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, risultino insanabilmente in contrasto con il par. 4 dell'art. 45 del TFUE e che, in assenza di possibili interpretazioni di carattere adeguativo, debbano essere disapplicati. <https://www.giuridanella.it/wp-content/uploads/2018/06/A.P.-9-2018.pdf>, Gagliardi, 2020, p. 163 ss.; D'Antonio, 2020, p.148.

⁴⁶ Cassese, 1997, p. 88; Gnes, 2012, p. 7 ss.; Corte di giustizia, 3 giugno 1986, causa 307/84, Commissione c. Francia; 3 luglio 1986, 66/85 Lawrie-Blum c. Lan Baden Wüttemberg; 16 giugno 1987, causa 225/85, Commissione c. Repubblica italiana.

⁴⁷ Salsiah Alisjahban, Asada-Miyakawa, 2021.

l'esercizio di pubblici poteri, sia pure indirettamente, e riguardino la tutela degli interessi generali dello Stato e della pubblica collettività.

Il legislatore nazionale, per conformarsi ai principi stabiliti dalla giurisprudenza europea, ha stabilito che «i cittadini degli Stati membri della Comunità economica europea possono accedere ai posti di lavoro presso la pubblica amministrazione che non implicano esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri, ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale» (Art. 37 co.1 d.lgs. n.29 del 3 febbraio 1993), e nel contempo ne ha affidato la regolamentazione con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), relativamente alla individuazione degli impieghi da continuare a ritenere subordinati al possesso della cittadinanza italiana.

In attuazione di detta previsione è stato adottato il D.C.P.C.M, 7 febbraio 1994, n. 174, successivamente integrato dal D.P.C.M. n. 623 del 1994, ancora in vigore.

L'art. 1 del D.P.C.M. n. 174/199 dispone una riserva di posti di livello dirigenziali con funzioni di vertice amministrativo nell'ambito delle amministrazioni pubbliche statali e non statali, per quanto riguarda segnatamente: i posti come magistrati, avvocati e procuratori dello Stato; nei ruoli civili e militari della Presidenza del Consiglio dei Ministri; il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Corpo Forestale dello Stato⁴⁸.

L'articolo 2 del D.P.C.M. n. 174 dispone anche che siano riservati ai cittadini italiani le funzioni «che comportano l'elaborazione, la decisione, l'esecuzione di provvedimenti autorizzativi e coercitivi», nonché le «funzioni di controllo di legittimità e di merito».

Nei posti riservati agli italiani non sono invece inclusi quelli per i quali occorre il titolo di studio della scuola dell'obbligo, quelli per i quali possono concorrere anche i cittadini europei che non hanno la cittadinanza italiana

A beneficio dei cittadini non europei l'art. 11, co. 1, dir. 2003/109/CE, 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 retribuzione⁴⁹.

In particolare, sussiste l'obbligo degli Stati membri di autorizzare i beneficiari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria «a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente

⁴⁸ Decreto del presidente del consiglio dei ministri 7 febbraio 1994, n. 174 Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche.

⁴⁹ Battaglia, 2017.

applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione»⁵⁰.

Nell'ambito dei cittadini di paesi terzi ammessi ad accedere al lavoro nel pubblico impiego una specifica categoria è costituita dai titolari di protezione internazionale.

È consentito allo Stato membro di limitare l'accesso ai diversi ambiti del pubblico impiego limitatamente alle attività lavorative che la legislazione nazionale riserva ai cittadini nazionali.

Al riguardo, è opportuno ricordare che, per quanto concerne l'accesso dei cittadini stranieri ai posti della pubblica amministrazione, la Direttiva 2003/109/CE riguarda lo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, mentre la Direttiva 2004/38/CE concerne il diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e risiedere⁵¹.

In un primo tempo, nel recepire queste Direttive comunitarie, non fu del tutto soddisfacente l'adeguamento dell'ordinamento italiano. Infatti, il decreto legislativo n. 3 del 2007⁵², aveva lasciato immutata la disposizione del Testo unico sul pubblico impiego che permetteva esclusivamente ai cittadini degli Stati membri l'accesso a determinati posti del settore pubblico; escludendo di conseguenza i cittadini dell'UE anche se "lungo soggiornanti", nonostante la contrarietà della dottrina e le sentenze emesse dalla Corte di giustizia nei casi Pilot 1769/11/JUST e 2368/11/HOME)⁵³.

Quindi, di fronte all'intervento della Commissione europea e al paventato avvio di un procedimento di infrazione agli obblighi dell'Unione Europea è stata approvata la Legge n. 97/2013, recante imposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Detta legge ha modificato l'art. 38 del Testo Unico sul pubblico impiego per consentire l'accesso al pubblico impiego, oltre che ai cittadini dell'Unione Europea anche ai «loro familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente» (art. 38, co. 1 e, inoltre, ai cittadini di Paesi terzi «titolari del permesso di soggiorno UE di lungo periodo o titolari dello status di rifugiato ovvero dello status di protezione sussidiaria» (art. 38, co. 3-bis)⁵⁴.

⁵⁰ Direttiva 2004/83/ce del consiglio 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, Art. 26, commi 1 e 3.

⁵¹ Bastagli, Hunt, 2020, p.13.

⁵² Per i familiari dei cittadini comunitari, si veda il D.lgs. 6.2.2007, n. 30, di attuazione della dir. 2004/38/CE, cit.; per i soggiornanti di lungo periodo, il D.lgs. 8.1.2007, n. 3, di attuazione della dir. 2003/109/CE, cit.; per i titolari di protezione internazionale, D.lgs. 19.11.2007, n. 251, di attuazione della dir. 2004/83/CE.

⁵³ D'Antonio, 2020, p. 158; Battaglia, 2017, p. 6.

⁵⁴ Relazione al Parlamento sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela anno 2013, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni

Pertanto è stato così formalmente superato il problema della possibilità⁵⁵ di impiegare i cittadini di paesi terzi nella pubblica amministrazione e sono stati modificati in tal senso le norme di legge e i regolamenti applicativi. A questo progresso “formale” si è accompagnato, però, in misura molto ridotta quello “sostanziale” poiché mancano gli elementi di fatto che possano attestare un significativo inserimento di questa categoria di migranti. Nonostante il tempo trascorso le categorie abilitate a inserirsi non hanno goduto di una soddisfacente attuazione nella normativa.

Al fine di comprendere questo ritardo in fase di applicazione, comunque da superare, è opportuno soffermarsi sulla mentalità invalsa nella tradizione giuridica italiana a considerare le funzioni nella pubblica amministrazione non estendibili ai cittadini stranieri.

6. L'accesso degli stranieri al settore pubblico in Germania

La decisione di inserire un paragrafo dedicato alla Germania è stato suggerito dal fatto che si tratta del più popoloso Stato membro e anche di quello che conta un maggior numero di immigrati, per cui da tale riferimento si ricavano suggerimenti utili anche per il contesto italiano. Per facilitare la comprensione del caso tedesco si è ritenuto opportuno citare diverse leggi di riferimento è poi di tutta importanza sottolineare che la dizione “residenti con background migratorio” include senz'altro i titolari di permesso di soggiorno UE di lunga durata ma anche altri immigrati che non sono in possesso di tale titolo: nel valutare i risultati delle indagini condotte in quel paese bisogna tenere conto di questa distinzione.

Prendiamo qui in considerazione la Legge sulla residenza, l'occupazione e l'integrazione degli stranieri nel territorio federale 1) (Legge sulla residenza - AufenthG⁵⁶) ha il fine di gestire e limitare i flussi di stranieri nella Repubblica

Razziali (Unar), p.40, per un maggiore approfondimento vedasi Tribunale di Milano, sez. lavoro, ordinanza n. 5738/2010 del 30/07/2010; Tribunale di Venezia 8/10/2010; Tribunale di Firenze, sez. distaccata di Pontassieve del 15/11/2010; Tribunale di Bologna, n. 528/2010 del 08/03/2011; Tribunale di Trieste, sez. lavoro, ordinanza R.G. 408/11 del 01/07/2011; Tribunale di Trieste, sez. civile, ordinanza del 22/07/2011; Tribunale di Milano 12.8.2011; Tribunale di Genova 16 agosto 2011; Tribunale di Milano, sez. lavoro, sentenza n. 6287 del 20/12/2011; Tribunale di Brescia, sez. lavoro, ordinanza n. 3027 del 29/12/2011; Tribunale di Firenze, sentenza proc. n. 5365 del 27/01/2012; Corte d'Appello di Firenze, ordinanza cautelare 3 maggio 2012; Tribunale di Roma, sez. lavoro, ordinanza 14 dicembre 2012. <https://unar.it/portale/documents/20125/51622/Relazione-al-Parlamento-2013.pdf/724a133a-4ae6-9240-fb61-9f04094bede9?t=1620397725985>

⁵⁵ Buffa, 2006; Corsi, 2018; Gagliardi, 2012, pp. 121-122.

⁵⁶ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet 1) (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) Nichtamtliches Inhaltsverzeichnis, Legge sulla residenza nella versione pubblicata il 25 febbraio 2008 (BGBl. I p. 162), modificata da ultimo dall'articolo 3 della legge del 20 aprile 2023 (BGBl. 2023 I n. 106)”, <https://www.>

Federale di Germania. La normativa organizza l'immigrazione tenendo in debita considerazione le capacità di ammissione e integrazione e gli interessi della stessa, in termini di economia e mercato del lavoro.

Naturalmente il permesso di soggiorno di lungo periodo – UE consente la mobilità all'interno del territorio dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 13, comma 2 della Direttiva 2003/109/CE.

Allo stesso tempo, la legge serve anche ad adempiere agli obblighi umanitari del paese. A tal fine regola l'ingresso, la residenza, l'attività economica e l'integrazione degli stranieri⁵⁷.

Con questa legge è stata recepita nell'ordinamento la Direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo⁵⁸.

Entrando nel merito delle disposizioni prima citate va osservato che il legislatore definisce nella Sez. 9 – il permesso di soggiorno permanente (*Niederlassungserlaubnis*)⁵⁹ e nella sezione *Sezione 18c (Niederlassungserlaubnis*

gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html

⁵⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final. V. il numero monografico di Freedom Security & Justice: European Legal Studies, 2021, n. 2, Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell'asilo – Towards a Common European Framework and a New Governance of Migration and Asylum (Presentazione di A. Di Stasi, Editoriale di P. Pinto de Albuquerque, Saggi, articoli e commenti di M.C. Carta, E. Celoria, M. Cometti, F. Di Gianni, C. Fratea, F. Gaudiosi, L. Marin-E. Pistoia, D. Musmeci, F. R. Partipilo, F. Perrini, N. Ruccia, T. Russo, P. Salvati, A. Sardu, C. Scissa, S. Villani), reperibile online al sito internet <http://www.fsjeurostudies.eu/2021,-n.-2-.html>.

⁵⁸ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1980121530&table_name=loi&reldoc=y&docid=48e5e2212; <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48e5e2212>; https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/15216/1/BSA3_Europe_of_Migrations_online.pdf; https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/englisch_aufenthg.html

⁵⁹ Sez. 9 - Permesso di Soggiorno Permanente (*Niederlassungserlaubnis*). Nella Sezione 9°) Sez. 9a. Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU Permesso Ue Per Soggiornanti di Lungo Periodo viene disciplinato il permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo.

(1) Il permesso di soggiorno di lungo periodo dell'UE è un titolo di soggiorno permanente. La sezione 9 (1), le frasi 2 e 3 si applicano di conseguenza.

In assenza di disposizioni contrarie nella presente legge, il permesso di soggiorno di lungo periodo dell'UE è equivalente al permesso di residenza permanente.

(2) Lo straniero può ottenere un permesso di soggiorno di lungo periodo UE ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2003/109 / CE se 1.

1. lo straniero risiede da cinque anni sul territorio federale con titolo di soggiorno,

2. la sussistenza economica dello straniero e delle persone a suo carico sono assicurate da un reddito fisso e regolare,

3. lo straniero ha sufficiente conoscenza della lingua tedesca,

*für Fachkräfte*⁶⁰) disciplina il permesso di soggiorno a tempo indeterminato per lavoratori qualificati⁶¹ e le modalità di ottenimento di tale titolo. Nel terzo

4. lo straniero possiede una conoscenza di base del sistema giuridico e sociale e dei modi di vivere sul territorio federale,

5. tale permesso di soggiorno non è precluso per motivi di ordine o sicurezza pubblica, tenuto conto della gravità o della natura della violazione dell'ordine o della sicurezza pubblica o del pericolo derivante dallo straniero, della durata del soggiorno dello straniero fino ad oggi e dell'esistenza di legami sul territorio federale

6. lo straniero dispone di un alloggio sufficiente per sé e per i familiari conviventi., https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html

⁶⁰ Nella Sezione 18c (Niederlassungserlaubnis für Fachkräfte: 1) I lavoratori qualificati possono ottenere un permesso di soggiorno permanente senza il consenso dell'Agenzia federale del lavoro, se:

1. sono titolari di un titolo di soggiorno ai sensi degli articoli 18a, 18b o 18d da quattro anni,

2. hanno un lavoro conforme ai requisiti stabiliti nelle sezioni 18a, 18b o 18d,

3. hanno versato contributi obbligatori o volontari al regime obbligatorio di assicurazione pensionistica per almeno 48 mesi o forniscono la prova di avere diritto a prestazioni comparabili da un regime assicurativo o pensionistico o da una compagnia di assicurazioni, e

4. hanno una sufficiente padronanza della lingua tedesca,

5. i requisiti della sezione 9 (2) frase 1 nn. 2 e da 4 a 6, 8 e 9 sono soddisfatti; la sezione 9 (2) frasi da 2 a 4 e 6 si applica di conseguenza.

Il periodo di cui alla frase 1 n. 1 è ridotto a due anni e il periodo di cui alla sentenza 1 n. 3 è ridotto a 24 mesi se il lavoratore qualificato ha completato con successo una formazione professionale o un corso di studi in Germania. (2) In deroga al paragrafo 1, al titolare di una Carta blu UE viene concesso un permesso di soggiorno se ha lavorato per almeno 33 mesi ai sensi dell'articolo 18b paragrafo 2 e ha versato contributi obbligatori o volontari all'assicurazione pensionistica obbligatoria per questo periodo o ha sostenuto spese per una prova del diritto a prestazioni comparabili da parte di un'assicurazione o di un istituto di previdenza o di una compagnia di assicurazioni e i requisiti di cui all'articolo 9 capoverso 2 frase 1 numero 2 e da 4 a 6, 8 e 9 sono soddisfatti e ha una conoscenza di base della lingua tedesca. L'articolo 9 capoverso 2 frasi da 2 a 4 e 6 si applica di conseguenza. Il termine di cui alla frase 1 è ridotto a 21 mesi se lo straniero ha una conoscenza sufficiente della lingua tedesca.

3) In casi speciali, un lavoratore altamente qualificato in possesso di un diploma universitario può ottenere un permesso di soggiorno permanente senza il consenso dell'Agenzia federale del lavoro, se vi è motivo di presumere che l'integrazione nel modo di vivere nella Repubblica federale di Germania e la sussistenza dello straniero senza assistenza statale è assicurata e se i requisiti della sezione 9 (2) frase 1 n. 4 sono soddisfatte.

⁶¹ <https://www.legislationline.org/documents/id/7223>; <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=1464>; https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=61888; <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf>.

comma più precisamente si evidenzia *che* il governo del Land può stabilire che la concessione del permesso di soggiorno permanente richieda l'approvazione dell'autorità suprema del Land o di un organismo da essa designato⁶².

In particolare, i lavoratori altamente qualificati comprendono in particolare le seguenti persone, a condizione che abbiano diversi anni di esperienza lavorativa:

1. ricercatori con conoscenze tecniche speciali
2. personale docente in posizioni di rilievo o personale scientifico in posizioni di rilievo.

6.1 Il lavoro nel settore del pubblico impiego in Germania

La Germania è una Repubblica federale, suddivisa in 16 *Länder*.

La costituzione tedesca si basa sulla suddivisione dei poteri, il sistema di governo federale e l'autogoverno delle autorità locali.

I *Länder* dispongono di poteri legislativi propri, ma ciascuno ha il compito di attuare le attività decise a livello statale.

Il settore pubblico (*Öffentlicher Dienst*) comprende il lavoro di più di 4 milioni e mezzo di lavoratori suddivisi nello Stato (*Bund*) nelle regioni (*Länder*) e nei circondari e comuni (*Landkreise und Gemeinden*).

Il lavoro nelle scuole e negli ospedali statali, negli uffici di collocamento, nell'ente pensionistico e nello stato sociale, rientrano nell'ambito del settore pubblico.

In Germania per istituzioni di riferimento sono presenti tre macro aree d'impiego nel settore pubblico. Queste aree sono il governo federale, le regioni e le municipalità. Ogni macro area impiega due diverse categorie di lavoratori pubblici: *Beamte* (funzionari che devono avere la cittadinanza tedesca oppure di un paese UE) e *Angestellte* (impiegati), ognuno regolato da un regime legislativo differente.

Per i *Beamter* trova applicazione la legislazione federale definita dal parlamento per determinare diritti e doveri così come remunerazione, trattandosi di funzionari statali.

Le condizioni salariali, di formazione e di lavoro degli *Angestellte*, invece, sono regolate dagli stessi contratti applicati nel settore privato. Condizioni specifiche di lavoro sono comunque determinate in conformità a una negoziazione tra i datori di lavoro e il sindacato.

I *Beamter* sono impiegati nelle autorità pubbliche e nel servizio civile, ma anche nella polizia e nell'esercito, nella scuola e nella politica. Lo status di *Beamter* non può essere rimosso una volta assegnato. Gli *Angestellten* sono impiegati in tutte

pdf?reldoc=y&docid=584ac33c4;

⁶² <https://www.make-it-in-germany.com/en/visa/living-permanently-in-germany/settlement-permit>; <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/administrative-reform/federal-public-service/federal-publi-service-node.html>; https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html

le altre funzioni pubbliche, dalla cultura al sociale, dal territorio alla sanità.

L'autorità pubblica impiega un terzo di *Beamten* e due terzi di *Angestellten*.

Secondo uno studio dell'Istituto federale di ricerca sul mercato del lavoro di Norimberga, attualmente l'integrazione dei rifugiati⁶³ nel mondo del lavoro tedesco funziona ancora oggi. Tra la fine del 2015 e l'inizio 2016, arrivarono nel paese circa 880.000 migranti, la maggiore parte proveniente dalla Siria.

Più del 40% dei rifugiati che vivono in Germania, hanno un'occupazione. L'analisi rivela che nel 2019 quasi 400.000 rifugiati tra i quindici e i sessantaquattro anni in Germania avevano un impiego.

Il sistema si fonda su un principio valido per ogni tipo di occupazione: dalla più qualificata a quella meno retribuita. In Germania non si ha accesso al mondo del lavoro se prima non è soddisfatto un periodo di apprendistato o formazione. La formazione in questo caso è rivolta soprattutto agli studenti che frequentano scuole superiori e università. Il sistema mette direttamente in relazione gli enti di formazione con le aziende in cerca di lavoratori.

Lo Stato federale, attraverso l'Agenzia del lavoro (*Arbeitsagentur*), con la collaborazione di *Länder* e Comuni, mette a disposizione corsi di formazione gratuiti, che prevedono anche corsi di lingua tedesca. Sempre secondo l'Agenzia federale per il lavoro nel 2018 si è registrato un aumento del 14,8% del numero dei rifugiati che hanno frequentato corsi di formazione. Nel 2018, i siriani e gli afgani richiedenti asilo, iscritti ai corsi di formazione in tutto il Paese sono stati 13.900. Nel 2017 erano stati meno di 10.000. I settori del mercato del lavoro nei quali si riscontra un'occupazione maggiore, sono: la gastronomia e la ristorazione, le ditte per la pulizia, l'edilizia, il settore di assistenza sanitaria e sociale. Non mancano però le "eccellenze". Vi sono numeri concernenti operai specializzati, medici, ingegneri e informatici⁶⁴.

Le problematiche relative all'integrazione sussistono anche in Germania nonostante la legge fondamentale tedesca all'art 33⁶⁵ *Artikel 33 - Grundgesetz für*

⁶³ Rheinland-Pfalz, Ministerium für Integration, Familie, Kinder und Frauen - 50 Jahre Anwerbeabkommen, disponibile in: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2015/01/gesetz-zur-verbesserung-der-rechtsstellung-von-asylsuchenden-auslaendern.html>

⁶⁴ Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, (BGBl. I S. 1224, del 21.6.2012), disponibile in: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27I_2022_39_inhaltsverz%27%5D__1666975243941; https://dejure.org/BGBl/2012/BGBl._I_S._1224

⁶⁵ Articolo 33 - Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania (GG) G v. 23 maggio 1949 Gazzetta ufficiale federale p.1 ; modificato da ultimo dall'articolo 1 G. c. 19 dicembre 2022 Gazzetta ufficiale federale I pagina 2478. L'articolo 33 ha una versione precedente ed è citato in 21 regolamenti(1) Ogni tedesco ha gli stessi diritti e doveri civili in ogni paese.(2) Ogni tedesco ha pari accesso a tutti gli uffici pubblici in base alla sua idoneità, qualifiche e rendimento professionale.(3) Il godimento dei diritti civili e civici, l'ammissione ai pubblici uffici ei diritti acquisiti nel pubblico impiego sono indipendenti

die Bundesrepublik Deutschland (GG), stabilisca la parità di trattamento e il libero accesso a cariche e incarichi nella pubblica amministrazione tedesca; soprattutto per quanto concerne le diversità sociali nel mercato del lavoro, così come evidenziato dal Rapporto del Consiglio degli esperti delle fondazioni tedesche sull'integrazione e la migrazione (*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*).

In particolare, nel settore della pubblica amministrazione si riscontrano episodi di discriminazione, prive di reti di sostegno, soprattutto per mansioni di grado superiore in assenza di strumenti che possano mettere a conoscenza i cittadini con un trascorso migratorio delle opportunità di carriera⁶⁶.

I lavoratori immigrati sono sottorappresentati nel settore pubblico⁶⁷, come si evince dal rapporto di monitoraggio dell'integrazione degli stati federali nel 2017⁶⁸.

A livello dirigenziale dell'amministrazione, pubblica, le persone con un passato migratorio sono in misura ancora minore. Secondo uno studio del DeZIM Institute (Centro tedesco per la ricerca sull'integrazione e la migrazione) del 2019, solo il 4,6% aveva un passato migratorio. I dirigenti sono stati suddivisi in "amministrazioni ministeriali" (federali e statali), autorità federali, pubbliche amministrazioni europee e regionali⁶⁹.

La diversità sociale si riflette anche nel mercato del lavoro. La partecipazione al mercato del lavoro delle persone provenienti da un contesto migratorio è aumentata negli ultimi decenni. Tuttavia, si trovano ancora in situazione di

dal credo religioso. Nessuno deve subire alcun danno a causa della sua adesione o non appartenenza a un credo o credenza; (4) L'esercizio dei poteri sovrani deve essere delegato in via permanente, di norma, agli addetti al pubblico impiego che si trovano in un rapporto di servizio e fedeltà di diritto pubblico; (5) Il diritto del servizio pubblico deve essere regolamentato e ulteriormente sviluppato, tenendo conto dei principi tradizionali del servizio civile professionale.

⁶⁶ De Petris, 2022, pp. 35-79.

⁶⁷ In Germania, solo il 10,7% di tutti i dipendenti era nel servizio pubblico un "background migratorio". Per fare un confronto: nella popolazione totale, la percentuale di persone provenienti da famiglie immigrate era di circa il 22,5% nel 2017. Nel medesimo anno le donne con background migratorio erano più rappresentate nel settore pubblico rispetto agli uomini: l'11,3 % delle impiegate nel settore pubblico aveva un background migratorio. Tra i dipendenti maschi, il 9,9 % proveniva da famiglie immigrate. Con oltre il 15 %, il Baden-Württemberg aveva la percentuale più alta di dipendenti con un passato migratorio nel settore pubblico. La percentuale di persone provenienti da famiglie immigrate nella popolazione era di circa il 29,1%.

⁶⁸ IntMK (2017): Integrationsmonitoring der Länder 2015-2017, [S. 16](#), [S. 112f](#).

⁶⁹ Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) (2020): Teilhabe ohne Teilnahme? Wie Ostdeutsche und Menschen mit Migrationshintergrund in der bundesdeutschen Elite vertreten sind, DeZIM Research Notes 4|20, Seite 13; Methodische Erklärungen, p. 24

disagio per diversi aspetti importanti: in media lavorano in aree meno qualificate e mal retribuite, hanno più spesso rapporti di lavoro atipici e lavorano meno frequentemente nel settore pubblico. Queste differenze possono essere principalmente spiegate anche per la titolarità di qualifiche formali inferiori. Le istituzioni del settore culturale differiscono da altre aree della società in termini di partecipazione: occuparsi della diversità è diventata da tempo la norma qui, o lo è sempre stata. Dai primi anni '2000 ciò è dovuto non da ultimo all'universalità dell'espressione culturale e artistica. La pratica interculturale è anche una parte indispensabile della vita culturale in molte comunità e distretti⁷⁰.

Al riguardo, l'indagine condotta dalla Fondazione Friedrich Ebert su incarico del Centro tedesco per la ricerca sull'integrazione e la migrazione (DeZIM eV)⁷¹ ha condotto uno studio sull'accesso alla pubblica amministrazione dei cittadini stranieri. «*Nun liegt „Ein Zeitfenster für Vielfalt: Die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“* - Una finestra temporale per la diversità: l'apertura interculturale dell'amministrazione" evidenzia una sotto rappresentazione dei dipendenti con un passato migratorio, soprattutto a livello dirigenziale. Tale situazione si riscontra per esempio anche per le donne. Alcune amministrazioni sono già molto attive in entrambi i settori della parità di trattamento e anche nell'inclusione delle persone con disabilità, ma non tutte le amministrazioni nella stessa misura. Attualmente, a livello federale si sta lavorando al cosiddetto "Piano d'azione nazionale per l'integrazione" attraverso un'apertura interculturale dell'Amministrazione federale. L'obiettivo è includere nella Pubblica Amministrazione un cospicuo numero di dipendenti con un'importante esperienza migratoria.

Le persone con un passato migratorio non sono ben rappresentate nel settore pubblico e soprattutto nella pubblica amministrazione di grado elevato, anche se la loro presenza in percentuale è leggermente aumentata negli ultimi anni. Ciò è dovuto principalmente al fatto che, pur avendo le giuste qualifiche, non dispongono di modelli di ruolo o reti adeguati e pertanto non sono a conoscenza di tali opportunità professionali. Lo Stato ha tutto l'interesse a tenere conto delle persone con un passato migratorio nell'ambito della sua politica delle risorse umane. Infatti una forza lavoro diversificata può rispondere meglio e in modo più efficiente ai bisogni di una popolazione multiculturale in ragione delle sue diverse

⁷⁰ SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION, Jahresgutachten 2021. Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht, p. 13, disponibile in: https://www.svr-migration.de/wpcontent/uploads/2021/04/SVR_Kernbotschaften_2021.pdf (11.11.2021), p.4 di 6.

⁷¹ Vor diesem Hintergrund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM e.V.) mit der Erstellung einer Studie beauftragt. Nun liegt „Ein Zeitfenster für Vielfalt: Die Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“, <https://www.fes.de/themenportal-flucht-migration-integration/artikelseite-flucht-migration-integration/vielfalt-in-der-oeffentlichen-verwaltung-die-zeit-zu-handeln-ist-jetzt>

provenienze⁷².

L'exkursus sulla legislazione tedesca qui riportato, consente di evidenziare la maggiore preoccupazione delle istituzioni tedesche di inserire concretamente gli immigrati economici e rifugiati nel tessuto sociale e lavorativo, agendo con una particolare insistenza sull'apprendimento della lingua e sulla formazione professionale.

7. Conclusioni

L'Europa, costituita da paesi di tradizione secolare, ha avuto difficoltà a superare l'orientamento nazionalista.

Il secondo dopoguerra è stato un momento fortunato, perché prima con la fondazione del Consiglio d'Europa e con l'istituzione della Comunità economica europea (oggi Unione Europea), sono state poste le basi per una fruttuosa collaborazione tra gli Stati.

I testi normativi dell'Unione europea, considerati nella loro interpretazione

⁷² Al fine di far fronte a questa disparità di trattamento nel 2021 la senatrice per il lavoro, l'integrazione e gli affari sociali Elke Breitenbach nel 2021 ha presentato una proposta di legge che stabiliva una quota per l'inserimento dei migranti nel settore pubblico, in quanto meno rappresentati nella pubblica amministrazione rispetto agli autoctoni, così come previsto per la parità tra uomini e donne. In particolare, l'obiettivo della proposta era di stabilire un regolamento sulle quote richiamando l'articolo 33 capoverso 2 Legge fondamentale (GG). Infatti, questa disposizione garantisce a ogni tedesco "parità di accesso a tutti gli uffici pubblici in base alla loro idoneità, qualifiche e prestazioni professionali" e si applica al governo federale così come agli stati e ai loro comuni. Il concetto di carica pubblica deve essere inteso in senso lato e comprende dipendenti pubblici, giudici e militari, nonché dipendenti del settore pubblico. Tuttavia, tale proposta presenta diverse criticità a livello costituzionale. Infatti, una quota di migranti incontrerebbe diversi ostacoli costituzionali, perché a differenza della parità di genere, non esiste a livello normativo una formula che prevede l'uguaglianza tra migranti e non migranti. Inoltre, l'articolo 3 comma 3 S.1 GG vieta addirittura di discriminare o favorire chiunque a causa della sua discendenza o origine. Il divieto di collegare le differenze giuridiche a una delle caratteristiche cosiddette disapprovate potrebbe essere reinterpretato come un'esigenza di uguaglianza di fatto per i migranti (cfr. BVerfG sulla "lingua" disapprovata del 17 maggio 1983, Az. 2 BvR 731/80). Ebbene, senza emendare la legge fondamentale con l'obbligo di promuovere l'uguaglianza di fatto per i migranti, probabilmente non si potrà introdurre una quota come quella proposta dal senatore per il lavoro, l'integrazione e gli affari sociali di Berlino. Infatti una tale integrazione, sarebbe almeno costituzionalmente giustificata alla luce dell'articolo 33.2 della legge fondamentale per prendere in considerazione il background migratorio dei candidati come criterio ausiliario nell'attribuzione di cariche pubbliche. Il legislatore tedesco a sua volta, disporrebbe di un concetto costituzionale di migranti a cui attenersi per la regolamentazione delle quote. Cfr. Roßner S. *Öffentlicher Dienst in Berlin: Grundgesetz gegen Migrantenquote*. In: Legal Tribune Online, 27.01.2021, https://www.lto.de/persistent/a_id/44110/

letterale, non hanno riflettuto questa apertura, che è avvenuta in seguito, quando le norme approvate sono state esaminate con una lettura "aperturista" dalla Corte di giustizia di Lussemburgo.

Dal primo decennio degli anni '2000 è stato recepito nell'ordinamento giuridico italiano la Direttiva Europea sui permessi di lunga durata n.2003/109/CE, a dire il vero ancora poco conosciuta e scarsamente applicata in Italia. Questa Direttiva consente l'accesso anche degli immigrati cittadini di paesi terzi ai posti pubblici, ad eccezione di quelli che comportano l'esercizio dell'autorità statale o abbiano attinenza con la sicurezza pubblica.

La Direttiva mira a conseguire una maggiore equiparazione tra autoctoni e lavoratori non appartenenti a Stati membri dell'Unione Europea sia in generale che nel settore del pubblico impiego, rendendoli parte viva della società.

Queste norme sono tali da incidere radicalmente sul contenuto della cittadinanza "sociale" (e cioè all'inserimento nella società) dei cittadini stranieri, anche se non nella forma più completa rappresentata dalla titolarità della cittadinanza italiana tout court⁷³.

La situazione giuridica, dopo i chiarimenti giurisprudenziali intervenuti a livello europeo e nazionale, risulta chiara, ma non altrettanto a livello applicativo caratterizzata in Italia dalla ricorrenza di discriminazioni e dalla mancanza di pari opportunità; nonostante la presenza di una normativa che consentirebbe di superare una molteplicità di inconvenienti che favoriscono l'emarginazione⁷⁴.

Si rende, pertanto, necessaria un'attenta riflessione agli aspetti applicativi della normativa qui esaminata, così come si richiede un maggiore impegno operativo per inserire anche i cittadini stranieri "lungo soggiornanti" nei vari ambiti della società, inclusi quelli dei funzionari pubblici.

Ebbene una situazione giudica può considerarsi soddisfacente non solo quando si raggiunge un livello interpretativo uniforme agli obiettivi prefissati (ed a questo si è pervenuti seppure con ritardi notevoli da comportare il rischio di una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea), ma anche quando ci si è adoperati dinamicamente sul piano dell'informazione e dell'operatività. Si tratta di una prospettiva, che non solo favorisce una maggiore profondità all'integrazione, ma è funzionale a uno sviluppo del Paese, ormai multinazionale per le diverse origini dei suoi residenti ma non ancora adeguatamente interculturale. Di conseguenza è auspicabile una pubblicizzazione più ampia di questa informativa, superando la ritrosia a riconoscere che un cittadino straniero non europeo possa concorrere nei bandi indetti per numerosi impieghi pubblici, ovviamente menzionando tale possibilità anche nei bandi di concorso.

L'integrazione è una materia che rientra nelle competenze delle Regioni,

⁷³ Ingravalle F., *La Carta Sociale Europea 18 ottobre 1961 – 18 ottobre 2011* in www.coe.int; Cassese, 2009.

⁷⁴ Ventura, Surace, 2018, pp. 6-14, https://www.lavorodirittieuropa.it/images/articoli/pdf/ARTICOLO_VENTURA_SURACE.pdf

mentre il bilancio delle risorse necessarie si stabilisce a livello statale⁷⁵ e, a questo livello, non si parla più di uno specifico fondo immigrazione a complemento delle risorse per le politiche sociali in generale. A ciò si aggiunge che non sono state effettuate ricerche sull'applicazione della Direttiva UE che ha dischiuso l'accesso ai posti pubblici.

Altri paesi, fortemente caratterizzati dall'immigrazione come il Canada e l'Australia, hanno risolto radicalmente il rischio di emarginare i cittadini stranieri, prevedendo per l'acquisizione della cittadinanza un'attesa di pochi anni e attuando una politica multiculturale basata sulle pari opportunità, e l'equiparazione nei diritti rafforzando anche nei nuovi venuti il senso di appartenenza al Paese che li ha accolti.

Le collettività italiane, che sono consistenti in entrambi i paesi citati, sono un esempio dell'efficacia di questo "nuovo corso", che ha enfatizzato le potenzialità in tutti i campi. Il nuovo corso interculturale, avviato nei primi anni '70 ha posto fine a un'esperienza discriminatoria non solo nei confronti degli italiani (considerati a lungo "i meridionali" d'Europa in segno di mancato apprezzamento) ma anche degli immigrati delle altre nazionalità ammessi al soggiorno stabile.

Speriamo che queste considerazioni servano da stimolo, anche in Italia, a inquadrare il fenomeno migratorio non europeo nell'ambito di una progettazione più esaustiva e più aperta al futuro⁷⁶.

In Germania le pari opportunità e la partecipazione possono rappresentare un modello per la società. Tanto più che in vista dell'imminente ondata di pensionamenti nel settore pubblico, è demograficamente necessario dare maggiore considerazione ai potenziali candidati con un background migratorio.

Il Rapporto del Consiglio degli esperti delle fondazioni tedesche sull'integrazione e la migrazione (*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration*) invita ad adottare o rafforzare misure che consentano un accesso adeguato, ciò include, ad esempio, offerte di stage, stage o campagne corrispondenti che si rivolgono specificamente a persone con un background migratorio. Inoltre, gli enti pubblici potrebbero attrarre ancora di più le persone con un passato migratorio, ad esempio nell'ambito di scambi di lavoro o di servizi di orientamento al lavoro.

L'Italia invece è un paese che già offre poche opportunità alle proprie giovani generazioni, in termini occupazionali, meritocratici e di mobilità sociale, ma sembra essere ancora più parsimonioso con chi ha ascendenze da altri paesi⁷⁷. I giovani stranieri potrebbero essere molto competitivi sul mercato del lavoro attraverso le elevate competenze multiculturali e linguistiche; ma il percorso scolastico dei giovani stranieri deve essere considerato fondamentale per rafforzarne le conoscenze e competenze specifiche. Inoltre, quest'ultimo

⁷⁵ D'Alessio, 2020.

⁷⁶ Sartori, 2020; Pittau, Vacaru, 2020, pp. 15-30.

⁷⁷ Losana, 2022, pp. 143-148.

andrebbe completato con un accesso ampliato, ai soggetti meritevoli, nei posti più qualificati sia del mercato occupazionale privato che di quello pubblico. Ciò servirebbe a contrastare le tensioni sociali e le ideologie estremiste e favorire così l'integrazione e la coesistenza pacifica tra comunità e individui⁷⁸.

La libera circolazione dei lavoratori nei servizi pubblici è indipendente da qualunque settore specifico; essa tiene unicamente conto della natura del posto di lavoro. Di conseguenza solo due categorie di posti possono essere messe in evidenza: quelle che comportano l'esercizio dell'autorità pubblica e la responsabilità della salvaguardia dell'interesse generale dello Stato e quelle che non comportano tale esercizio.

Pertanto, a tal fine appare opportuno emendare il DPCM n. 174/1994 al fine di inserire il criterio di selezione dei «posti» sostituendolo con i requisiti dell'imparzialità e della parità di trattamento nei posti pubblici che consentano legittimamente di motivare l'esclusione o l'inclusione dall'accesso al lavoro nelle pubbliche amministrazioni i cittadini di altri paesi dell'Unione Europea ed i cittadini di paesi terzi⁷⁹.

Il caso italiano ha posto in evidenza una chiusura di natura inerziale dovuta alle abitudini del passato (così è stato anche in altri Stati membri) e purtroppo, le aperture di principio rischiano di restare bloccate, in quanto è del tutto minimale la presenza dei cittadini non appartenenti a Stati dell'Unione Europea soggiornanti di lungo periodo nei posti pubblici⁸⁰.

Questa carenza impedisce agli interessati di esercitare il loro protagonismo e impedisce allo Stato italiano di avvalersi in pieno delle loro talenti, determinando un insidioso divario tra nuovi cittadini residenti (anche se non con cittadinanza italiana) e cittadini italiani.

A questo punto l'analisi giuridica diventa anche proposta sociale in quanto equivale a un incentivo a superare, in una comune visione europea, la chiusura agli immigrati lungo soggiornanti, che costituiscono una parte sempre più importante della popolazione europea in generale dell'Italia ma pressoché del tutto inesistente nel settore del pubblico impiego, per i quali il mancato possesso della cittadinanza italiana continua a essere un ostacolo⁸¹.

Bibliografia

Albanese A., 2019: *L'accesso degli stranieri al lavoro nella pubblica amministrazione e l'adeguamento (solo giurisprudenziale) alla disciplina europea*, in "Questione

⁷⁸ Gagliardi, 2020, p.163 e ss.

⁷⁹ Tribunale di Firenze, Sezione lavoro, RG n. 1090/2017, pag.7 -12.

⁸⁰ Battaglia, 2017.

⁸¹ Bronzini, 2011, p. 491 e ss.

- Giustizia”, https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-accesso-degli-stranieri-al-lavoro-nella-pubblica_19-09-2019.php
- Barile P., 1984: *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, pp.512.
- Barnard C., 2007: *The substantive law of the EU: the four freedoms*, Oxford, New York, Oxford University Press
- Bastagli F., Hunt A., 2020: *Social protection and the future of work. A gender analysis*, in <https://odi.org/en/publications/social-protection-and-the-future-of-work-a-gender-analysis/>
- Battaglia F., 2017: *I differenti orientamenti giurisprudenziali in materia di accesso al pubblico impiego fra atteggiamenti di chiusura e approcci più attenti al diritto dell'Unione Europea*, in “Federalismi.it”
- Bonato G., 2010: *La libertà di circolazione e soggiorno nell'Unione europea e la tutela dell'ordine pubblico*, in *Italies* [Online], 14 | 2010, Online, pp. 233-248, <http://journals.openedition.org/italies/3284>; DOI: <https://doi.org/10.4000/italies.3284>
- Bonifazi C., 2017: *Migrazioni e integrazioni nell'Italia di oggi*, Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali, Roma, ed. Tiferno Grafica – Città di Castello
- Brandi C., Giuliani M., Pittau F., Ricci A., (eds), 2013: *Gli studenti stranieri nelle università italiane; immagine empirica e approfondimenti*, del Centro studi Idos, Sesto Rapporto EMN Italia, Roma
- Bronzini G., 2011: *Le Corti europee rimettono in gioco i diritti del personale Ata*, in “Rivista giuridica del lavoro”, pp.9-21.
- Buffa F., 2006: *Dipendenti pubblici extracomunitari? Il no della Cassazione e il sì dei giudici di merito: una questione ancora irrisolta*, in “Diritto immigrazione e cittadinanza”, n.10, pp.47-56.
- Cassese A., 2009: *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza
- Cassese S., 1997: *Stato-nazione e funzione pubblica*, in “Giornale diritto Amministrativo”, n.1, pp.88.
- Caterini E., 2015: *L'accesso degli immigrati ai diritti fondamentali e sociali in Italia e nell'Unione Europea*, *persona y derecho*, 73, 2015, 2, pp. 5-38.
- Claessens S., 2008: *Free movement of lawyers in the European Union*. [Doctoral Thesis, Maastricht, University]. Wolf Legal Publishers, pp. 323, <https://doi.org/10.26481/dis.20081218sc>
- Coccia B., Pittau F., Boffa S., Gagliardi F. (eds.), 2016: *Le migrazioni qualificate in Italia. Ricerche, statistiche, prospettive*, Roma, Edizioni Idos
- Coccia B., Ricci A. (eds.), 2019: *L'Europa dei talenti. Migrazioni qualificate dentro e fuori l'Unione Europea*, Roma, Edizioni Idos
- Colucci M., 2018: *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri*

giorni, Roma, Carrocci

- Comanducci F., 2018: *Vademecum, Concorsi Pubblici e Cittadini Stranieri: La Redazione di bandi non discriminatori*, marzo 2018, Università di Urbino "Carlo Bo", nell'ambito del Progetto "No Discrimination Marche), Fondo Asilo Migrazione Integrazione 2014-2020, https://www.garantediritti.marche.it/storage/2018/03/Vademecum_completo.pdf; <https://www.dirittoimmigrazionecittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-1-2020-1/529-l-accesso-degli-stranieri-al-lavoro-nelle-pubbliche-amministrazioni/file>
- Commissione delle Comunità Europee, comunicazione del 11 dicembre 2002, COM(2002) 694, p.20-22. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0694&from=EN>
- Corsi C., 2012: *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri alcuni elementi sintomatici*, in "Rivista Aic", Associazione Italiana Costituzionalisti, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2018_Corsi.pdf.
- D'Agostino L., Di Giambattista C., Ferritti M., Cittadinanza, lavoro e partecipazione sociale: l'integrazione lavorativa delle seconde generazioni, Roma, Isfol, 2016, p.1-27, <<https://isfolia.isfol.it/xmlui/handle/123456789/1661>
- D'Alessio G., 2020: *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 4, 2020, https://www.lavoropubblicheamministrazioni.it/Article/Archive/index_html?ida=197&idn=15&idi=-1&idu=-1
- D'Antonio S., 2020: *L'accesso degli stranieri al lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 1, 2020, pp. 133-169.
- De Petris A., 2022: *Germania*, in P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, M. Savino (eds.), *Immigrazione e lavoro. Quali regole? Modelli problemi e tendenze*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 35-79
- Della Cananea G., 1996: *Pubblico impiego e diritto Comunitario*, in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", pp.224.
- Dossier Statistico Immigrazione 2022*, Roma, Edizioni Idos
- Fuentetaja Pastor J. A., 2003: *La libre circulación de empleados públicos*, in "Revista de Derecho de la Unión Europea", n.1 pp.37-56.
- Gagliardi B., 2012: *La libera circolazione dei cittadini europei e il pubblico concorso*, Napoli, Jovene
- Gagliardi B., 2020: *La libertà di circolazione dei dirigenti pubblici europei*, in "Diritto Amministrativo", n. 5, pp.163-191.
- Gaja G., 2004: *Il processo di armonizzazione e la sua incidenza sull'ordinamento italiano*, in *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea. Atti del convegno di studi, Alghero, 5-6, ottobre 2001*, Torino, Giappichelli

- Gnes M., 2012: *Oltre la cittadinanza nazionale? L'accesso alla funzione pubblica dei cittadini stranieri*, in fasc. n. 2/2012 in *Gli Stranieri*, p.7-60.
- Gnes M., 2017: *La dirigenza pubblica e il requisito della cittadinanza*, in "Giornale diritto amministrativo n. 2, 2018, p. 143 -153.
- lafrate P., 2018: *La normativa sugli immigrati e sui rifugiati in Italia: tra formalità e operatività*, 1, Roma, IDOS
- Ingravalle F.: La Carta Sociale Europea 18 ottobre 1961 – 18 ottobre 2011 in www.coe.int, <https://rm.coe.int/168048daa0> Losana M., 2022: *La perdurante ambiguità dei diritti sociali europei*, in "costituzionalismo.it", 1, 2022, <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/1-2022-3.-Losana.pdf>
- Mengoni L.: 1996: *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in "Ars interpretandi", n.1 pp. 95 ss.
- Morin E., 2001: *La sfida della complessità - Le défi de la complexité*, Le Lettere, Firenze
- 2013, parr. 1-2, pp. 27-28.
- Morozzo della Rocca P. (ed.), 2007: *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, Torino, UTET
- Nicolaïdis K., Schmidt S.K., 2007: "Mutual recognition 'on trial': The long road to services liberalization", in "Journal of European Public Policy", http://www.europeanrights.eu/public/commenti/commento_trial.pdf
- Palazzo D., 2017: *L'accesso al pubblico impiego nell'ottica della libertà di circolazione dei lavoratori*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, fasc. 4, pp. 753 - 798.
- Pavone M., 2004 *L'accesso al pubblico impiego degli stranieri*, <http://www.cestim.it/sezioni/normativa/commenti/pavone-accesso-pubblico-impiego.htm>
- Piergigli V., 2018: *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'unione europea*, in "Rivista AIC" (Associazione Italiana Costituzionalisti), 3/2018, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Piergigli.pdf
- Pittau D., 2022: *L'emigrazione italiana in Belgio: da minatori emarginati a cittadini e funzionari europei*, in "Riv. Vity", 54, marzo 2022, <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/lemigrazione-italiana-in-belgio-da-minatori-emarginati-a-cittadini-e-funzionari-europei/>
- Pittau F., Canada: evoluzione dei flussi migratori dall'Italia e della collettività italo-canadese, in "Dialoghi Mediterranei", n. 58, 1 novembre 2022.
- Pittau F., Ridolfi S., 2022: *Gli italiani in Australia: I pionieri, i flussi, il multiculturalismo*, in "Dialoghi Mediterranei", n.56, 1 luglio 2022, <https://www.istitutoeuroarabo.it/DM/gli-italiani-in-australia-i-giovani-e-le-vacanze-lavoro-i-livelli-di-inserimento-e-le-testimonianze/print/>

- Pittau F., Ridolfi S., 2022: *La grande emigrazione degli italiani in Germania e il ruolo della collettività in un Paese leader*, In "Dialoghi Mediterranei", 53, gennaio 2022, <http://www.istitutoeuroarabo.it/DM/la-grande-emigrazione-degli-italiani-in-germania-e-il-ruolo-della-collettività-in-un-paese-leader/>
- Pittau F., Vacaru N., in *Immigrazione e integrazione tra le due sponde dell'Atlantico*, Edizioni Idos, Roma, 2020, <https://www.istitutoeuroarabo.it/DM/immigrazione-multiculturalismo-e-interculturalismo-tra-le-due-sponde-dellatlantico/>
- Presutti E., 1889: *Lo Stato parlamentare e i suoi impiegati amministrativi*, Napoli, 1881, pp.18-19.
- Raimondi G.: *L'esperienza della Corte europea dei diritti dell'uomo, intervento tavola rotonda, Diritti fondamentali e libertà economiche: principi europei e tradizioni giuridiche nazionali*, Perugia, 25 e 26 marzo 2011, http://www.europeanrights.eu/public/commenti/Raimondi_testo.pdf
- SACHVERSTÄNDIGENRAT DEUTSCHER STIFTUNGEN FÜR INTEGRATION UND MIGRATION, Jahresgutachten 2021. Normalfall Diversität? Wie das Einwanderungsland Deutschland mit Vielfalt umgeht, p. 13, disponibile in: https://www.svr-migration.de/wpcontent/uploads/2021/04/SVR_Kernbotschaften_2021.pdf (11.11.2021)
- Saint-Blancat C. (ed), 2017: *Ricericare altrove. Fuga dei cervelli, circolazione dei talenti, opportunità*, Bologna, Il Mulino
- Salsiah Alisjahbana A., Asada-Miyakawa C, 2021: *The Protection We Want Social Outlook for Asia and the Pacific*, (ESCAP), ILO, A Sommarribas, B Nienaber, Migration and mobility of third-country national labour workers to and inside Europe during the Covid-19 pandemic - a legal analysis, Comp Migr Stud. 2021;9(1):22. doi: 10.1186/s40878-021-00229-1. Epub 2021 May 27. PMID: 34075331; PMCID: PMC8154112
- Sartori Davide M., 2020: *Ospedali ed emergenza Covid-19: l'esclusione del personale sanitario straniero dai concorsi pubblici*, in <https://www.filodiritto.com/ospedali-ed-emergenza-covid-19-l'esclusione-del-personale-sanitario-straniero-dai-concorsi-pubblici>
- Sayad A., 2002: *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina Editore, Milano
- Schierup C.-U., 2006: *Two The 'Migration Crisis' and the Genesis of Europe's New Diversity', Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*, European Societies (Oxford, 2006; online edn, Oxford Academic, 1 May 2006), <https://doi.org/10.1093/0198280521.003.0002>
- Terzi A., 2015: *Cittadini stranieri ed accesso ai pubblici impieghi: una questione ormai risolta?*, in "Questione Giustizia", http://questionegiustizia.it/articolo/cittadini-stranieri-ed-accesso-ai-pubbliciimpieghi_una-questione-ormai-

risolta__11-02-2015.php

Ventura A., Surace S., 2018: *Il principio di non discriminazione in base al fattore della nazionalità nell'accesso al pubblico impiego*, in "Lavoro, diritti, europa" n.1, 2018 (https://www.lavorodirittieuropa.it/images/articoli/pdf/ARTICOLO_VENTURA_SURACE.pdf)

Verschueren H., 2018: *Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives*, in "European Journal of Social Security", 20(2), 2018, <https://doi.org/10.1177/1388262718771792>

Vettori G., 2010: *I principi comuni del diritto europeo dalla CEDU al Trattato di Lisbona* in RIVISTA DI DIRITTO CIVILE, pp. 115-132.www.europeanrights.eu

XII Rapporto Annuale su Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, pubblicato oggi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (qui una sintesi), che presenta e analizza dati del 2021, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/In-ripresa-il-lavoro-dei-migranti-ma-cresce-la-poverta.aspx>

XII Rapporto Annuale su Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia, pubblicato oggi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (qui una sintesi), che presenta e analizza dati del 2021, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/In-ripresa-il-lavoro-dei-migranti-ma-cresce-la-poverta.aspx>

Ziller J., 2011: *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector*, in "Online Journal on free movement of workers within the European Union", 2, 2011, in https://www.ru.nl/publish/pages/714306/issue_2.pdf.