

**DENUNCIA<sup>1</sup>**  
**ALLA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE**  
**RIGUARDANTE INADEMPIMENTI DEL DIRITTO COMUNITARIO**

1. Cognome e nome del denunciante: WALTER CITTI – ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE (A.S.G.I.)
  
2. Eventualmente rappresentato da:
  
3. Cittadinanza: ITALIANA
  
4. Indirizzo o sede sociale<sup>2</sup>: Via Gerdil 7 10152 Torino Italia
  
5. Telefono/telecopiatrice/posta elettronica: +39040368463; +390114369158;  
e-mail: [antidiscriminazione@asgi.it](mailto:antidiscriminazione@asgi.it); [segreteria@asgi.it](mailto:segreteria@asgi.it); [info@asgi.it](mailto:info@asgi.it)
  
6. Settore e sede (-i) di attività: DIRITTO DELL’IMMIGRAZIONE; DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO
  
7. Stato membro o organismo pubblico che, secondo il denunciante, non ha ottemperato al diritto comunitario:  
REPUBBLICA ITALIANA

---

<sup>1</sup> L'uso del presente modulo non è obbligatorio. Una denuncia può essere presentata con semplice lettera alla Commissione, ma è nell'interesse del denunciante includervi il massimo d'informazioni pertinenti. Il presente modulo può essere inviato per posta normale al seguente indirizzo:

**Commissione delle Comunità europee**  
(alla cortese attenzione del Segretario generale)  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Bruxelles  
BELGIO

È ammesso anche il recapito a mano presso uno degli uffici di rappresentanza della Commissione negli Stati membri. Il presente modulo è disponibile anche su supporto informatico, sul "server" Internet dell'Unione europea ([http://ec.europa.eu/eu\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_forms\\_it.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_it.htm)).

Perché una denuncia sia ricevibile, deve riguardare una violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro.

<sup>2</sup> Il denunciante è invitato ad informare la Commissione di ogni cambiamento d'indirizzo e di ogni altro fatto che possa incidere sul trattamento della denuncia.

**8.** Descrizione circostanziata dei fatti contestati:

Vedi Memo allegato

**9.** Se possibile, menzionare le norme del diritto comunitario (trattati, regolamenti, direttive, decisioni ecc.) che, secondo il denunciante, lo Stato membro ha violato:

**Art. 11 c. 1 direttiva 109/2003**

**Art. 23 e 24 direttiva 38/2004**

**10.** Menzionare l'eventuale finanziamento comunitario (se possibile, con i riferimenti) di cui lo Stato membro in causa beneficia o potrebbe beneficiare, in relazione ai fatti contestati:

**11.** Eventuali contatti già presi con i servizi della Commissione (se possibile, allegare copia della corrispondenza):

**12.** Eventuali contatti già presi con altre istituzioni od organi comunitari (per esempio, commissione per le petizioni del Parlamento europeo, mediatore europeo). Se possibile, indicare il riferimento attribuito da tali organi alla lettera del denunciante:

13. Contatti già presi con le autorità nazionali a livello centrale, regionale o locale (se possibile, allegare copia della corrispondenza):

13.1 iniziative di tipo amministrativo (per esempio, esposto presso le competenti autorità nazionali a livello centrale, regionale o locale o presso il mediatore nazionale o regionale):

Esposto presso l'Ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per l'Integrazione;

Esposto presso l'UNAR (Ufficio Nazionali Anti-Discriminazioni Razziali)

13.2 azioni o ricorsi dinanzi ai dei tribunali nazionali o altri procedimenti avviati (per esempio arbitrato o conciliazione). (Indicare se vi è già stata una decisione o sentenza e, in tal caso, allegarne il testo):

**Tribunale di Milano, ordinanza dd. 29 agosto 2013 (in allegato)**

14. Indicare qui di seguito e allegare gli eventuali documenti giustificativi ed elementi probanti a sostegno della denuncia, comprese le disposizioni nazionali pertinenti:

**Vedi memo allegato**

15. Riservatezza (apporre una crocetta su una delle due caselle dell'opzione)<sup>3</sup>:

“Autorizzo la Commissione a indicare la mia identità nei Suoi contatti con le autorità dello Stato membro contro il quale è presentata la denuncia.”

“Chiedo alla Commissione di non indicare la mia identità nei Suoi contatti con le autorità dello Stato membro contro il quale è presentata la denuncia.”

16. Luogo, data e firma del denunciante/del rappresentante:

Trieste / Torino, 8 gennaio 2014



**A. S. G. I.**  
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione  
Via Gerdil, 7 - 10152 TORINO  
C.F. 97086880156 - P.IVA 07430560011

<sup>3</sup> Si noti che, in determinati casi, ai fini del trattamento della denuncia, può risultare indispensabile che i servizi della Commissione indichino l'identità del denunciante.



## Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

---

*Servizio anti-discriminazioni*

*ASGI Sede di Trieste - Strada per Longera 228 – 34128 Trieste  
Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: [antidiscriminazione@asgi.it](mailto:antidiscriminazione@asgi.it)*

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

Trieste/Torino, 7 gennaio 2014

Commissione Europea  
(alla cortese attenzione del Segretario generale)  
Rue de la Loi, 200  
B-1049 Bruxelles  
BELGIO

**OGGETTO: Esposto per violazione del diritto dell'Unione europea. Clausola di cittadinanza italiana o di Stato membro dell'Unione europea ovvero di reciprocità per l'esercizio di libere professioni da parte di cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea. Violazione del principio di parità di trattamento per l'esercizio di un'attività lavorativa autonoma di cui alla direttiva 2003/109 e alla direttiva 2004/38.**

### **Premessa e sommario**

Diverse disposizioni legislative che regolano l'ordinamento di numerose libere professioni in Italia, perlopiù datate nel tempo, ma anche recenti, prevedono la clausola di cittadinanza italiana o di Paese membro dell'Unione europea ovvero, per i cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, la clausola di reciprocità per l'accesso e l'esercizio delle relative libere professioni.

La normativa generale sull'immigrazione (T.U. immigrazione, d.lgs. n. 286/98 ed il relativo regolamento applicativo, d.P.R. n. 394/99), ha previsto una deroga solo temporanea dal requisito di cittadinanza per l'iscrizione di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti ad albi, collegi ed elenchi professionali, da esercitarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero entro il 27 marzo 1999). Scaduti i termini di tale deroga, l'iscrizione in deroga al requisito della cittadinanza italiana ad albi, collegi ed elenchi professionali verrebbe subordinata al soddisfacimento del requisito delle quote annuali dei flussi di ingresso con priorità assegnata agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da almeno cinque anni, ma la norma non avrebbe mai trovato effettiva

applicazione nella prassi in quanto alcun decreto annuale dei flussi di ingresso ha mai previsto una tale quota.

Il decreto di recepimento nell'ordinamento interno della direttiva europea 109/2003 in Italia ha previsto il principio di parità di trattamento per l'esercizio di attività lavorativa autonoma da parte dei lungosoggiornanti (art. 11 c. 1), prevedendo tuttavia una clausola di deroga che, nelle intenzioni dell'autorità di Governo, ha inteso far salve le riserve di cittadinanza previste dalla legislazione di settore previgente, tra cui le normative ordinamentali delle libere professioni.

La legge di riforma degli ordinamenti professionali e relativo regolamento applicativo (art. 3 comma 5 del D.-L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; art. 2 c. 4 d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137) ha espressamente previsto il divieto di limitazioni discriminatorie, anche indirette, fondate sulla nazionalità, all'accesso e all'esercizio delle libere professioni. Ciononostante, le prassi messe in atto dagli ordini professionali in Italia nonché dagli organi ministeriali evidenziano come continuino a trovare diffusa se non generalizzata applicazione le disposizioni normative ordinamentali delle libere professioni che contengono la clausola di esclusione dei cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, con la sola eccezione nei casi in cui questi siano in grado di dimostrare la sussistenza della condizione di reciprocità e senza che vengano previste esenzioni dalla condizione di cittadinanza o di reciprocità per i lungosoggiornanti o i familiari di cittadini UE titolari della carta di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, che pur dovrebbero godere della parità di trattamento nell'esercizio di attività di lavoro autonome, salvo nei casi in cui queste implicino, anche in via occasionale, la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri.

Si ritiene che tali prassi, frutto anche di una normativa ambigua e poco coerente, sia in contrasto con le disposizioni in materia di parità di trattamento per l'esercizio di un'attività di lavoro autonomo di cui alle direttive 109/2003 e 38/2004 a favore dei cittadini di Stati terzi rispettivamente lungosoggiornanti e familiari di cittadini UE.

### **La normativa italiana in materia di accesso di cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea alle libere professioni e relativi albi, collegi ed elenchi professionali.**

Diverse disposizioni legislative che regolano l'ordinamento di numerose libere professioni in Italia, perlopiù datate nel tempo, ma anche recenti, prevedono l'esclusione dall'accesso alle professioni dei cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, salvo nei casi in cui venga soddisfatta la condizione di reciprocità con il Paese di origine dello straniero.

Possono essere citate a solo titolo di esempio le norme per l'ordinamento della professione di consulente del lavoro (Art. 3 Legge 11 gennaio 1979, n. 12: Norme per l'ordinamento della professione

di consulente del lavoro), <sup>1</sup> quelle per l'ordinamento delle professioni di dottore commercialista e ragioniere commercialista (art. 36 D. Lgs. 139/ 2005: Costituzione dell'Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, a norma dell'articolo 2 della legge 24 febbraio 2005, n. 34), <sup>2</sup> quelle per l'ordinamento della professione di geologo (art. 5 legge n. 112/1963: Tutela del titolo e della professione di geologo), <sup>3</sup> quelle per l'ordinamento delle professioni di dottore agronomo e forestale (Art. 31 Legge 7 gennaio 1976, n. 3 e successive modifiche: Nuovo ordinamento della professione di dottore agronomo e di dottore forestale), <sup>4</sup> quelle per l'ordinamento della professione di geometra (Art. 2 legge 7 marzo 1985, n. 75: Modifiche all'ordinamento professionale dei geometri), <sup>5</sup> e quelle per l'ordinamento della professione di ingegnere (R.D. n. 2537/1925 art. 7: Regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto), <sup>6</sup> ma l'elenco potrebbe continuare.

---

<sup>1</sup> "Possono essere ammesse all'esame di Stato le persone in possesso dei seguenti requisiti: a) siano cittadini italiani o italiani appartenenti a territori non uniti politicamente all'Italia ovvero cittadini di Stati membri della Comunità economica europea ovvero cittadini di Stati esteri nei cui confronti vige un particolare regime di reciprocità". Il testo della normativa è reperibile al link: <http://www.dplmodena.it/leggi/Legge%2012-1979.pdf>

<sup>2</sup> "Requisiti per la iscrizione nell'Albo.

1. Per l'iscrizione nell'Albo è necessario:

a) essere cittadino italiano, ovvero cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato estero a condizione di reciprocità;

b) godere il pieno esercizio dei diritti civili".

Il testo della normativa è reperibile al link: <http://www.odc.ta.it/dbimg/normativa/dlgs139-05.pdf>

<sup>3</sup> "Requisiti per l'iscrizione nell'albo e nell'elenco speciale.

Per essere iscritto nell'albo o nell'elenco speciale è necessario:

a) essere cittadino italiano, o italiano appartenente a territori non uniti politicamente all'Italia, ovvero cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o di uno Stato con il quale esista trattamento di reciprocità; b) godere dei diritti civili";

Il testo della normativa è reperibile al link: <http://www.geologi.it/leggi/l-112-63.htm>

<sup>4</sup> "Per essere iscritti nell'albo è necessario: essere cittadino italiano o cittadino di uno Stato con il quale esista trattamento di reciprocità".

Il testo della normativa è reperibile al link: <http://www.conaf.it/node/312>

<sup>5</sup> "Per essere iscritto nell'albo dei geometri e' necessario:

1) essere cittadino italiano o di uno Stato membro delle

Comunita' europee, ovvero italiano non appartenente alla Repubblica, oppure cittadino di uno Stato con il quale esista trattamento di reciprocita';

2) godere il pieno esercizio dei diritti civili;

3) avere la residenza anagrafica o il domicilio professionale nella circoscrizione del collegio professionale presso il quale l'iscrizione e' richiesta;

4) essere in possesso del diploma di geometra;

5) avere conseguito l'abilitazione professionale ".

Il testo della normativa è reperibile al link: [http://www.geometrimo.it/cms\\_rc/uploads/ordinamento\\_professionale/Legge\\_75-85.pdf](http://www.geometrimo.it/cms_rc/uploads/ordinamento_professionale/Legge_75-85.pdf)

<sup>6</sup> " La domanda di iscrizione nell'albo deve essere presentata alla presidenza dell'ordine, redatta in carta da bollo e munita dei seguenti

documenti: a) certificato di nascita; b) certificato di cittadinanza italiana o il certificato dello Stato avente trattamento di reciprocità con l'Italia ...;".

Il testo della normativa è reperibile al link: [http://www.di.unipi.it/~albano/esamestato/rd\\_23\\_10\\_1925\\_2537.pdf](http://www.di.unipi.it/~albano/esamestato/rd_23_10_1925_2537.pdf)

La normativa sull'immigrazione e la condizione giuridica dei cittadini di Paesi terzi succedutasi in Italia ha introdotto clausole derogatorie ai requisiti di cittadinanza e, conseguentemente di reciprocità, previsti dalle norme ordinamentali di settore, volte a consentire l'accesso alle professioni e ai conseguenti albi e registri anche ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in Italia. La prima normativa organica in materia di immigrazione (legge n. 39/90) ha previsto una clausola derogatoria "a regime" ovvero a carattere permanente, volta a consentire l'accesso alle libere professioni ai cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti in Italia e in possesso di titolo di laurea o di diploma, conseguiti in Italia, oppure che abbiano ottenuto il riconoscimento legale di analogo titolo, conseguito all'estero.<sup>7</sup>

La successiva normativa organica in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero approvata dal Parlamento italiano nel 1998 (legge n. 40/1998, poi trasfusa nel Testo Unico immigrazione di cui al d.lgs. n. 286/98),<sup>8</sup> e tuttora in vigore, non ha mantenuto questa deroga 'a regime' dal requisito di cittadinanza e conseguentemente di reciprocità previsto dalle normative ordinamentali di settore per l'accesso alle libere professioni dei cittadini di Stati terzi regolarmente soggiornanti in Italia, ma ha disposto solo una deroga temporanea da esercitarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, ovvero entro il 27 marzo 1999. Scaduto tale termine, l'iscrizione in deroga al requisito della cittadinanza italiana ad albi, collegi ed elenchi professionali può avvenire entro quote annuali previste dal decreto annuale dei flussi di ingresso con priorità assegnata agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia da almeno cinque anni. In questo senso appaiono interpretabili le norme di cui all'art. 37 del d.lgs. n. 286/98,<sup>9</sup> lette in combinato disposto con quelle di cui all'art. 47 del

---

<sup>7</sup> Art. 10 c. 7: "*I cittadini extracomunitari, in possesso di laurea o di diploma, conseguiti in Italia, oppure che abbiano il riconoscimento legale di analogo titolo, conseguito all'estero, possono sostenere gli esami di abilitazione professionale e chiedere l'iscrizione agli albi professionali, in deroga alle disposizioni che prevedono il possesso della cittadinanza italiana per l'esercizio delle relative professioni*".

<sup>8</sup> Il presente esposto non prende in considerazione le questioni relative all'accesso degli stranieri di Paesi terzi alle professioni che sono oggetto delle norme particolari di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 286/98.

<sup>9</sup> "1. *Agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, in possesso dei titoli professionali legalmente riconosciuti in Italia abilitanti all'esercizio delle professioni, è consentita, in deroga alle disposizioni che prevedono il requisito della cittadinanza italiana, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'iscrizione agli Ordini o Collegi professionali o, nel caso di professioni sprovviste di albi, l'iscrizione in elenchi speciali da istituire presso i Ministeri competenti, secondo quanto previsto dal regolamento di attuazione. L'iscrizione ai predetti albi o elenchi è condizione necessaria per l'esercizio delle professioni anche con rapporto di lavoro subordinato. Non possono usufruire della deroga gli stranieri che sono stati ammessi in soprannumero ai corsi di diploma, di laurea o di specializzazione, salvo autorizzazione del Governo dello Stato di appartenenza.*

2. *Le modalità, le condizioni ed i limiti temporali per l'autorizzazione all'esercizio delle professioni e per il riconoscimento dei relativi titoli abilitanti non ancora riconosciuti in Italia sono stabiliti con il regolamento di attuazione. Le disposizioni per il riconoscimento dei titoli saranno definite dai Ministri competenti, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, sentiti gli Ordini professionali e le associazioni di categoria interessate.*

3. *Gli stranieri di cui al comma 1, a decorrere dalla scadenza del termine ivi previsto, possono iscriversi agli Ordini, Collegi ed elenchi speciali nell'ambito delle quote definite a norma dell'articolo 3, comma 4, e secondo percentuali massime di impiego definite in conformità ai criteri stabiliti dal regolamento di attuazione*".

D.P.R. 394/99,<sup>10</sup> recante norme regolamentari di applicazione del testo legislativo, anche se la disposizione dell'art. 47 c. 2 del regolamento di attuazione, sebbene norma subordinata a quella legislativa, sembrerebbe in parte contraddire quest'ultima, in quanto potrebbe essere interpretata nella direzione di introdurre nuovamente una deroga 'a regime' o 'permanente' al requisito della cittadinanza italiana almeno per coloro che avessero conseguito il titolo di studio superiore in Italia.

Fatto è che nessun decreto annuale di programmazione dei flussi di ingresso in Italia ha mai espressamente previsto una quota per l'accesso di stranieri regolarmente soggiornanti agli albi, elenchi e registri professionali, con ciò determinando una situazione di estrema incertezza applicativa in cui, all'occorrenza e a fronte di un numero obiettivamente limitato di casi concreti, ciascun ordine professionale si è trovato a dover autonomamente interpretare la normativa, con l'emergere di prassi differenziate a seconda delle situazioni locali e delle professioni interessate. Il presente servizio dell'ASGI ha ricevuto pertanto alcune segnalazioni da parte di cittadini stranieri di Paesi terzi, regolarmente soggiornanti in Italia, ai quali, nonostante il possesso dei requisiti soggettivi di titolo di studio, di tirocinio professionale, e di superamento dell'esame di Stato, è stato negato l'accesso all'iscrizione agli albi, ordini e registri professionali per mancata dimostrazione della sussistenza della condizione di reciprocità tra Italia e Paese di origine. In altri casi, singoli ordini professionali interpretano la normativa vigente in direzione favorevole allo straniero, ritenendo sufficiente il regolare soggiorno in Italia valido per l'esercizio dell'attività lavorativa, oltrechè naturalmente l'abilitazione professionale, come nel caso dell'Ordine degli Ingegneri di Trieste.<sup>11</sup>

Ulteriormente, la clausola di esclusione dall'accesso all'esercizio delle libere professionali trova applicazione anche nei confronti di quelle categorie di cittadini di Paesi terzi che invece dovrebbero essere protetti dal principio di parità di trattamento nell'esercizio di attività di lavoro autonomo previsto da fonti di diritto dell'Unione europea. Si fa qui riferimento all'art. 11 c. 1 della direttiva 109/2003 per cui i lungosoggiornanti godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda

---

<sup>10</sup> "1. Specifici visti d'ingresso e permessi di soggiorno, di durata non superiore alle documentate necessità, possono essere rilasciati agli stranieri che hanno conseguito il diploma di laurea presso una università italiana, per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio professionale.

2. Il superamento degli esami di cui al comma 1, unitamente all'adempimento delle altre condizioni richieste dalla legge, consente l'iscrizione negli albi professionali, indipendentemente dal possesso della cittadinanza italiana, salvo che questa sia richiesta a norma dell'articolo 37 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni. L'aver soggiornato regolarmente in Italia da almeno cinque anni è titolo di priorità rispetto ad altri cittadini stranieri.

<sup>11</sup> Si veda la nota n. (7) all'art. 7 del R.D. n. 1395/1925, così come riportato sul sito web dell'Ordine degli Ingegneri di Trieste: "In deroga alla disposizione che prevede il requisito della cittadinanza italiana, possono iscriversi all'albo anche i cittadini di Paesi comunitari e i cittadini extracomunitari in possesso dell'abilitazione professionale, purchè regolarmente soggiornanti in Italia, ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 25 luglio n. 286. In particolare, i cittadini extracomunitari devono essere in possesso del permesso di soggiorno per lavoro"; reperibile al link: <http://www.ordineingegneri.ts.it/sites/default/files/normative/03-RegioDecreto23ottobre1925n.1395.pdf>



l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purchè questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonchè agli artt. 23 e 24 della direttiva 2004/38 per cui i familiari del cittadino dell'Unione, qualunque sia la loro cittadinanza, titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente in uno Stato membro, hanno diritto di esercitare un'attività economica come lavoratori subordinati o autonomi e godono di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato membro nel campo di applicazione del trattato.

Riguardo ai primi, va segnalato un recente pronunciamento del Tribunale di Milano, a seguito di un ricorso avviato da un lungosoggiornante di nazionalità albanese che si era visto notificare il diniego a concorrere all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione di consulente del lavoro per mancanza del requisito di cittadinanza italiana o di Paese membro UE o della condizione di reciprocità. Nel corso del procedimento, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha difatti sostenuto che con il decreto di recepimento della direttiva 109/2003 nel diritto interno (d.lgs. n. 3/2007), il legislatore italiano ha inteso avvalersi, utilizzando la formula generale dell'art. 9 c. 12 del d.lgs. n. 286/98,<sup>12</sup> del potere di deroga previsto dal l'art. 11 c. 3 della direttiva medesima, facendo salve in maniera implicita le clausole di cittadinanza italiana o europea contenute nelle preesistenti normative ordinamentali delle libere professioni.

Tale tesi del Governo italiano non ha trovato accoglimento da parte del Tribunale di Milano..

Come espressamente indicato da consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, il principio di uguaglianza e di non discriminazione costituisce 'principio generale del diritto dell'Unione', per cui ogni restrizione e facoltà di deroga contenuta nelle direttive europee, tra cui anche la n. 109/2003, deve essere innanzitutto espressamente ed univocamente esercitata dagli Stati membri in sede di recepimento delle medesime e comunque deve essere interpretata restrittivamente tenendo conto della finalità delle direttive, la quale nel caso della direttiva 109/2003 è l'integrazione dei cittadini di Stati terzi che abbiano soggiornato legalmente a titolo duraturo negli Stati membri (si veda in proposito, CGUE, sentenza 24 aprile 2012, causa *Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano*, causa C-571/10). Pertanto, una corretta interpretazione del diritto dell'Unione europea secondo il principio della leale cooperazione degli Stati membri e dell'interpretazione della norma interna in maniera conforme a quella del diritto dell'Unione, ovvero in caso di impossibilità di detta interpretazione, la disapplicazione della prima a vantaggio della seconda, porta a respingere la tesi del Governo italiano. La formulazione ambigua e generica dell'art. 9 c. 12 del d.lgs. n. 286/98 non potrebbe ritenersi legittima espressione del potere di deroga consentito dalla direttiva. Ugualmente, come sostenuto dal Tribunale

---

<sup>12</sup> Art. 9 c. 12 d.lgs. n. 286/98: "Il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può : (...) b) svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero".

di Milano nell'ordinanza di accoglimento del ricorso presentato dalla lungosoggiornante albanese,<sup>13</sup> la *ratio* interpretativa della norma europea, alla luce delle sue finalità, appare quella di restringere la facoltà di deroga degli Stati membri al principio di parità di trattamento alle sole posizioni lavorative che implicino l'esercizio diretto o indiretto di pubblici poteri o di funzioni rilevanti per l'interesse nazionale, mentre di norma l'esercizio in sé di libere professioni quali quelle citate nella presente memoria, non appartiene a dette categorie.

Si rileva, infine, che non sembrano nemmeno avere trovata effettiva e coerente applicazione nella prassi degli ordini professionali e dei rispettivi Ministeri competenti, le recenti norme che hanno inteso riformare gli ordini professionali (La legge di riforma degli ordinamenti professionali e relativo regolamento applicativo, cfr. art. 3 comma 5 del D.-L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; art. 2 d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137) e che hanno espressamente previsto il divieto di limitazioni discriminatorie, anche indirette, fondate sulla nazionalità all'accesso e all'esercizio delle libere professioni, prevedendo espressamente l'abrogazione di tutte le disposizioni regolamentari e legislative incompatibili con le nuove previsioni.<sup>14</sup>

Basti infatti ricordare che successivamente all'entrata in vigore delle nuove disposizioni, lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha diffuso in data 11 gennaio 2013 un bando per indire le sessioni per l'esame di Stato di abilitazione all'esercizio della professione di consulente del lavoro, facendo espresso riferimento, tra i requisiti di partecipazione, a quello della cittadinanza italiana o europea o, in caso di cittadini di Stati terzi, della condizione di reciprocità di cui all'art. 3, 2° comma, lett.a), della legge 12/79 sull'istituzione dell'ordine professionale dei consulenti del lavoro.<sup>15</sup> Da tale bando poi è originato il già citato procedimento giudiziario dinanzi al tribunale di Milano. Ugualmente, può essere citato il Decreto del Ministero della Giustizia 13 ottobre 2013, con il quale si provvede al riconoscimento ad un cittadino albanese regolarmente residente in Italia del titolo di studio estero quale titolo abilitante per l'esercizio in Italia della professione di avvocato, fatto salvo tuttavia il rispetto delle quote dei flussi migratori, lasciando dunque intendersi che detto requisito potrà/dovrà (?) essere

---

<sup>13</sup> Tribunale di Milano, sez. lavoro, ordinanza dd. 29 agosto 2013 (est. Dossi), causa Lejda Hasani c. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, reperibile al link: [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2870&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2870&l=it)

<sup>14</sup> Art. 2 c. 4 d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137: "Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148" (GU n. 189 del 14-8-2012): "Sono in ogni caso vietate limitazioni discriminatorie, anche indirette, all'accesso e all'esercizio della professione, fondate sulla nazionalità del professionista o sulla sede legale dell'associazione professionale o della società tra professionisti".

Art. 12 c. 2: "Sono abrogate tutte le disposizioni regolamentari e legislative incompatibili con le previsioni di cui al presente decreto, fermo quanto previsto dall'articolo 3, comma 5-bis, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, e fatto salvo quanto previsto da disposizioni attuative di direttive di settore emanate dall'Unione europea".

<sup>15</sup> G.U. 22 gennaio 2013, n. 6 (IV serie speciale), pag. 1, in allegato.

richiesto in sede di successiva domanda di iscrizione all'ordine professionale<sup>16</sup>. Diversi ordini professionali da noi interpellati per via telefonica in diverse parti d'Italia hanno ugualmente confermato la perdurante applicazione delle normative di settore che prevedono l'esclusione dei cittadini di Paesi terzi che non possano dimostrare la sussistenza della condizione di reciprocità.

## Conclusioni

*Considerato che* le norme ordinamentali di molte libere professioni in Italia contengono una clausola di esclusione dall'esercizio di tali attività di lavoro autonomo dei cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea che non soddisfino la condizione di reciprocità;

*Considerato che* la normativa nazionale sull'immigrazione presenta clausole di deroga a tale requisito di cittadinanza e di reciprocità che non possiedono i necessari requisiti di chiarezza e prevedibilità della norma giuridica, prestandosi a difformi interpretazioni da parte degli ordini professionali con una sostanziale diffusa se non generalizzata applicazione pratica delle disposizioni restrittive contenute nelle citate normative di settore, che sembra inoltre confermata ed avvalorata da alcune prassi di ministeri cui compete la vigilanza sugli ordini professionali e l'indizione degli esami di abilitazione professionali;

*Considerato che* tali prassi non sembrano cessate nemmeno dopo l'entrata in vigore delle norme sulla riforma degli ordinamenti professionali che hanno previsto un espresso divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità nell'accesso ed esercizio dell'attività professionale;

*Ritenuto* che tale situazione costituisce una violazione del principio di parità di trattamento nell'accesso alle attività di lavoro autonomo previsto a favore dei cittadini di Stati terzi lungosoggiornanti e familiari di cittadini dell'Unione europea rispettivamente dalla direttiva 109/2003 e dalla direttiva 2004/38;

*Risultando evidente che* detta situazione determina una palese violazione del diritto europeo, con riferimento al principio di parità di trattamento previsto a favore delle menzionate categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto dell'Unione europea,

SI CHIEDE

<sup>16</sup>

Reperibile al link: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_32\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_32&contentId=DRT959484](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_32_1.wp?previousPage=mg_1_32&contentId=DRT959484) . Più esplicito ancora il decreto del Ministero della Giustizia dd. 19 dicembre 2013 di riconoscimento del titolo professionale conseguito all'estero da una cittadina della Repubblica di Moldova al fine dell'iscrizione all'albo dei chimici, nel quale si specifica che "l'iscrizione all'albo avviene nell'ambito delle quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato per lavoro autonomo o subordinato, ai sensi dell'art. 3 co. 4 del l.lgs 286/1998 e successive modificazioni, salva la sussistenza di diverse ragioni di esenzione del richiedente rispetto alle quote", reperibile al link: [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_32\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_32&contentId=DRT975770](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_32_1.wp?previousPage=mg_1_32&contentId=DRT975770) .

alla Commissione europea, sussistendone i presupposti, di avviare il procedimento di infrazione a carico della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi al rispetto del diritto dell'Unione europea.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, porgiamo Distinti Saluti.

p. l'ASGI

Il servizio antidiscriminazioni

Dott. Walter Citti



**A. S. G. I.**  
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Integrità  
Via Gerdil, 7 - 10152 TORINO  
C.F. 97086880156 - P.IVA 0743056001