



5834127

Roma, 6 giugno 2011

A

Dott. Fabio Samani  
Direttore dell' Azienda per i Servizi  
Sanitari n. 1 "Triestina"  
Via Costantinides, 2 (Villa Renner)  
34128 Trieste

Dott.ssa Serena Sincovich  
Sostituta del Responsabile  
Della Gestione e Valorizzazione del  
Personale  
A.S.S. n. 1 "Triestina"  
Via del Farneto, 3  
34142 Trieste

e p.c. Dott. Francesco Cobello  
Direttore generale  
Azienda ospedaliero-universitaria  
"Ospedali Riuniti di Trieste"  
Ospedale di Gattinara  
Strada di Fiume, 447  
34149 Trieste

Dott. Walter Citti  
ASGI - Sezione Regionale  
per il Friuli-Venezia Giulia  
Via Fabio Severo, 31  
34100 Trieste

**OGGETTO: bando di concorso pubblico per n. 31 posti di collaboratore professionale sanitario - Infermiere (Cat. "D" del ruolo sanitario) - pubblicato sul BUR Regione FVG n. 14 dd. 06.04.2011.**

In forza del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215 di recepimento della direttiva comunitaria 2000/43, opera presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), organismo avente la funzione istituzionale di promuovere la parità di trattamento e di rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica.



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Ministro per le Pari Opportunità

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali  
Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA  
Tel. +39 06 67792267 - FAX +39 06 67792272  
mail: [unar@unar.it](mailto:unar@unar.it) web: [www.unar.it](http://www.unar.it)  
**contact center 800 96 10 10**



Tra le attività di competenza dell'Ufficio, allo scopo di garantire la piena effettività del principio di parità di trattamento, di particolare rilievo è quella di assistenza alle vittime della discriminazione, individuale o collettiva, attraverso la ricezione di segnalazioni al Contact center da parte di potenziali vittime, o anche testimoni, di azioni sospette, in modo da verificare la discriminatorietà degli episodi riportati e, nel caso questa sia accertata, tentare una procedura di conciliazione informale, come anche, qualora questa ultima rimanesse senza esito, fornire ausilio nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi alle vittime delle discriminazione.

Nell'espletamento della sua funzione istituzionale, l'UNAR è venuto a conoscenza della segnalazione da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione circa i possibili profili discriminatori del bando in oggetto, in relazione al quale, a seguito di istruttoria preliminare, ritiene di sottoporre le seguenti osservazioni e considerazioni.

Tra i requisiti di accesso per la partecipazione al concorso è previsto quello della "cittadinanza italiana, salve le equiparazioni stabilite dalle leggi vigenti, o cittadinanza di uno dei paesi dell'Unione Europea".

Il servizio anti-discriminazioni dell'ASGI, in data 19 maggio 2011, ha inviato una nota all'Azienda per i servizi sanitari n. 1 - "Triestina", con la quale ha evidenziato l'illegittimità dell'esclusione dalla selezione dei cittadini extracomunitari ed ha chiesto, in via consequenziale, di ammettere al concorso gli infermieri di cittadinanza extracomunitaria che ne faranno richiesta.

Questioni analoghe hanno già interessato l'Ufficio che ha avuto modo di riflettere sulla portata discriminatoria di quelle previsioni che - generalmente legate a bandi di concorso per assunzione di personale infermieristico - consentono l'accesso al concorso ai soli cittadini italiani e/o a cittadini dell'Unione, escludendo gli stranieri "extracomunitari" pur regolarmente soggiornanti<sup>1</sup>.

Anche il bando *de quo*, nella parte in cui richiede il requisito della cittadinanza per accedere al concorso, pone le basi per la realizzazione di una discriminazione diretta in quanto sembra escludere l'accesso agli infermieri di origine extracomunitaria impedendone l'eguale trattamento con gli infermieri nazionali e di altri Paesi membri UE.

Ed infatti, sebbene non precisa specificamente quale siano le equiparazioni al requisito di cittadinanza italiana stabilite dalle leggi vigenti (il bando richiede *cittadinanza italiana, salve le equiparazioni stabilite dalle leggi vigenti, o cittadinanza di uno dei paesi dell'Unione Europea*), di fatto, sembra impedire a tutti i cittadini non comunitari di accedere alla selezione, il che - come più avanti sarà esposto - contrasta con la normativa nazionale e sovranazionale di riferimento.

La problematica che qui si pone non è nuova e ricorre sempre più frequentemente anche nella giurisprudenza sull'azione antidiscriminatoria essendo collegata alla questione dell'accesso degli stranieri al pubblico impiego.

<sup>1</sup> Da ultimo - su segnalazione della stessa ASGI - si è esaminato il caso del concorso dell'IRCCS di Milano - per titoli ed esami (Gazzetta Ufficiale serie speciale n. 92 del 19.11.2010) per la copertura a tempo indeterminato di n.2 posti di Collaboratore Professionale Sanitario Infermiere e dell'avviso pubblico, per titoli e colloquio, di n. 1 posto di collaboratore professionale sanitario infermiere (gazzetta Ufficiale 4^ serie speciale dell'8.11.2010) - per i quali l'IRCCS ha richiesto, quale requisito essenziale di accesso, la cittadinanza italiana o dell'Unione Europea.

L'accesso degli extracomunitari al pubblico impiego, infatti, è scenario di ampio dibattito da parte della giurisprudenza che, come è noto, è da tempo divisa su due opposti orientamenti. Così, da un lato, i giudici di legittimità con la gran parte della giurisprudenza amministrativa nonché con gli organi di governo<sup>2</sup>, ancorandosi alla riserva di cui all'art. 51 Cost. e, quindi, all'art. 2 del D. P. R. 10 gennaio 1957, n. 3, Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, che indica fra i requisiti generali per l'ammissione agli impieghi quello del possesso della cittadinanza italiana, affermano l'esclusione all'accesso degli stranieri ai concorsi pubblici per l'inesistenza del requisito essenziale della cittadinanza; dall'altro, la giurisprudenza di merito<sup>3</sup> che, invece, va affermando il diverso orientamento secondo cui le disposizioni dell'articolo 2 del Testo Unico sull'Immigrazione e della Convenzione OIL, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, hanno superato le altre disposizioni che richiamano la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego e sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.

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

Nella nota scritta dall'ASGI all'azienda ospedaliera "Triestina" sono ampiamente riportate normativa e casistica giurisprudenziale a sostegno della tesi che anche l'UNAR condivide.

Evitando duplicazioni con le considerazioni già svolte nel parere dell'UNAR innanzi indicato e dall'ASGI nella nota richiamata, ma volendo indicare il fondamento giuridico dell'interpretazione che si ritiene preferibile, si riportano qui di seguito i fondamentali passaggi normativi sui quali l'UNAR basa la valutazione di illegittimità della previsione del bando di cui all'oggetto e di previsioni analoghe:

- 1) **art 2 del d.lgs 286/1998** che, per quanto attiene l'accesso e l'esercizio del diritto al lavoro, al comma 3 afferma la parità di trattamento e la piena uguaglianza con il cittadino italiano senza alcuna limitazione di sorta e senza richiamare alcuna disposizione riduttiva;
- 2) **Convenzione OIL 143/1975** ratificata con la n.158/1981 e vincolante ex art. 117 Cost., che prevede espressamente, a favore degli stranieri regolarmente soggiornanti, il godimento dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano;
- 3) il progressivo affievolimento, in relazione al lavoro non comportante esercizio di poteri pubblici, del requisito della cittadinanza, come dimostrano le seguenti disposizioni:

<sup>2</sup> V. Parere n.196 del 28 settembre 2004 dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica.

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



- **art. 38 del d.lgs 165/2001** che ammette i cittadini dell'Unione ai posti di lavoro presso la P.A. che non implicano esercizio diretto ed indiretto di pubblici poteri ovvero non attengono alla tutela dell'interesse nazionale;
- **d.p.r. 349/1999** (contenente il regolamento di attuazione del T.U. immigrazione) che, **all'art. 40 co. 21**, prevede che "le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, sono legittimate alla assunzione degli infermieri professionali anche a tempo indeterminato, tramite specifica procedura";
- **art. 22 lett. r) bis T.U.I come modificato con legge 189/2002**, che prevede la possibilità di ingresso nel territorio nazionale, fuori dall'annuale piano flussi, per gli infermieri professionali assunti presso strutture sanitarie pubbliche o private senza operare alcuna distinzione fra le forme di contratto (a tempo indeterminato o a termine);
- **art. 27 d.lgs. 286/1998** che autorizza l'ingresso in Italia dei lettori, professori universitari senza alcuna specificazione in ordine alla natura pubblica o privata delle strutture interessate;
- **d.lgs. 251/2007 che attuando la direttiva 2003/83/CE** relativa allo *status* di rifugiato, consente all'art. 25 di accedere al pubblico impiego con le modalità e le limitazioni previste per i cittadini dell'Unione Europea.;
- **d.p.r. 220/2001** che contiene il regolamento per la disciplina concorsuale del personale non dirigente del SSN e che prevede per il settore della sanità il requisito della cittadinanza italiana "salve le equiparazioni stabilite dalle leggi", specificazione che non può non ricomprendere 'equiparazione sancita dal citato art.2 T.U.;
- **d.lgs. 215/2003** che all'art. 3 co. 4, pur riconoscendo legittimità a quelle differenze di trattamento che pur apparentemente discriminatorie sono perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari, fornisce una conferma dell'interpretazione restrittiva della necessità della cittadinanza italiana al solo svolgimento di poteri pubblici o di funzioni di interesse nazionale;
- **l. n. 3/2007** di recepimento della **direttiva 2003/109/CE** relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo ai quali, in forza dell'art.11 della direttiva, è assicurato il medesimo trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda l'esercizio di attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale l'esercizio di pubblici poteri; inoltre, la medesima direttiva riconosce all'art. 11 co. 3 lett. a) la legittimità di limitazioni all'accesso al lavoro subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o quella comunitaria riservino dette attività ai cittadini; ma una simile limitazione normativa deve sempre essere conforme al limite della ragionevolezza imposto al legislatore che intenda introdurre regimi differenziati tra la posizione del cittadino e quella dello straniero (Corte cost. 454/198 432/2005) e deve essere oltre che funzionale al conseguimento di finalità legittime, realizzata attraverso mezzi necessari e proporzionati.

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



Alla luce di quanto finora esposto, non pare possa dubitarsi della valenza discriminatoria del bando in esame, specie considerando che il posto di lavoro a cui si propone di concorrere riguarda essenzialmente un ruolo non implicante esercizio di attività attinente ad una funzione pubblica o di interesse nazionale.

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

Aderendo alle richieste formulate dall'ASGI all'Azienda per i servizi sanitari n. 1- "Triestina", si auspica, dunque, che quest'ultima ammetta al concorso pubblico in oggetto gli infermieri di cittadinanza extracomunitaria che ne faranno richiesta, equiparandoli ai cittadini italiani o di Paesi membri dell'Unione europea.

Rimanendo a disposizione per qualsiasi ulteriore chiarimento, si rimane in attesa di un cortese riscontro e si inviano cordiali saluti.

  
IL DIRETTORE  
Dott. Massimiliano Monnanni

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