



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI

PARERE REP. n. 1 del 4 gennaio 2013

Oggetto: Scheda n. WEB 744 - bando di concorso pubblico per esami per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale della Regione autonoma Valle d'Aosta.

I. E' stata posta all'Ufficio la questione della compatibilità tra la normativa pertinente e il bando della Regione Valle D'Aosta per l'ammissione al corso triennale di formazione specifica in medicina generale per gli anni 2012/2015 per n. 2 cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione Europea, laureati in medicina e chirurgia e abilitati all'esercizio professionale (art. 2 del bando).

Il problema della compatibilità è stato posto con riguardo alla clausola di cittadinanza prevista nel bando, nella parte in cui, non prevedendo la partecipazione al concorso anche dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea, si porrebbe in contrasto con la normativa antidiscriminatoria. L'UNAR, in virtù dei compiti ad esso attribuiti dall'art. 7 del d.lgs. 2003/215, osserva quanto segue.

II. La previsione dell'art. 2 del bando della Regione Valle d'Aosta, nella parte in cui consente l'accesso al corso triennale di formazione specifica ai soli cittadini italiani o comunitari, appare configurare una discriminazione cd. indiretta, realizzando una situazione di svantaggio per tutti quei medici aspiranti al concorso che, pur avendo i titoli per partecipare alla selezione, non possono presentare domanda di ammissione solo ed in quanto sono di provenienza extracomunitaria.

Nella specie, il principio di non discriminazione appare violato alla luce non solo dei principi costituzionali in materia (art. 3, 31 e 34 Cost.), ma delle specifiche disposizioni dettate dal Decreto Legislativo 25/07/1998 n. 286 (cd. Testo Unico sull'Immigrazione), dalla Legge 14/01/99 n. 4 e dal D.P.R. 31/08/1999 n. 394, disposizioni tutte che garantiscono l'attuazione del diritto fondamentale allo studio universitario e, quindi, specialistico, a condizioni di parità tra gli italiani e stranieri, salvo il limite della regolarità del permesso di soggiorno.

Nonostante il quadro normativo richiamato, dall'istruttoria svolta dall'Ufficio è emerso che, non poche Regioni italiane - che sono tenute ex d.lgs. 368/1999, entro il 31 ottobre di ogni anno, nell'ambito delle risorse disponibili e nei limiti concordati con il Ministero della salute, a determinare il contingente numerico da ammettere alle scuole di specializzazione in medicina - escludono dalla

partecipazione ai corsi di specializzazione i medici stranieri extracomunitari invocando la generale riserva di cittadinanza italiana necessaria per l'inserimento dei medici nella graduatorie regionali per la medicina generale e quindi per l'ottenimento di un'attività lavorativa convenzionata con il Sistema Sanitario Nazionale.

Come già anticipato, il panorama della normativa pertinente, dà conto del contrario, favorendo e non limitando, l'apertura all'accesso alle scuole di specializzazione anche ai medici stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno.

Ed invero, l'opinione di quanti ritengono che l'attività medica specialistica di cui ai concorsi in questione vada riservata ai soli cittadini italiani e/o comunitari, in quanto finalizzata al regime di convenzione con il SSN, appare smentita, in primo luogo, dalla premessa di fatto da cui prende le mosse, posto che non è un presupposto indefettibile il fatto che il medico ammesso e formato presso il corso triennale di specializzazione sia tenuto a svolgere l'attività lavorativa in regime di convenzione, essendo in sua facoltà scegliere di svolgere l'attività specialistica come libero professionista o addirittura di non svolgere quella attività.

In secondo luogo e come già anticipato nelle premesse, l'interpretazione che nega l'accesso alle scuole di specializzazione in medicina ai cittadini extracomunitari, urta in maniera palese con le disposizioni normative specifiche vigenti nel nostro Stato (Decreto Legislativo 25/07/1998 n. 286 , dalla Legge 14/01/99 n. 4 , dal D.P.R. 31/08/1999 n. 394).

A conferma di tanto, va evidenziato che il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca ha emanato nel corso del vigente anno la circolare n. 366 del 22 febbraio 2012, specificando, nel suo preambolo, che *“Alla luce delle disposizioni dettate dal Decreto Legislativo 25/07/1998 n. 286 , dalla Legge 14/01/99 n. 4 , dal D.P.R. 31/08/1999 n. 394 e dalla direttiva del Ministero della Salute del 18.04.2000, n. 1259, si ritiene opportuno fornire indicazioni per l'ammissione di medici stranieri alle scuole di specializzazione mediche dell'anno accademico 2011/2012.”*

In particolare, come indicato nella predetta circolare condivisa appieno da quest'Ufficio, in base alla normativa pertinente richiamata, **ai medici cittadini comunitari, rifugiati ed extracomunitari in possesso di titolo di soggiorno valido, va riconosciuta la parità di trattamento con i cittadini italiani per l'accesso alle scuole di specializzazione in medicina.**

In particolare:

a) **i medici cittadini comunitari e i medici rifugiati politici** hanno diritto di accedere alle scuole di specializzazione alle stesse condizioni e con gli stessi requisiti dei cittadini italiani (laurea e abilitazione all'esercizio professionale riconosciuta al Ministero della Salute);

b) per i **medici cittadini extracomunitari**, l'ammissione è parimenti consentita dalla legge, seppur la procedura cambia in relazione al titolo legittimante il soggiorno. E così: 1) ai sensi della legge 271/2004, devono essere ammessi alla partecipazione al concorso, a parità di condizioni con gli italiani, i medici extracomunitari titolari di carta di soggiorno, ovvero di permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, o per motivi religiosi, ovvero agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di diploma di laurea e abilitazione italiana, o con diploma di laurea equipollente e abilitazione italiana, ovvero usufruiscono del riconoscimento del titolo ai fini dell'esercizio della professione; 2) coloro che si trovano in condizioni diverse da quelle indicate innanzi, fermo restando che non potrebbero essere esclusi "a priori" e sulla mera considerazione della loro provenienza extra UE, hanno diritto a partecipare, ai sensi dell' art. 1, comma 7 della Legge 14.1.1999, n. 4, al concorso di ammissione alle Scuole di specializzazione per posti in soprannumero, previa verifica delle capacità ricettive delle strutture universitarie. A tal fine, si fa riferimento agli accordi governativi, culturali e scientifici, ai programmi esecutivi dei medesimi e ad apposite intese tra Università italiane e Università dei Paesi interessati.¹

III. Ciò posto, per mera completezza, va evidenziato che se l'opinione di quanti invocano la riserva di cittadinanza italiana e/comunitaria in vista del regime di convenzione con il SSN intende

¹ Le Rappresentanze diplomatiche italiane, prima di trasmettere alle sedi universitarie le domande degli interessati, avranno cura di verificare direttamente con le Università la disponibilità dei posti.

La domanda è presentata entro il 10 marzo 2012 alla Rappresentanza diplomatica italiana del Paese d'origine o di ultima residenza che ne curerà la trasmissione alla Università interessata entro il 31 marzo 2012, avendo cura di verificare il possesso, da parte degli interessati, di tutti i requisiti di ammissione richiesti dall'ordinamento italiano, cioè titolo accademico e abilitazione all'esercizio della professione secondo l'ordinamento italiano, nel caso di studi effettuati in Italia.

Nel caso di titoli e abilitazione all'esercizio della professione acquisiti nel Paese di origine, il cittadino extracomunitario che intenda iscriversi alla scuola di specializzazione dovrà presentare l'acquisizione del riconoscimento, tramite il Ministero della Salute - D.G - Professioni sanitarie, dell'abilitazione professionale conseguita nel Paese di origine.

Dovrà inoltre essere assicurata la disponibilità economica per la stipula di un apposito contratto di formazione specialistica per l'intera durata del corso dal rispettivo Governo o da Istituzioni italiane o straniere riconosciute idonee rispettivamente da questo Ministero e dalla Rappresentanza Diplomatico - consolare italiana all'estero, competente per territorio, che presumibilmente è di Euro 25.000/26.000 annui.

Qualora la Rappresentanza diplomatica italiana non abbia, per valutati e riconosciuti motivi, la possibilità di produrre la documentazione richiesta per partecipare ai concorsi entro la data indicata, il termine di presentazione potrà coincidere con la scadenza di presentazione delle domande prevista nel bando di concorso.

Per essere ammessi, tutti i candidati devono aver superato le prove previste nel Regolamento concernente le modalità per l'ammissione dei medici alle scuole di specializzazione, di cui al provvedimento n. 172 del 6 marzo 2006 e successive modificazioni.

sottendere la più ampia problematica dell'accesso degli stranieri al pubblico impiego, anche in tal caso non è condivisa da quest'Ufficio.

Ed infatti, senza qui ripercorrere l'annoso dibattito in materia, l'Ufficio, confortato dall'unanime giurisprudenza di merito², dalla giurisprudenza della CG e dalla dottrina dominante, ritiene che le disposizioni dell'articolo 2 del Testo Unico sull'Immigrazione insieme alle disposizioni della Convenzione OIL, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, superano le altre disposizioni che richiamano la necessità del requisito della cittadinanza per l'accesso al pubblico impiego, sempre che non si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.

Sulla base di questi principi, l'Ufficio, in vari casi sottoposti al suo esame, ha evidenziato la contrarietà al principio di parità di trattamento nelle ipotesi di esclusione degli extracomunitari all'accesso al lavoro presso pubbliche amministrazioni, a meno che si tratti di funzioni implicanti lo svolgimento di pubblici poteri o di interesse nazionale.

A tali conclusioni porta l'intero sistema normativo in materia, qui di seguito sinteticamente riportato:

- 1) l'**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) la **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:
 - **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";



² 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. 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 comprendere '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.

Peraltro, non può mancarsi di evidenziare che la Corte Costituzionale, con l'ordinanza n. 139 del 15.4.2011, pur dichiarando la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha sostanzialmente avallato un'interpretazione costituzionalmente orientata di questa norma, nel senso che essa non impedisce l'accesso a incarichi pubblici anche ai cittadini extracomunitari.

In conclusione, anche in riferimento al SSN, le disposizioni dell'articolo 2 del Testo Unico sull'Immigrazione in una alle disposizioni della Convenzione OIL, avendo parificato il cittadino straniero regolarmente soggiornante in Italia al cittadino italiano, hanno superato le disposizioni (di cui al d.p.r. n. 487/94 ed al d.lgs. 165/2001) 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.

IV. Alla luce di tutto quanto sopra esposto, l'UNAR auspica che la Regione Valle d'Aosta possa rivedere il bando di concorso in questione, consentendo l'ammissione dei medici stranieri extracomunitari in base alle indicazioni sopra esposte ed a quelle contenute nella circolare del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca del 12 febbraio 2012, n. 366.

Dott.ssa Rosita D'Angiolella

