SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

17 dicembre 2009 *

Nel procedimento C-586/08,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con decisione 9 luglio 2008, pervenuta in cancelleria il 29 dicembre 2008, nella causa

Angelo Rubino

contro

Ministero dell'Università e della Ricerca,

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta dalla sig.ra C. Toader, presidente di sezione, dai sigg. K. Schiemann (relatore) e P. Kūris, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: sig. N. Jääskinen
cancelliere: sig. R. Grass

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

— per il sig. Rubino, dall'avv. F. Brunello;

— per il governo italiano, dalla sig.ra G. Palmieri, in qualità di agente, assistita dalla sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato;

— per il governo greco, dalle sig.re E. Skandalou e S. Vodina, in qualità di agenti;

— per il governo slovacco, dalla sig.ra B. Ricziová, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. H. Støvlbæk e L. Prete, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale riguarda l'interpretazione degli artt. 3, n. 1, lett. c), CE e 47, n. 1, CE, nonché della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone il sig. Rubino al Ministero dell'Università e della Ricerca (in prosieguo: il «Ministero») in merito al rigetto da parte di quest'ultimo della domanda del sig. Rubino di essere inserito nella lista dei possessori dell'idoneità scientifica nazionale (in prosieguo: l'«ISN») tenuta dal Ministero.

Contesto normativo

La direttiva 2005/36

3 La direttiva 2005/36 effettua una riorganizzazione e una razionalizzazione delle disposizioni contenute in direttive precedenti, sostituendo, in particolare, le direttive del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16), e 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48 (GU L 209, pag. 25). Secondo il

quattordicesimo 'considerando' della direttiva 2005/36, la riorganizzazione compiuta da quest'ultima lascia inalterato il meccanismo di riconoscimento introdotto dalle direttive 89/48 e 92/51.

4 Dall'art. 2, n. 1, della direttiva 2005/36 risulta che essa si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare una «professione regolamentata» in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali.

5 L'art. 3, n. 1, lett. a) e b), della direttiva 2005/36 contiene le seguenti definizioni:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

a) "professione regolamentata": attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; in particolare costituisce una modalità di esercizio l'impiego di un titolo professionale riservato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative a chi possiede una specifica qualifica professionale. (…)

b) "qualifiche professionali": le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza — di cui all'articolo 11, lettera a), punto i) — e/o un'esperienza professionale».

6 L'art. 11 della direttiva 2005/36 è intitolato «Livelli di qualifica». Tale articolo 11, lett. a), i), così recita:

«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 13, le qualifiche professionali sono raggruppate nei livelli sottoindicati:

a) un attestato di competenza rilasciato da un'autorità competente dello Stato membro d'origine designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di tale Stato membro, sulla base:

i) (…) di un esame specifico non preceduto da una formazione (…)».

7 L'art. 13 della direttiva 2005/36, intitolato «Condizioni del riconoscimento», al n. 1 dispone:

«Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro dà accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni dei suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione prescritto, per accedere alla stessa professione o esercitarla sul suo territorio, da un altro Stato membro.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni:

(…)

b) attestare un livello di qualifica professionale almeno equivalente al livello immediatamente anteriore a quello richiesto nello Stato membro ospitante, come descritto all'articolo 11».

La normativa nazionale

8 Il 6 novembre 2007 è stato adottato il decreto legislativo n. 206, recante attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania (Supplemento ordinario alla GURI n. 261 del 9 novembre 2007; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 206/2007»).

9 Tuttavia, secondo l'interpretazione fornita del giudice del rinvio, detto decreto non è applicabile alla professione di docente universitario.

10 Per avere accesso a tale professione, in Italia non è richiesto alcun titolo di formazione né alcuna esperienza professionale.

11 La procedura di selezione dei docenti universitari è disciplinata dalla legge 4 novembre 2005, n. 230, recante nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari (GURI n. 258 del 5 novembre 2005; in prosieguo: la «legge n. 230/2005»), nonché dal decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, relativo al riordino della disciplina del reclutamento dei professori universitari, a norma dell'articolo 1, comma 5 della legge 4 novembre 2005, n. 230 (GURI n. 101 del 3 maggio 2006; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 164/2006»).

12 L'art. 1, nn. 5-9, della legge n. 230/2005 prevede quanto segue:

«5. Allo scopo di procedere al riordino della disciplina concernente il reclutamento dei professori universitari garantendo una selezione adeguata alla qualità delle funzioni da svolgere, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie, uno o più decreti legislativi attenendosi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca bandisce, con proprio decreto, per settori scientifico-disciplinari, procedure finalizzate al conseguimento della [ISN], entro il 30 giugno di ciascun anno, distintamente per le fasce dei professori ordinari e dei professori associati, stabilendo in particolare:

1) le modalità per definire il numero massimo di soggetti che possono conseguire l'[ISN] per ciascuna fascia e per settori disciplinari pari al fabbisogno, indicato dalle università, incrementato di una quota non superiore al 40 per cento, per cui è garantita la relativa copertura finanziaria e fermo restando che l'[ISN] non comporta diritto all'accesso alla docenza, nonché le procedure e i termini per

l'indizione, l'espletamento e la conclusione dei giudizi idoneativi, da svolgere presso le università, assicurando la pubblicità degli atti e dei giudizi formulati dalle commissioni giudicatrici; per ciascun settore disciplinare deve comunque essere bandito almeno un posto di idoneo per quinquennio per ciascuna fascia;

(…)

6. I candidati giudicati idonei, e non chiamati a seguito delle procedure già espletate, ovvero i cui atti sono stati approvati, conservano l'[ISN] per un periodo di cinque anni dal suo conseguimento. La copertura dei posti di professore ordinario e di professore associato da parte delle singole università, mediante chiamata dei docenti risultati idonei, (…) deve in ogni caso avvenire nel rispetto dei limiti e delle procedure (…).

(…)

8. Le università procedono alla copertura dei posti di professore ordinario e associato a conclusione di procedure, disciplinate con propri regolamenti, che assicurino la valutazione comparativa dei candidati e la pubblicità degli atti, riservate ai possessori [dell'ISN di cui] al comma 5, lettera a), (…).

9. Le università (…) possono procedere alla copertura di una percentuale non superiore al 10 per cento dei posti di professore ordinario e associato mediante chiamata diretta di studiosi stranieri, o italiani impiegati all'estero, che abbiano conseguito all'estero una idoneità accademica di pari livello (…)».

13 L'art. 3 del decreto legislativo nº 164/2006, intitolato «Idoneità scientifica nazionale », dispone quanto segue:

«1. L'[ISN] si consegue all'esito di procedure bandite con decreto del Ministro, per ciascun settore e distintamente per le fasce dei professori ordinari e dei professori associati.

2. L'[ISN] è attribuita nei limiti quantitativi stabiliti dal bando ai candidati che possiedono la piena maturità scientifica per la fascia dei professori ordinari e la maturità scientifica per la fascia dei professori associati.

3. Il possesso dell'[ISN] costituisce requisito necessario per la partecipazione alle procedure di cui all'articolo 1, comma 8, della legge e non comporta diritto all'accesso al ruolo dei professori universitari.

4. Ai fini della partecipazione alle procedure di reclutamento, la durata dell'[ISN] è di quattro anni dal suo conseguimento».

14 L'art. 9 del decreto legislativo n. 164/2006, intitolato «Lavori delle commissioni di valutazione», stabilisce quanto segue:

«1. Le commissioni giudicatrici, insediatesi presso le università in cui si espleta il giudizio idoneativo, eleggono il presidente e predeterminano i criteri di massima e le procedure per la valutazione comparativa dei candidati anche, ove possibile, facendo riferimento a parametri riconosciuti in ambito nazionale ed internazionale.

(…)

3. Per valutare la produzione scientifica, gli altri titoli scientifici e il curriculum complessivo del candidato anche con riferimento all'attività didattica e alle eventuali esperienze professionali e organizzative, la commissione tiene in considerazione i seguenti criteri:

a) originalità e innovatività della produzione scientifica, comprendente le pubblicazioni, i brevetti e i progetti innovativi, nonché rigore metodologico;

b) apporto individuale del candidato, analiticamente determinato nei lavori in collaborazione in quanto individuabile;

c) la direzione e il coordinamento di gruppi di ricerca;

d) congruenza dell'attività del candidato con le discipline ricomprese nel settore per il quale è bandita la procedura ovvero con tematiche interdisciplinari che le comprendano;

e) rilevanza scientifica della collocazione editoriale delle pubblicazioni e loro diffusione all'interno della comunità scientifica;

f) continuità temporale della produzione scientifica, anche in relazione all'evoluzione delle conoscenze nello specifico settore;

g) entità e caratteristiche degli impegni didattici assolti, documentati dagli enti interessati;

h) entità e caratteristiche delle attività svolte in campo clinico-assistenziale e in ogni altro ambito professionale e di lavoro in cui le connesse esperienze e competenze siano esplicitamente richieste o comunque integrino il profilo complessivo del candidato.

4. Il giudizio della commissione sulla produzione scientifica, sui titoli e sul merito complessivo del candidato viene espresso con specifico riferimento ai criteri di cui ai commi 1 e 3.

5. Al termine delle valutazioni della produzione scientifica e dei titoli, nei giudizi idoneativi per la fascia dei professori associati i candidati sostengono una prova didattica e discutono la produzione scientifica presentata. Il bando può prevedere che le relative prove siano sostenute nella lingua straniera oggetto della valutazione comparativa. Nei giudizi per la fascia di professore ordinario i candidati discutono la produzione scientifica presentata e quelli che non rivestono la qualifica di professore associato sostengono anche una prova didattica, che concorre alla valutazione complessiva.

(…)

9. Al termine dei lavori la commissione, previa valutazione comparativa, con deliberazione assunta a maggioranza dei componenti, indica i candidati ritenuti meritevoli dell'[ISN] nei limiti numerici fissati dal bando».

La causa principale e la questione pregiudiziale

15 In seguito allo svolgimento di attività universitarie iniziate nel 1991, il sig. Rubino, cittadino italiano, ha ottenuto nel 2005 l'«Habilitation» (facultas legendi) per la materia Oceanografia, nonché la «Lehrbefugnis» (venia legendi) presso la Facoltà di Scienze geofisiche dell'Università di Amburgo (Germania). Detti titoli confermano la sua idoneità all'insegnamento universitario in qualità di professore ordinario («Ordinarius») nel sistema di istruzione superiore tedesco.

16 Il sig. Rubino lavora attualmente come fisico oceanologo presso l'Università Ca' Foscari di Venezia e, dal 1999, è iscritto nei registri italiani dei ricercatori universitari.

17 Dal 14 settembre 2007, il sig. Rubino ha più volte richiesto il riconoscimento in Italia delle qualifiche che aveva acquisito in Germania, al fine di essere iscritto nell'elenco dei possessori dell'ISN.

18 Tuttavia, il Ministero ha respinto le varie domande con decisione 23 gennaio 2008. Esso contesta l'equivalenza tra la «Lehrbefugnis» rilasciata in Germania e l'ISN propria del sistema universitario italiano, precisando che il decreto legislativo n. 206/2007 non è applicabile in quanto la professione di docente universitario non costituisce una professione regolamentata in Italia, in quanto riguarda il personale assunto attraverso una procedura di selezione cui è possibile partecipare senza che sia richiesto il possesso di un titolo di studio determinato.

19 Il sig. Rubino ha proposto ricorso contro la decisione del Ministero dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, affermando che essa è contraria al diritto comunitario e, in particolare, alla direttiva 2005/36.

20 Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ritenendo che sussistesse un dubbio circa la compatibilità della normativa italiana con il diritto comunitario, ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se i principi comunitari di eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri della Comunità [europea], e di reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli, di cui agli artt. 3, n. 1, lett. c), [CE] e 47, n. 1, [CE], e le disposizioni contenute nella direttiva 2005/36 (…) ostino a una normativa interna, come (…) il decreto legislativo n. 206/2007, che esclude i docenti universitari dall'ambito delle professioni regolamentate ai fini del riconoscimento di qualifiche professionali».

Sulla questione pregiudiziale

21 Ad avviso del giudice del rinvio l'accesso alla professione di docente universitario o l'esercizio della medesima non necessitano in Italia di alcun titolo di formazione né di alcuna esperienza professionale.

22 Occorre quindi intendere la questione posta nel senso che con essa si chiede in sostanza se la circostanza che l'accesso a tale professione sia riservato ai candidati che hanno superato una procedura di selezione come quella che conduce all'ISN faccia diventare tale professione una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 2005/36.

23 In tale contesto, preme rilevare che la definizione della nozione di professione regolamentata ai sensi della direttiva 2005/36 è compresa nel diritto comunitario (v., per analogia, per quanto riguarda la direttiva 89/48, sentenze 8 luglio 1999, causa C-234/97, Fernández de Bobadilla, Racc. pag. I-4773, punto 14, e 9 settembre 2003, causa C-285/01, Burbaud, Racc. pag. I-8219, punto 43).

24 Dall'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 2005/36 risulta che una professione regolamentata è un'attività professionale disciplinata direttamente o indirettamente, per quanto riguarda le condizioni di accesso o di esercizio, da norme legislative, regolamentari o amministrative che impongono il possesso di determinate qualifiche professionali.

25 A norma degli artt. 3, n. 1, lett. b), e 11, lett. a), i), della direttiva 2005/36, le qualifiche professionali di cui trattasi possono in particolare consistere in qualifiche comprovate da un titolo di formazione o da un attestato di competenza rilasciato a seguito di un esame specifico non preceduto da una formazione.

26 Il sig. Rubino sostiene che l'ISN costituisce un attestato di competenza rilasciato a seguito di un siffatto esame specifico non preceduto da una formazione, ai sensi dell'art. 11, lett. a), i), della direttiva 2005/36. Egli ne deduce che si tratti di una qualifica professionale ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), di tale direttiva e che, di conseguenza, la professione di docente universitario sia in Italia una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva in parola. Il sig. Rubino ne trae la conclusione che, in forza dell'art. 13, n. 1, di quest'ultima, le qualifiche che ha ottenuto in Germania gli conferiscono il diritto di essere iscritto sull'elenco dei possessori dell'ISN.

27 Tuttavia, occorre rilevare che dalla giurisprudenza risulta che i sistemi generali di riconoscimento dei diplomi introdotti dalle direttive 89/48 e 92/51 non vertono sulla scelta delle procedure di selezione e di reclutamento previste per assegnare un posto di lavoro e che tali sistemi non possono essere fatti valere per fondare un diritto ad essere effettivamente assunti. Detti sistemi si limitano, infatti, ad imporre il riconoscimento delle qualifiche ottenute in uno Stato membro al fine di consentire a chi le possiede di

candidarsi ad un posto di lavoro in un altro Stato membro, secondo le procedure di selezione e di reclutamento che ivi disciplinano l'accesso ad una professione regolamentata (v. in tal senso, per quanto riguarda la direttiva 89/48, la citata sentenza Burbaud, punto 91). I principi menzionati rimangono inalterati successivamente alla riorganizzazione e alla razionalizzazione risultanti dall'adozione della direttiva 2005/36.

28 Di conseguenza, un richiedente non può avvalersi della direttiva 2005/36 per ottenere di essere parzialmente esonerato da una procedura di selezione e di reclutamento.

29 Orbene, dal fascicolo presentato alla Corte e dalla normativa italiana citata dal giudice del rinvio risulta che l'ottenimento dell'ISN rappresenta una fase di selezione nella procedura di reclutamento dei docenti universitari.

30 Infatti, tale procedura comprende due fasi, la prima delle quali è costituita dall'ottenimento dell'ISN. I possessori di questo titolo sono iscritti nell'elenco dei titolari dell'ISN e possono successivamente, nella seconda fase della procedura di selezione, candidarsi ad un posto specifico presso un'altra università ed essere quindi reclutati secondo criteri variabili secondo le università.

31 Per quanto riguarda in particolare la procedura di selezione che conduce all'ottenimento dell'ISN, l'art. 1, n. 5, lett. a), punto 1), della legge n. 230/2005, nonché gli artt. 3, n. 2, e 9, n. 9, del decreto legislativo n. 164/2006 prevedono che venga determinato in anticipo, per ogni materia e in funzione del fabbisogno indicato dalle università, un numero massimo di persone che possono ottenere tale titolo. Inoltre, dagli artt. 1, n. 8, della legge n. 230/2005 e 9 del decreto legislativo n. 164/2006 risulta che la selezione si effettua attraverso una valutazione comparativa dei candidati che si presentano, piuttosto che attraverso l'applicazione di criteri assoluti. D'altra parte, in forza degli artt. 1, n. 6, della legge n. 230/2005 e 3, n. 4, del decreto legislativo n. 164/2006, l'ISN ha una validità temporale limitata.

32 Occorre constatare che la circostanza di aver superato una selezione al termine di una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone attraverso una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che attraverso l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo di validità temporale limitata, non può essere considerata una qualifica professionale ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva 2005/36.

33 In tale contesto, il fatto, addotto dal sig. Rubino, che l'art. 1, n. 9, della legge n. 230/2005 permette alle università, in deroga alle regole normalmente applicabili, di coprire il 10 % dei posti di professore mediante chiamata diretta di studiosi stranieri o di italiani impiegati all'estero, che abbiano conseguito all'estero un'idoneità accademica di livello pari all'ISN, non è di per sé pertinente per rispondere alla questione posta con riferimento alla direttiva 2005/36. È del resto pacifico che nel procedimento di cui alla causa principale il sig. Rubino non pretende che venga applicata la disposizione derogatoria in parola, ma chiede di essere incluso nell'elenco dei possessori dell'ISN senza dover sottoporsi alla procedura di selezione prevista dalla normativa nazionale applicabile.

34 In considerazione del riferimento, nella questione proposta, alle disposizioni del Trattato CE riguardanti le libertà fondamentali, occorre tuttavia rammentare che gli artt. 39 CE e 42 CE garantiscono ai cittadini degli Stati membri l'accesso, senza discriminazione fondata sulla nazionalità, alle attività dipendenti e autonome. Spetta quindi alle autorità nazionali vigilare segnatamente affinché, nell'ambito di una procedura di selezione come quella che conduce all'iscrizione nell'elenco dei possessori dell'ISN, le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione (v., per analogia, la citata sentenza Burbaud, punti 99 e 100).

35 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta dichiarando che la circostanza che l'accesso ad una professione sia riservato ai candidati selezionati mediante una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone sulla base di una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che mediante l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo la cui

validità temporale è strettamente limitata non implica che tale professione sia una professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 2005/36.

36 Tuttavia, gli artt. 39 CE e 43 CE impongono che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione nell'ambito di tale procedura.

Sulle spese

37 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

La circostanza che l'accesso ad una professione sia riservato ai candidati selezionati mediante una procedura diretta ad ottenere un numero predeterminato di persone sulla base di una valutazione comparativa dei candidati piuttosto che mediante l'applicazione di criteri assoluti e che conferisce un titolo la cui validità temporale è strettamente limitata non implica che tale professione sia una

professione regolamentata ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 settembre 2005, 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

Tuttavia, gli artt. 39 CE e 43 CE impongono che le qualifiche acquisite in altri Stati membri siano riconosciute per il loro giusto valore e siano debitamente prese in considerazione nell'ambito di tale procedura.

Firme