ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

17 de Dezembro de 2009 *

No processo C-586/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Itália), por decisão de 9 de Julho de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 29 de Dezembro de 2008, no processo

Angelo Rubino

contra

Ministero dell'Università e della Ricerca,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: C. Toader, presidente de secção, K. Schiemann (relator) e P. Kūris, juízes,

* Língua do processo: italiano.

advogado-geral: N. Jääskinen,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de A. Rubino, por F. Brunello, avvocato,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Quadri, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo grego, por E. Skandalou e S. Vodina, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo eslovaco, por B. Ricziová, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. Støvlbæk e L. Prete, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 3.º, n.º 1, alínea c), CE e 47.º, n.º 1, CE, bem como da Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais (JO L 255, p. 22).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe A. Rubino ao Ministero dell'Università e della Ricerca (Ministério do Ensino Universitário e da Investigação, a seguir «ministério»), a propósito do indeferimento, por este último, do pedido de A. Rubino de inscrição na lista de titulares da aptidão científica nacional (a seguir «ASN») elaborada pelo ministério.

Quadro jurídico

Directiva 2005/36

3 A Directiva 2005/36 procede a uma reorganização e a uma racionalização das disposições de directivas anteriores e substitui, entre outras, as Directivas 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16), e 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (JO

L 209, p. 25). Segundo o considerando 14 da Directiva 2005/36, a reforma operada por esta directiva não altera o mecanismo de reconhecimento estabelecido pelas Directivas 89/48 e 92/51.

4 Resulta do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 2005/36 que esta é aplicável a qualquer nacional de um Estado-Membro que pretenda exercer uma «profissão regulamentada» num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu as suas qualificações profissionais.

5 O artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Directiva 2005/36 contém as seguintes definições:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

a) 'Profissão regulamentada': a actividade ou o conjunto de actividades profissionais em que o acesso, o exercício ou uma das modalidades de exercício se encontram directa ou indirectamente subordinados, nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de determinadas qualificações profissionais; constitui, nomeadamente, uma modalidade de exercício o uso de um título profissional limitado por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas aos detentores de uma determinada qualificação profissional. […]

b) 'Qualificações profissionais': as qualificações atestadas por um título de formação, uma declaração de competência tal como referida na subalínea i) da alínea a) do artigo 11.º e/ou experiência profissional;».

6 O artigo 11.º da Directiva 2005/36 tem por epígrafe «Níveis de qualificação». Este artigo 11.º, alínea a), i), dispõe:

«Para efeitos da aplicação do artigo 13.º, as qualificações profissionais são agrupadas segundo os níveis adiante indicados:

a) Declaração de competência emitida por uma autoridade competente do Estado-Membro de origem, designada nos termos das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas desse Estado, com base:

i) […] num exame específico sem formação prévia […]»

7 O artigo 13.º da Directiva 2005/36, intitulado «Condições para o reconhecimento», prevê o que se segue, no seu n.º 1:

«Quando, num Estado-Membro de acolhimento, o acesso a uma profissão regulamentada ou o seu exercício estiver subordinado à posse de determinadas qualificações profissionais, a autoridade competente desse Estado-Membro permitirá o acesso a essa profissão e o seu exercício, nas mesmas condições que aos seus nacionais, aos requerentes que possuam a declaração de competência ou o título de formação exigido por outro Estado-Membro para aceder à mesma profissão no seu território ou para nele a exercer.

As declarações de competência ou os títulos de formação deverão preencher as seguintes condições:

a) […]

b) Comprovarem a posse de um nível de qualificação profissional no mínimo equivalente ao nível imediatamente inferior àquele que é exigido no Estado-Membro de acolhimento, conforme o disposto no artigo 11.º»

Legislação nacional

8 Em 6 de Novembro de 2007, foi adoptado o Decreto legislativo n.º 206, que transpõe a Directiva 2005/36/CE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais, bem como a Directiva 2006/100/CE que adapta determinadas directivas no domínio da livre circulação de pessoas, em virtude da adesão da Bulgária e da Roménia (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), de 6 de Novembro de 2007 (suplemento ordinário do GURI n.º 261, de 9 de Novembro de 2007.

9 Todavia, segundo a interpretação que lhe é dada pelo órgão jurisdicional de reenvio, este decreto legislativo não é aplicável à profissão de professor universitário.

10 Em Itália, não é necessário nenhum título de formação nem nenhuma experiência profissional para aceder a essa profissão.

11 O procedimento de selecção dos professores universitários é regulado pela Lei n.º 230, que estabelece novas disposições relativas aos professores e investigadores universitários, e a atribuição de competência ao governo para reorganizar o recrutamento de professores universitários (Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari), de 4 de Novembro de 2005 (GURI n.º 258, de 5 de Novembro de 2005), e pelo Decreto legislativo n.º 164, que reforma a regulamentação sobre o recrutamento de professores universitários, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 5, da Lei n.º 230/2005 (Riordino della disciplina del reclutamento dei professori universitari, a norma dell'articolo 1, comma 5 della legge 4 novembre 2005, n.º 230), de 6 de Abril de 2006 (GURI n.º 101, de 3 de Maio de 2006).

12 O artigo 1.º, n.ºs 5 a 9, da Lei n.º 230/2005 prevê o seguinte:

«5. Para proceder à reforma da regulamentação relativa ao recrutamento dos professores universitários, garantindo uma selecção adaptada à natureza das funções a desempenhar, o governo tem competência para adoptar, num período de seis meses a contar da data de entrada em vigor da presente lei e no respeito pela autonomia das instituições universitárias, um ou vários decretos legislativos, em conformidade com os seguintes princípios e critérios directores:

a) até 30 de Junho de cada ano, o Ministro da Educação, do Ensino Universitário e da Investigação dará início, por decreto, por sectores científicos e disciplinares, aos procedimentos para concessão da [ASN], separadamente para as classes de professores «ordinari» [docentes de nível equiparável a professor catedrático] e de professores associados, fixando nomeadamente:

1) as modalidades que definem o número máximo de pessoas que podem obter a [ASN] para cada classe e por sectores disciplinares, em função das necessidades; este número é indicado pelas Universidades, majorado de um coeficiente máximo de 40%, sendo garantida a sua cobertura financeira e sob reserva de que a [ASN] não implica o direito de acesso ao ensino; são

igualmente definidos os procedimentos e os prazos relativos à convocação, à execução e à conclusão dos exames de aptidão realizados nas Universidades, sendo assegurada a publicidade dos actos e das decisões adoptadas pelos júris; para cada sector disciplinar, será oferecido aos detentores da [ASN], pelo menos, um lugar por um período de cinco anos para cada categoria;

[…]

6. Os candidatos considerados aptos e que não foram chamados na sequência dos procedimentos já organizados ou cujos processos individuais tenham sido aprovados conservam o benefício da [ASN] por um período de cinco anos a contar da sua atribuição. Os lugares de professor «ordinario» e de professor associado serão providos, pelas diversas Universidades, mediante nomeação dos candidatos julgados aptos […] o que, de qualquer modo, deve ser feito em conformidade com os procedimentos […]

[…]

8. As Universidades provêem os lugares de professor «ordinario» e associado no termo de procedimentos regidos pelos seus próprios regulamentos, que asseguram a avaliação comparativa dos candidatos e a publicidade dos actos, e são reservados aos que dispõem [da ASN visada] no n.º 5, alínea a) […]

9. As Universidades […] podem prover uma percentagem não superior a 10% dos lugares de professor «ordinario» e associado, pela nomeação directa de investigadores especializados estrangeiros ou italianos empregados no estrangeiro que tenham obtido no estrangeiro um título de aptidão para o ensino do mesmo nível […]»

13 O artigo 3.º do Decreto legislativo n.º 164/2006, com a epígrafe «Aptidão científica nacional», dispõe:

«1. O certificado de [ASN] é obtido na sequência de procedimentos abertos por decreto ministerial, para cada sector e separadamente para as categorias de professores «ordinari» e de professores associados.

2. O certificado de [ASN] é atribuído nos limites das quotas fixadas no aviso dirigido aos candidatos que possuem a «piena maturità scientifica» para a categoria de professores «ordinari» e a «maturità scientifica» para a categoria de professores associados.

3. A posse do certificado de [ASN] constitui uma condição necessária para participar nos procedimentos visados no artigo 1.º, n.º 8, da lei e não implica o direito de acesso à função de professor universitário.

4. Para efeitos da participação nos procedimentos de recrutamento, a validade do certificado de [ASN] é de quatro anos a contar da sua obtenção.»

14 O artigo 9.º do Decreto legislativo n.º 164/2006, com a epígrafe «Trabalhos das comissões de avaliação», prevê:

«1. As comissões constituídas nas Universidades nas quais se realiza o exame de aptidão elegem o seu presidente e definem os critérios de princípio e os procedimentos de avaliação comparativa dos candidatos, aplicando, na medida do possível, parâmetros reconhecidos a nível nacional e internacional.

[…]

3. Para avaliar a produção científica, os outros títulos científicos e o currículo geral do candidato, incluindo no que respeita à actividade pedagógica e às eventuais experiências profissionais e administrativas, a comissão toma em conta os seguintes critérios:

a) a originalidade e a inovação da produção científica, incluindo publicações, patentes e projectos inovadores, bem como o rigor metodológico;

b) a contribuição individual do candidato, determinada analiticamente, nos trabalhos colectivos, quando [essa contribuição] pode ser identificada;

c) a direcção e a coordenação de grupos de investigação;

d) a adequação da actividade do candidato às disciplinas do sector para o qual o procedimento foi aberto ou às questões interdisciplinares que essas disciplinas abrangem;

e) a importância científica das publicações e a sua difusão no seio da comunidade científica;

f) a continuidade no tempo da produção científica, atendendo igualmente à evolução dos conhecimentos no sector específico;

g) a importância e as características dos compromissos pedagógicos certificados pelos organismos em causa;

h) a importância e as características das actividades exercidas no domínio clínico e terapêutico, e em qualquer outro domínio profissional e laboral no qual as experiências e as competências associadas são explicitamente requeridas ou completam o perfil geral do candidato.

4. A apreciação da comissão quanto à produção científica, aos títulos e ao mérito global do candidato é formulada com referência expressa aos critérios visados nos n.os 1 e 3.

5. No termo das avaliações da produção científica e dos títulos, no âmbito dos exames de aptidão relativos à categoria de professores associados, os candidatos serão sujeitos a uma prova pedagógica e debaterão a sua produção científica. O anúncio de concurso pode prever a realização dessas provas na língua estrangeira que é objecto da avaliação comparativa. No [quadro] dos exames relativos à categoria dos professores «ordinari», os candidatos debaterão a sua produção científica, e os que não possuem a qualificação de professor associado serão igualmente sujeitos a uma prova pedagógica que contribui para a avaliação geral.

[…]

9. No final dos seus trabalhos, a comissão, após uma avaliação comparativa, indica, por decisão tomada pela maioria dos seus membros, os candidatos considerados merecedores do certificado de [ASN], nos limites das quotas indicadas no anúncio de concurso.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

15 Tendo exercido docência universitária desde 1991, A. Rubino, nacional italiano, obteve em 2005 a «Habilitation» (*facultas legendi*) na disciplina de Oceanografia bem como a «Lehrbefugnis» (*venia legendi*) na Faculdade de Ciências Geofísicas da Universidade de Hamburgo (Alemanha). Estes títulos atestam a sua aptidão para ensinar na Universidade, na qualidade de professor «ordinario» («Ordinarius»), no sistema de ensino superior alemão.

16 A. Rubino trabalha actualmente como físico-oceanógrafo na Universidade de Ca' Foscari de Veneza (Itália) e está inscrito, desde 1999, nos registos italianos de investigadores universitários.

17 Desde 14 de Setembro de 2007, A. Rubino solicitou, por várias vezes, o reconhecimento, em Itália, das suas qualificações adquiridas na Alemanha, para efeitos da sua inscrição na lista de titulares da ASN.

18 Todavia, o ministério indeferiu esses diferentes pedidos, por decisão de 23 de Janeiro de 2008. Contesta a equivalência entre a «Lehrbefugnis», concedida na Alemanha, e a ASN, própria do sistema universitário italiano, considerando que o Decreto legislativo n.º 206/2007 não é aplicável, na medida em que a profissão de professor universitário não constitui uma profissão regulamentada em Itália, visto que respeita a pessoal admitido com base num procedimento de selecção no qual é possível participar sem que seja exigida a posse de um determinado título de estudos.

19 A. Rubino interpôs para o Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio) recurso dessa decisão do ministério, alegando que a mesma é contrária ao direito comunitário, designadamente à Directiva 2005/36.

20 Considerando que podem subsistir dúvidas quanto à compatibilidade da regulamentação italiana com o direito comunitário, o Tribunale amministrativo regionale del Lazio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os princípios comunitários da abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e serviços entre os Estados-Membros da Comunidade e do reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos, consagrados nos artigos 3.º, n.º 1, alínea c), [CE] e 47.º, n.º 1, [CE], e as disposições da Directiva 2005/36 […] opõem-se a uma regulamentação de direito interno, como o Decreto legislativo italiano n.º 206/2007, que exclui os docentes universitários do âmbito das profissões regulamentadas para efeitos do reconhecimento de qualificações profissionais?»

Quanto à questão prejudicial

21 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, em Itália, não é necessário nenhum título de formação nem nenhuma experiência profissional, para aceder à profissão de professor universitário ou para a exercer.

22 Há, pois, que entender a questão colocada no sentido de que, no essencial, pergunta se o facto de o acesso a essa profissão ser reservado aos candidatos admitidos num procedimento de selecção como o que leva à ASN implica que essa profissão constitua uma profissão regulamentada na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/36.

23 É de referir, neste contexto, que a definição do conceito de profissão regulamentada na acepção da Directiva 2005/36 é uma questão de direito comunitário (v., por analogia, no que respeita à Directiva 89/48, acórdãos de 8 de Julho de 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, Colect., p. I-4773, n.º 14, e de 9 de Setembro de 2003, Burbaud, C-285/01, Colect., p. I-8219, n.º 43).

24 Resulta do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/36 que por profissão regulamentada se entende uma actividade profissional que, quanto às suas condições de acesso ou de exercício, se rege, directa ou indirectamente, por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas que impõem a posse de determinadas qualificações profissionais.

25 Nos termos dos artigos 3.º, n.º 1, alínea b), e 11.º, alínea a), i), da Directiva 2005/36, as qualificações profissionais em causa podem, designadamente, consistir em qualificações atestadas por um título de formação ou uma declaração de competência emitida com base num exame específico sem formação prévia.

26 A. Rubino alega que a ASN constitui uma declaração de competência emitida com base num exame específico sem formação prévia na acepção do artigo 11.º, alínea a), i), da Directiva 2005/36. O recorrente deduz daí que se trata de uma qualificação profissional na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), desta directiva e que, consequentemente, a profissão de professor universitário é, em Itália, uma profissão regulamentada na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da referida directiva. A. Rubino conclui que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, da mesma directiva, as qualificações que obteve na Alemanha lhe conferem o direito de inscrição na lista de titulares da ASN.

27 Todavia, importa salientar que resulta da jurisprudência que os sistemas gerais de reconhecimento de diplomas instituídos pelas Directivas 89/48 e 92/51 não incidem sobre a escolha dos procedimentos de selecção e de recrutamento previstos para prover um lugar e não podem ser invocados como fundamento de um direito a ser efectivamente recrutado. Com efeito, estes sistemas limitam-se a impor o reconhecimento das habilitações obtidas num Estado-Membro, a fim de permitir a quem as

possui candidatar-se a um lugar noutro Estado-Membro, de acordo com os procedimentos de selecção e de recrutamento que aí regem o acesso a uma profissão regulamentada (v., neste sentido, no que respeita à Directiva 89/48, acórdão Burbaud, já referido, n.º 91). Estes princípios não sofreram nenhuma alteração na sequência da reorganização e da racionalização resultantes da adopção da Directiva 2005/36.

28 Por conseguinte, um requerente não pode invocar a Directiva 2005/36, para obter a dispensa de uma parte de um procedimento de selecção e recrutamento.

29 Ora, resulta do processo submetido ao Tribunal de Justiça e da regulamentação italiana citada pelo órgão jurisdicional de reenvio que a obtenção da ASN constitui uma etapa de selecção no procedimento de recrutamento de professores universitários.

30 Com efeito, esse procedimento compreende duas etapas, sendo a obtenção da ASN a primeira. Os titulares deste certificado têm os seus nomes inscritos na lista dos titulares da ASN e podem, em seguida, na segunda etapa do procedimento de selecção, candidatar-se a um lugar específico numa Universidade e, consequentemente, ser recrutados segundo critérios que variam consoante as Universidades.

31 No que respeita, mais especificamente, ao procedimento de selecção para obtenção da ASN, o artigo 1.º, n.º 5, alínea a), 1), da Lei n.º 230/2005 e os artigos 3.º, n.º 2, e 9.º, n.º 9, do Decreto legislativo n.º 164/2006 prevêem que o número máximo de pessoas que podem obter esse título é fixado antecipadamente para cada disciplina, em função das necessidades indicadas pelas Universidades. Além disso, resulta dos artigos 1.º, n.º 8, da Lei n.º 230/2005 e 9.º do Decreto legislativo n.º 164/2006 que a selecção é feita com base numa avaliação comparativa dos candidatos que se apresentam, e não pela aplicação de critérios absolutos. Por outro lado, nos termos dos artigos 1.º, n.º 6, da Lei n.º 230/2005 e 3.º, n.º 4, do Decreto legislativo n.º 164/2006, a ASN é válida durante um período limitado no tempo.

32 Há que notar que o sucesso num procedimento de selecção tendo em vista seleccionar um número predefinido de pessoas com base numa avaliação comparativa dos candidatos, e não pela aplicação de critérios absolutos, e que confere um título cuja validade é estritamente limitada no tempo não pode ser considerado uma qualificação profissional na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2005/36.

33 Neste contexto, a circunstância, invocada por A. Rubino, de o artigo 1.º, n.º 9, da Lei n.º 230/2005 permitir às Universidades, em derrogação das regras normalmente aplicáveis, prover 10% dos lugares de professor pela nomeação directa de investigadores especializados estrangeiros ou italianos empregados no estrangeiro e que obtiveram no estrangeiro um título equivalente à ASN não é, em si mesma, pertinente para a resposta a dar à questão colocada relacionada com a Directiva 2005/36. De resto, é pacífico que, na causa principal, A. Rubino não invoca a referida disposição derrogatória, pedindo antes para ser incluído na lista de titulares da ASN, sem ter de se apresentar ao procedimento de selecção previsto pela regulamentação nacional aplicável.

34 Todavia, tendo em conta a referência, na questão colocada, às disposições do Tratado CE relativas às liberdades fundamentais, importa recordar que os artigos 39.º CE e 43.º CE garantem aos nacionais dos Estados-Membros o acesso, sem discriminação em razão da nacionalidade, às actividades assalariadas e não assalariadas. Por conseguinte, incumbe às autoridades nacionais assegurar nomeadamente que, no quadro de um procedimento de selecção como o que conduz à inscrição na lista de titulares da ASN, as qualificações adquiridas noutros Estados-Membros sejam reconhecidas pelo seu justo valor e devidamente tidas em consideração (v., por analogia, acórdão, já referido, Burbaud, n.ºs 99 e 100).

35 À luz de todas estas considerações, há que responder à questão colocada que o facto de o acesso a uma profissão ser reservado aos candidatos admitidos a um procedimento de recrutamento tendo em vista seleccionar um número predefinido de pessoas com base numa avaliação comparativa dos candidatos, e não pela aplicação de critérios absolutos, e que confere um título cuja validade é estritamente limitada no tempo não tem como

consequência que a referida profissão constitua uma profissão regulamentada na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 2005/36.

36 Não obstante, os artigos 39.º CE e 43.º CE impõem que as qualificações adquiridas noutros Estados-Membros sejam reconhecidas pelo seu justo valor e devidamente tidas em consideração no quadro desse procedimento de recrutamento.

Quanto às despesas

37 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara:

O facto de o acesso a uma profissão ser reservado aos candidatos admitidos a um procedimento de recrutamento tendo em vista seleccionar um número predefinido de pessoas com base numa avaliação comparativa dos candidatos, e não pela aplicação de critérios absolutos, e que confere um título cuja validade é estritamente limitada no tempo não tem como consequência que a referida profissão constitua uma profissão regulamentada na acepção do artigo 3.º, n.º 1,

alínea a), da Directiva 2005/36/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Setembro de 2005, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

Não obstante, os artigos 39.º CE e 43.º CE impõem que as qualificações adquiridas noutros Estados-Membros sejam reconhecidas pelo seu justo valor e devidamente tidas em consideração no quadro desse procedimento de recrutamento.

Assinaturas