CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
CHRISTINE STIX-HACKL
presentate il 14 settembre 2006 [1]

I — Introduzione

1. Con le tre questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte con ordinanza 1° febbraio 2005, l'Överklagandeämd för Högskolan (Commissione per i ricorsi contro le decisioni degli istituti di istruzione superiore) chiede in sostanza se il fatto di subordinare la partecipazione a un programma di formazione speciale per insegnanti («särskild lärarutbildning»; in prosieguo: il «programma SÄL»), diretto a rispondere a breve termine al fabbisogno di insegnanti in Svezia, al requisito che il candidato abbia un impiego presso una scuola svedese sia compatibile con il diritto comunitario, segnatamente con l'art. 12 CE.

2. Il procedimento si fonda su una causa proposta dal sig. Lyyski avverso l'Università di Umeå per il rifiuto, da parte di quest'ultima, dell'ammissione alla formazione per insegnanti controversa con la motivazione che egli non era titolare di un impiego presso un istituto scolastico svedese.

1 — Lingua originale: il tedesco.

II — Sulle disposizioni nazionali riguardanti, in generale, la formazione per insegnanti e, nello specifico, il programma di formazione per insegnanti SÄL controverso

A — *La legge sull'insegnamento*

3. In Svezia la «skollag» (legge 1985, n. 1100; in prosieguo: la «legge sull'insegnamento») disciplina i requisiti per l'assunzione in qualità di insegnante presso le scuole pubbliche.

4. Ai sensi del capo 2, § 4, nn. 1 e 2, della legge sull'insegnamento, è qualificato per essere assunto a tempo indeterminato come insegnante, maestro d'asilo o educatore per il tempo libero nelle scuole pubbliche chi è in possesso del diploma svedese di insegnamento ovvero del diploma di pedagogia infantile o giovanile (o di una formazione precedente equivalente) oppure chi ha ottenuto dalla Högskoleverk (Organo svedese

competente per le università e gli istituti di istruzione superiore) un certificato di abilitazione secondo quanto disposto dai §§ 4 a e 4 b di detta legge.

5. Queste ultime disposizioni prevedono il rilascio di un certificato di abilitazione per una formazione equivalente conseguita all'estero.

6. Tuttavia, in conformità al capo 2, § 4, n. 2, della legge sull'insegnamento, in mancanza di un numero sufficiente di candidati qualificati, anche chi non ha i requisiti descritti può nondimeno ottenere, in circostanze particolari, un impiego a tempo indeterminato come insegnante se presenta requisiti professionali adeguati nelle materie di insegnamento di cui trattasi e se vi è motivo di supporre che il candidato sia idoneo all'insegnamento.

7. I soggetti che non soddisfano i requisiti per un'assunzione a tempo indeterminato ai sensi del capo 2, § 4, nn. 1 e 2, della legge sull'insegnamento possono lavorare nelle scuole pubbliche come insegnanti a tempo determinato. Come ha dichiarato il governo svedese in udienza, dette assunzioni a tempo determinato non sono subordinate a nessun requisito minimo.

B — *Il programma SÄL*

8. Come rilevato dal giudice del rinvio e dal governo svedese, in Svezia si registra una notevole richiesta di nuovi insegnanti per i prossimi anni dovuta, da un lato, al considerevole aumento del numero di allievi e, dall'altro, all'elevata percentuale di pensionamenti. In Svezia mancano in particolare studenti in possesso dei requisiti necessari per gli studi in istituti di istruzione superiore, segnatamente in materie come matematica, scienze naturali e tecnica. A motivo dell'impossibilità di accrescere per il momento in misura sufficiente il numero di diplomati in queste aree con iter scolastici regolari, il governo svedese ha avviato il programma di formazione speciale per insegnanti SÄL onde aumentare a breve termine il numero di insegnanti qualificati disponibili per i prossimi anni. Per il programma SÄL, caratterizzato da un elevato grado di cooperazione tra i comuni, datori di lavoro, e i centri universitari di formazione per insegnanti, il Parlamento svedese ha stanziato apposite risorse di bilancio.

9. Il programma SÄL è disciplinato dal regolamento 2001, n. 740, «om särskilda lärarutbildningar» (regolamento sulla formazione speciale per insegnanti, in prosieguo: il «regolamento SÄL»). Attraverso detto regolamento il governo svedese ha conferito a sei università e istituti di istruzione superiore l'incarico speciale di formare insegnanti,

privi delle qualifiche richieste per essere assunti a tempo indeterminato in una scuola svedese.

10. Alla formazione speciale per insegnanti sono ammessi, da un lato, in conformità al § 6, n. 1, del regolamento SÄL, i soggetti privi dei requisiti per essere assunti a tempo indeterminato ai sensi del capo 2, § 4, nn. 1 e 2, della legge sull'insegnamento, i quali, in ragione di una formazione superiore precedentemente ricevuta o dell'esperienza professionale, abbiano i requisiti per ottenere il diploma di insegnamento nella materia o nell'indirizzo di studi cui la formazione si riferisce. Inoltre tali soggetti devono essere assunti come insegnanti dall'ente gestore di una scuola, in cui possa svolgersi il periodo di tirocinio previsto dalla formazione.

11. Dall'altro, in conformità al § 6, n. 2, del regolamento SÄL, qualsiasi candidato che possieda i requisiti per l'assunzione a tempo indeterminato ai sensi del capo 2, § 4, nn. 1 e 2, della legge sull'insegnamento può essere ammesso alla formazione speciale per insegnanti se tale formazione è diretta a conseguire l'abilitazione all'insegnamento in una o più materie o indirizzi ulteriori.

12. Inoltre, ai sensi del § 7 del regolamento SÄL, occorre che ogni candidato abbia già compiuto studi di livello superiore tali da poter conseguire il diploma di insegnante, ai sensi del § 6, n. 1, del regolamento, ovvero un'abilitazione supplementare, ai sensi del § 6, n. 2, del regolamento. Sono equiparate agli studi superiori richiesti le competenze equivalenti acquisite in Svezia o all'estero.

13. Ai sensi del § 9 del regolamento SÄL, l'ammissione ai corsi di formazione da parte dell'istituto di istruzione superiore deve avvenire tra il 1° novembre 2001 e il 31 dicembre 2005.

14. Ai sensi del § 10 del regolamento SÄL, i corsi di formazione devono essere organizzati almeno a tempo parziale e devono concludersi entro il 31 dicembre 2006. Durante la formazione, che complessivamente non può durare più di 3 semestri, ogni studente può acquisire un massimo di 60 punti. Poiché, come si evince dai chiarimenti forniti dal governo svedese in udienza, in generale il diploma di insegnante richiede un minimo di 140 punti, al programma SÄL sono quindi ammessi a partecipare solo candidati che hanno già conseguito una formazione superiore precedente e/o un'esperienza professionale equivalente ad almeno 80 punti.

15. La formazione speciale per insegnanti è organizzata a livello individuale su misura per il singolo candidato, in funzione della sua

formazione precedente, dell'esperienza professionale nonché dell'abilitazione cui aspira il candidato.

16. Secondo le indicazioni del governo svedese, la formazione speciale per insegnanti si compone in linea di principio di una parte teorica e di una pratica, quest'ultima da distinguere dall'attività di insegnamento prestata dall'insegnante (a tempo parziale) nella scuola presso cui è assunto. Nel complesso, all'organizzazione della formazione speciale per insegnanti collaborano gli istituti di istruzione superiore, la scuola comunale e l'insegnante. Il comune, ovvero il datore di lavoro garantisce almeno un incarico a tempo parziale in una scuola per tutta la durata degli studi, cui è abbinato il lavoro/tirocinio. Il rapporto tra la parte teorica e la parte pratica della formazione speciale per insegnanti e i relativi contenuti sono stabiliti a loro volta ampiamente in funzione del singolo candidato, e su questo punto la Commissione ha osservato — senza essere contraddetta al riguardo — che si tratterebbe in sostanza di una formazione a distanza, per cui sarebbe necessaria una presenza fisica ridotta.

17. Il governo svedese ha dichiarato che il partecipante che porta a termine con esito positivo la formazione speciale per insegnanti non ha diritto a un impiego a tempo indeterminato come insegnante ma, in linea generale, all'atto pratico viene assunto presso la scuola in cui sta già lavorando.

III — Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

18. Il cittadino svedese Kai Lyyski presentava la propria candidatura all'Università di Umeå per poter seguire, nel semestre invernale 2004, il corso di formazione speciale per insegnanti nell'ambito del programma SÄL, indirizzo lavoro artigianale in legno o in metallo, per complessivi 40-60 punti. Nel suo atto di candidatura il sig. Lyyski indicava che durante il periodo di formazione, 2004-2006, egli sarebbe stato assunto come insegnante in una scuola di lingua svedese a Åbo, Finlandia, per l'ultimo triennio di scuola superiore (scuola dell'obbligo unificata). L'Università di Umeå dichiarava, nella decisione impugnata nel procedimento principale, che il sig. Lyyski non aveva provato i suoi requisiti di ammissibilità alla formazione, in quanto non aveva un impiego in una scuola svedese. Tale decisione, che l'università adottava interpretando il regolamento SÄL, ha avuto come effetto che il sig. Lyyski non è stato ammesso al corso di formazione speciale per insegnanti.

19. Il sig. Lyyski proponeva reclamo contro tale decisione dell'università dinanzi all'Överklagandenämd för Högskolan, vale a dire il giudice del rinvio, chiedendo che gli fosse riconosciuto il diritto di iscriversi al corso di formazione di cui trattasi.

20. Dinanzi al giudice del rinvio l'Università di Umeå ha motivato la decisione adottata riferendosi soprattutto all'obiettivo principale del programma SÄL, come enunciato al

§ 3 del regolamento SÄL, vale a dire rispondere a breve termine al fabbisogno di insegnanti qualificati nelle scuole svedesi. Secondo l'università, ai fini del programma SÄL vengono prese in esame solo le persone assunte presso una scuola svedese in cui il candidato possa svolgere il periodo di tirocinio previsto dalla formazione.

21. Il giudice del rinvio si richiama agli artt. 12 CE e 149, n. 1, CE e osserva che il corso di formazione in questione dev'essere considerato come «formazione professionale», nell'accezione data dalla giurisprudenza della Corte riguardante la libera circolazione delle persone. Alla luce della giurisprudenza in materia, il requisito richiesto dall'Università di Umeå, dell'assunzione in una scuola svedese, per ottenere l'ammissione al ciclo di formazione per insegnanti potrebbe essere considerato un ostacolo alla libera circolazione.

22. In tale contesto, l'Överklagandenämd ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se il diritto comunitario e, in particolare l'art. 12 CE, osti a che, nell'esame delle qualifiche di un candidato per l'ammissione ad una formazione per insegnanti, diretta a rispondere a breve termine al fabbisogno di insegnanti qualificati in Svezia, si richieda il requisito dell'assunzione presso una scuola svedese. Se tale requisito possa considerarsi giustificato e proporzionale.

2) Se, nel rispondere alla questione sub 1, sia rilevante il fatto che il candidato alla formazione, il quale è assunto in una scuola in uno Stato membro diverso dalla Svezia, sia cittadino svedese o cittadino di un altro Stato membro.

3) Se, nel rispondere alla questione sub 1, sia rilevante il fatto che la formazione per insegnanti sia istituita per un periodo limitato di tempo o invece si tratti di una formazione a carattere più duraturo.

IV — Soluzione delle questioni pregiudiziali

23. Con le tre questioni pregiudiziali, che in prosieguo saranno trattate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se un programma di formazione per insegnanti quale il programma SÄL, cui possono accedere solo insegnanti assunti presso una scuola dello Stato membro interessato, sia

compatibile con il divieto di discriminazione comunitario sancito all'art. 12 CE, quando la causa principale verte su un cittadino di tale Stato membro che lavora come insegnante presso una scuola di un altro Stato membro.

24. Nel caso di specie hanno presentato osservazioni i governi svedese e polacco nonché la Commissione; i predetti governi ritengono compatibile con il diritto comunitario riservare l'accesso al programma SÄL a candidati già assunti come insegnanti presso una scuola svedese, mentre la Commissione ravvisa in tale requisito di ammissione una discriminazione in violazione degli artt. 12 CE e 39 CE, nonché dell'art. 7, n. 3, del regolamento (CEE) n. 1612/68 [2].

25. In via preliminare, occorre rilevare che il fatto che il giudice del rinvio abbia formulato una questione pregiudiziale facendo riferimento a talune disposizioni del diritto comunitario non si oppone a che la Corte fornisca al giudice nazionale tutti gli elementi di interpretazione che possono essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto o meno riferimento nella formulazione delle sue questioni [3].

26. Ai sensi dell'art. 12 CE, nell'ambito di applicazione del Trattato CE «e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste», è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla cittadinanza. Pertanto, come addotto a ragione dalla Commissione, occorre esaminare la questione della conformità del programma SÄL con il diritto comunitario innanzi tutto sulla base dello specifico divieto di discriminazione nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, enunciato all'art. 39, n. 2, CE e chiarito dal regolamento n. 1612/68 [4].

27. Quindi si deve innanzi tutto accertare se l'ammissione a un programma di formazione per insegnanti quale il programma SÄL, nelle circostanze specifiche all'origine della controversia principale, rientra nell'ambito di applicazione ratione personae e ratione materiae del divieto di discriminazione enunciato nel campo della libera circolazione dei lavoratori dall'art. 39, n. 2, CE e dal

2 — Regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

3 — V., inter alia, sentenze 12 dicembre 1990, causa C-241/89, SARPP (Racc. pag. I-4695, punto 8), e 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani (Racc. pag. I-7573, punto 38).

4 — V., inter alia, sentenze 15 settembre 2005, causa C-258/04, Ioannidis (Racc. pag. I-8275, punto 37); 16 dicembre 2004, causa C-293/03, My (Racc. pag. I-12013, punto 33); 23 marzo 2004, causa C-138/02, Collins (Racc. pag. I-2703, punto 55); 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Ingetraut Scholz (Racc. pag. I-505, punto 6), e 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1461, punti 12 e 13).

regolamento n. 1612/68. In seguito è d'uopo esaminare, se del caso, se sussista una discriminazione vietata.

A — *Sull'applicabilità del divieto di discriminazione nel campo della libera circolazione dei lavoratori*

28. Occorre innanzi tutto chiarire se le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori siano applicabili, ratione personae, nel caso del sig. Lyyski il quale, come emerge dagli atti e non è stato contestato, è un lavoratore dipendente in un altro Stato membro, ma desidera essere ammesso a un corso di formazione nel suo Stato membro di origine.

29. Come risulta da una costante giurisprudenza, le norme del Trattato in materia di libera circolazione, e i regolamenti adottati in esecuzione delle dette norme, non possono infatti essere applicati ad attività che non abbiano alcun nesso con una qualsiasi delle situazioni considerate dal diritto comunitario e i cui elementi pertinenti si collochino tutti all'interno di un solo Stato membro [5].

30. Tuttavia, nella fattispecie non si configura una situazione puramente interna. Infatti il sig. Lyyski ha usufruito del suo diritto alla libera circolazione accettando, quale cittadino svedese, un impiego come insegnante presso una scuola finlandese. Come ha più volte dichiarato la Corte, le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori si applicano a qualsiasi cittadino comunitario, a prescindere dal luogo di origine e dalla cittadinanza dello stesso, che abbia usufruito del diritto alla libera circolazione dei lavoratori e che abbia esercitato, o eserciti, un'attività lavorativa in un altro Stato membro [6].

31. Nonostante il sig. Lyyski intenda invocare, in qualità di cittadino svedese, le disposizioni in materia di libera circolazione nei confronti delle autorità svedesi onde essere ammesso al programma SÄL, tale fatto non incide sull'applicabilità di dette disposizioni. Infatti l'asserita discriminazione ovvero disparità di trattamento dipende, in tale prospettiva, proprio dal fatto che egli ha intrapreso un'attività presso una scuola di un altro Stato membro [7]. A questo riguardo una persona come il sig. Lyyski si trova quindi in

5 — Sentenze 28 gennaio 1992, causa C-332/90, Steen (Racc. pag. I-341, punto 9); 16 gennaio 1997, causa C-134/95, USSL n. 47 di Biella (Racc. pag. I-195, punto 19); 5 giugno 1997, cause riunite C-64/96 e C-65/96, Uecker e Jacquet (Racc. pag. I-3171, punto 16); 2 luglio 1998, cause riunite da C-225/95 a C-227/95, Kapasakalis e a. (Racc. pag. I-4239, punto 22); v., in questo senso, anche sentenza 20 marzo 2001, causa C-33/99, Hassan Fahmi (Racc. pag. I-2415, punto 38).

6 — V., inter alia, sentenze 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Scholz (Racc. pag. I-505, punto 9), e 26 gennaio 1999, causa C-18/95, F.C. Terhoeve (Racc. pag. I-345, punto 27).

7 — V. in questo senso, in particolare, sentenze nella causa C-18/95 (citata alla nota 6, punto 26); 11 luglio 2002, causa C-224/98, D'Hoop (Racc. pag. I-6191, punti 30 e 31), nonché 12 luglio 2005, causa C-403/03, Schempp (Racc. pag. I-6421, punto 24).

una situazione equiparabile a quella di tutti gli altri soggetti che beneficiano dei diritti e delle libertà sanciti dal Trattato.

32. Come ha dichiarato inoltre la Corte in questo senso, il diritto alla libera circolazione non potrebbe dispiegare pienamente i propri effetti se un cittadino di uno Stato membro potesse essere dissuaso dal farne uso da ostacoli posti, nel suo paese di origine, da una normativa che penalizzasse il fatto che egli ne abbia usufruito, principio valido in particolare nel settore della formazione [8].

33. Occorre pertanto rilevare che in linea di principio una persona nella situazione del sig. Lyyski può invocare le disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori, in particolare il divieto di discriminazione.

34. Di conseguenza occorre stabilire se l'ammissione al programma SÄL rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae del divieto di discriminazione di cui all'art. 39, n. 2, CE e al regolamento n. 1612/68, questione su cui i governi svedese e polacco si sono espressi negativamente. In particolare il governo polacco ha addotto che il programma controverso costituirebbe una mera specializzazione o un corso di perfezionamento, e non un corso di formazione professionale i cui requisiti di ammissione sono assoggettati, secondo la giurisprudenza, al diritto comunitario.

35. È d'uopo in primo luogo ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, qualsiasi forma di insegnamento che prepari a un titolo per una professione, mestiere o attività specifica, o che conferisca l'idoneità particolare a esercitare questa professione, mestiere o attività, rientra nell'insegnamento professionale [9]. Come ha inoltre constatato più volte la Corte, gli studi di livello universitario rispondono, nella maggior parte dei casi, a questi criteri [10].

36. Come osservato dalla Commissione, detta nozione della formazione professionale è intesa in senso ampio e comprende, per esempio, gli studi universitari non solo se conferiscono direttamente il titolo per l'esercizio di una professione, mestiere o attività determinato, ma anche nel caso in cui detti studi conferiscano un'idoneità particolare,

8 — V. in questo senso, in particolare, sentenze nella causa C-224/98 (citata alla nota 7, punti 31 e 32), nonché 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus (Racc. pag. I-1663, punti 15 e 16).

9 — V., particolare, sentenze 13 febbraio 1985, causa 293/83, Gravier (Racc. pag. 593, punto 25); 2 febbraio 1988, causa 24/86, Blaizot e a. (Racc. pag. 379, punto 15), nonché 1° luglio 2004, causa C-65/03, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-6427, punto 25).

10 — V. sentenze nella causa 24/86 (citata alla nota 9, punto 20); 27 settembre 1988, causa 42/87, Commissione/Belgio (Racc. pag. 5445, punti 7 e 8), e 7 luglio 2005, causa C-147/03, Commissione/Austria (Racc. pag. I-5969, punto 33).

vale a dire nei casi in cui lo studente ha bisogno di cognizioni acquisite per l'esercizio di una professione, mestiere o attività anche se l'acquisto di dette cognizioni non è prescritto per tale esercizio da disposizioni di legge, di regolamenti o amministrative [11].

37. Tuttavia la Corte ha distinto tra dette forme di insegnamento e «determinati cicli di studi particolari i quali, date le loro caratteristiche intrinseche, sono destinati a coloro che desiderano approfondire le loro conoscenze generali piuttosto che intraprendere un'attività lavorativa» [12].

38. Alla luce della giurisprudenza citata si deve rilevare, a mio avviso, che il programma SÄL risponde ai requisiti relativi a un corso di formazione professionale.

39. Infatti, come delineato negli atti e nelle osservazioni presentate dalle parti — in particolare nelle osservazioni del governo svedese — [13], il programma SÄL non costituisce affatto un ciclo di studi per coloro che desiderano sic et simpliciter e in generale approfondire le proprie conoscenze.

40. Piuttosto il programma è volto, da un lato, a conferire un titolo adeguato, vale a dire l'idoneità a conseguire il diploma di insegnante, agli insegnanti ancora privi dei requisiti necessari per un impiego a tempo indeterminato come insegnanti nelle scuole pubbliche. Dall'altro, il programma SÄL si propone di far sì che gli insegnanti già provvisti di un titolo per un'assunzione a tempo indeterminato ottengano l'abilitazione all'insegnamento in altre materie. Di conseguenza il programma SÄL mira a conferire competenze o qualifiche ai fini dell'esercizio di una professione determinata ovvero di mestieri o attività specifici.

41. Il fatto che l'ammissione al programma SÄL presupponga il possesso di determinati titoli — vale a dire una formazione superiore e/o un periodo di tirocinio professionale del valore minimo di 80 punti o un titolo preesistente per un'assunzione a tempo indeterminato — e si configuri al riguardo quale formazione professionale permanente non incide sulla circostanza che occorre in ogni caso trasmettere qualifiche ovvero competenze necessarie ai fini di un mestiere

11 — V. sentenze nella causa 24/86 (citata alla nota 9, punto 19), e 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown (Racc. pag. 3205, punto 10).

12 — V. sentenze nella causa 24/86 (citata alla nota 9, punto 20), e nella causa 197/86 (citata alla nota 11, punto 10).

13 — V. supra, paragrafi 8-17.

o di un'attività diversi/più ampi o con un punteggio superiore e che il programma in questione presenta al riguardo le caratteristiche della formazione professionale.

B — *Sull'applicabilità del divieto di discriminazione ai sensi dell'art. 12 CE*

42. Inoltre operare una distinzione, per quanto riguarda la nozione di formazione professionale, tra formazione iniziale e formazione continua o permanente, come proposto soprattutto dal governo polacco, può non solo risultare difficoltoso in relazione all'organizzazione concreta dei diversi cicli di studi e condurre a una restrizione arbitraria della nozione comunitaria di formazione professionale [14], ma anche, tenuto conto delle notevoli differenze esistenti tra gli Stati membri per quanto attiene all'organizzazione dei cicli di studi superiori in generale e della formazione per insegnanti in particolare, comportare disparità di applicazione del Trattato CE tra gli Stati membri [15].

43. Ritengo pertanto che l'ammissione a un programma di formazione per insegnanti quale il programma SÄL, nella fattispecie all'origine della controversia principale, rientri nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione per quanto riguarda l'ammissione alla formazione professionale, come sancito dall'art. 39, n. 2, CE e dal regolamento n. 1612/68.

44. Anche supponendo che il sig. Lyyski non possa essere considerato un lavoratore ai sensi dell'art. 39 CE ovvero del regolamento n. 1612/68, qualità che in definitiva spetta al giudice del rinvio valutare in base alle circostanze concrete del caso [16], mi sia consentito osservare in subordine che, per quanto riguarda l'ammissione al programma SÄL, egli potrebbe in ogni caso invocare, in qualità di cittadino dell'Unione, l'art. 12 CE, che vieta ogni discriminazione effettuata in base alla cittadinanza nel campo di applicazione del Trattato.

45. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, per valutare il campo di applicazione del Trattato ai sensi dell'art. 12 CE, si deve leggere tale articolo in combinato disposto con le disposizioni del Trattato sulla cittadinanza dell'Unione. Infatti, lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, che conferisce a chi fra di loro si trovi nella medesima situazione, indipendentemente dalla cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a

14 — V. sentenza 11 giugno 1991, cause riunite C-51/89, C-90/89 e C-94/89, Regno Unito, Francia e Germania/Consiglio (Racc. pag. I-2757, punto 31).

15 — V., in questo senso, sentenza nella causa 24/86 (citata alla nota 9, punto 18).

16 — V., in particolare, sentenza 26 febbraio 1992, causa C-357/89, Raulin (Racc. pag. I-1027, punto 13).

tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico [17].

46. Secondo una giurisprudenza costante, tra le situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto comunitario figurano, in particolare, quelle rientranti nell'esercizio delle libertà fondamentali garantite dal Trattato e quelle che rientrano nell'esercizio del diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri quale conferito dall'art. 18 CE [18].

47. Con l'esercizio dell'insegnamento in Finlandia, il sig. Lyyski usufruisce senz'altro di detta libertà di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri.

48. Del resto, come emerge già dalle mie considerazioni in merito all'applicabilità delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, il sig. Lyyski può appellarsi al diritto che gli venga riconosciuto il medesimo trattamento giuridico — nella fattispecie, riguardo all'ammissione ai corsi di formazione professionale — anche nei confronti del suo Stato di origine, in quanto altrimenti il diritto alla libera circolazione ai sensi dell'art. 18 CE non potrebbe dispiegare pienamente i suoi effetti, tanto più se si suppone un nesso tra l'asserito svantaggio ovvero l'asserita disparità di trattamento e l'esercizio di detto diritto [19].

C — Sull'esistenza di una discriminazione vietata

49. Dato che in un caso come quello all'origine del procedimento principale, in linea di principio, si applica il divieto di discriminazione di cui all'art. 39, n. 2, CE e al regolamento n. 1612/68 o all'art. 12 CE, si rende ora necessario accertare se sussista di fatto una discriminazione vietata.

50. A tale proposito occorre anzitutto rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, il principio della parità di trattamento vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga al medesimo risultato [20].

17 — V., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, Grzelczyk (Racc. pag. I-6193, punti 30 e 31); 2 ottobre 2003, causa C-148/02, Garcia Avello (Racc. pag. I-11613, punti 22 e 23); 15 marzo 2005, causa C-209/03, Bidar (Racc. pag. I-2119, punto 31), e nella causa C-403/03 (citata alla nota 7, punto 15).

18 — V. sentenze nella causa C-403/03 (citata alla nota 7, punto 18); nella causa C-209/03 (citata alla nota 17, punto 33); nella causa C-184/99 (citata alla nota 17, punto 33), e nella causa C-224/98 (citata alla nota 7, punto 29).

19 — V., in particolare, sentenze nella causa C-224/98 (citata alla nota 7, punti 30-32), e 29 aprile 2004, causa C-224/02, Pusa (Racc. pag. I-5763, punti 18 e 19); v. supra, paragrafi 31 e 32.

20 — V., in particolare, sentenze 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu (Racc. pag. 153, punto 11); 27 novembre 1997, causa C-57/96, Meints (Racc. pag. I-6689, punto 44); 26 giugno 2001, causa C-212/99, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4923, punto 24), nonché sentenze nelle cause C-209/03 (citata alla nota 17, punto 51), e C-147/03 (citata alla nota 10, punto 41).

51. D'altro canto, tuttavia, non sussiste una discriminazione vietata basata sulla cittadinanza se l'imposizione della condizione in questione si fonda su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale [21].

52. Nel caso di specie si tratta del requisito di avere un impiego presso una scuola svedese, che un candidato deve soddisfare per poter essere ammesso al programma SÄL.

53. Riguardo alla questione se in tal modo si configuri una discriminazione basata sulla cittadinanza, occorre anzitutto ricordare che, nella giurisprudenza costante, la Corte ha già constatato che talune disposizioni danno adito a una discriminazione dissimulata se rischiano di sfavorire soprattutto i cittadini di altri Stati membri — ovvero i propri cittadini, che si trovino in una situazione equiparabile per aver usufruito del diritto alla libera circolazione —, in quanto il requisito stabilito dalla disposizione nazionale può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini nazionali (ovvero dai cittadini nazionali che non hanno usufruito del loro diritto alla libera circolazione) [22].

54. Si potrebbe certamente constatare — per analogia con il caso classico della condizione della residenza — che il requisito di avere un impiego presso una scuola svedese può essere più facilmente soddisfatto, in linea di principio, dai cittadini svedesi che non abbiano usufruito del diritto alla libera circolazione e che non abbiano accettato un impiego come insegnante in un altro Stato membro. Tuttavia ritengo che, su tale base, non si debbano trarre conclusioni affrettate riguardo all'esistenza di una discriminazione indiretta.

55. Infatti esiste quasi sempre il rischio, per esempio se l'offerta di formazione o un'altra attività perlomeno rientrante in tal senso nell'ambito di applicazione del Trattato sono concepite per un determinato gruppo di persone ovvero limitate a tale gruppo secondo criteri che presentano, seppure indirettamente — per esempio, in quanto collegati a determinate istituzioni esistenti in uno Stato membro — un dato nesso geografico con uno Stato membro, che tali criteri possano essere meno facilmente soddisfatti dai cittadini di un altro Stato membro.

21 — V. in questo senso, inter alia, sentenze 15 gennaio 1998, causa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou (Racc. pag. I-47, punto 21), e 7 maggio 1998, causa C-350/96, Clean Car Autoservice (Racc. pag. I-2521, punto 31).

22 — V., in particolare, sentenze nella causa C-350/96 (citata alla nota 21, punto 29); nella causa C-209/03 (citata alla nota 17, punto 53); nella causa C-258/04 (citata alla nota 4, punto 28), e nella causa C-147/03 (citata alla nota 10, punto 47).

56. Tuttavia il divieto di discriminazione comunitario non può essere teso a «livellare», ovvero a mettere in discussione le condizioni e i requisiti contenuti nelle disposizioni nazionali in genere; occorre piuttosto verificare, in termini generali, «che (...) [gli] Stati [membri] non adottino provvedimenti che, in realtà, finiscano per trattare le situazioni transnazionali in modo meno favorevole rispetto alle situazioni puramente interne» [23].

57. Pertanto, in casi analoghi alla fattispecie, ai fini dell'accertamento di una discriminazione dissimulata occorre operare la difficile distinzione tra una norma solo apparentemente neutra in relazione alla cittadinanza, la quale presenta in effetti caratteristiche protezionistiche che favoriscono i cittadini di uno Stato membro [24], e una norma di per sé neutra, che differenzia in base a criteri oggettivi, nella quale il fatto che il requisito controverso possa essere più facilmente soddisfatto dai cittadini dello Stato membro in questione costituisce piuttosto una conseguenza insita nella natura stessa della situazione ovvero del provvedimento, derivante da un criterio di per sé legittimo.

58. In altre parole, occorre accertare precisamente se l'asserito svantaggio subentri effettivamente «per il semplice fatto di esercitar[e]» [25] le agevolazioni nell'ambito della libera circolazione, ovvero per il semplice fatto che la cittadinanza è diversa, oppure se tale svantaggio sia piuttosto riconducibile a considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza.

59. Al riguardo, alla luce delle informazioni di cui dispone la Corte e come ho già illustrato in sintesi [26], nel caso di specie occorre constatare che, con l'avvio di un programma di formazione per insegnanti nell'ambito del programma SÄL, volto a fornire una qualifica superiore agli insegnanti attivi nelle scuole svedesi per rispondere a breve termine alla necessità di aumentare il numero di insegnanti qualificati, il governo svedese ha inteso far fronte a un'incombente carenza di insegnanti nelle scuole svedesi.

60. Ritengo innanzi tutto che non si possa contestare la legittimità di principio della decisione di fornire, attraverso un programma di formazione speciale, un titolo superiore ovvero una formazione perma-

23 — V., per quanto riguarda la libera circolazione delle merci, l'avvocato generale Poiares Maduro nelle conclusioni presentate il 30 marzo 2006 nelle cause riunite pendenti C-158/04 e C-159/04, Alfa Vita (Sentenza 14 settembre 2006, Racc. pag. I-8135, paragrafo 41).

24 — V., in questo senso, già l'avvocato generale Capotorti nelle conclusioni presentate il 27 maggio 1981 nella causa 155/80, Sergius Oebel (sentenza 14 luglio 1981, Racc. pag. 1993, paragrafo 2).

25 — V., in particolare, la lettera delle sentenze nella causa C-147/03 (citata alla nota 10, punto 44), e nella causa C-224/02 (citata alla nota 19, punto 20).

26 — V. supra, paragrafi 8-17.

nente ai dipendenti di una determinata istituzione, nel caso di specie agli insegnanti attivi nelle scuole svedesi. In linea di principio nulla osta neppure alla decisione del governo svedese di rispondere alla carenza di insegnanti qualificati in primo luogo con provvedimenti «interni», vale a dire provvedimenti riguardanti innanzi tutto gli insegnanti già assunti nelle scuole svedesi.

61. In tale prospettiva il requisito che, ai fini del programma SÄL, un candidato sia assunto presso una scuola svedese è insito nella natura di tale provvedimento, a mio avviso legittimo.

62. Un nesso materiale tra il programma SÄL e tale requisito emerge però anche dal fatto che il programma di formazione in questione è realizzato in collaborazione tra determinate università e istituti superiori e le stesse scuole svedesi interessate, in cui hanno luogo gli eventuali periodi di tirocinio. Di conseguenza, le scuole svedesi interessate hanno l'obbligo di partecipare alla gestione del programma di formazione concepito su misura per i singoli partecipanti e di consentirne la realizzazione, sia per quanto riguarda l'organizzazione generale delle attività sia per le verifiche relative ai periodi di tirocinio.

63. Ritengo pertanto che il requisito controverso per l'ammissione al programma SÄL si fondi su considerazioni oggettive derivanti dalla natura stessa di un programma di formazione di tale tipo e indipendenti dalla cittadinanza, ovvero a essa non mirate.

64. Si aggiunga che, secondo una giurisprudenza costante, il divieto di discriminazione impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differenziata e situazioni diverse in maniera uguale [27].

65. In tal senso, il diritto a un trattamento giuridico paritario presuppone che gli interessati si trovino nella medesima situazione, indipendentemente dalla cittadinanza [28].

66. Come ho già osservato, l'assunzione presso una scuola svedese costituisce un criterio inerente a un programma di forma-

27 — V., in particolare, sentenza 17 luglio 1997, causa C-354/95, National Farmers Union e a. (Racc. pag. I-4559, punto 61), e sentenza nella causa C-148/02 (citata alla nota 17, punto 31).

28 — V., in particolare, sentenze nelle cause C-224/02 (citata alla nota 19, punto 18), e C-147/03 (citata alla nota 10, punto 45).

zione permanente qual è il programma SÄL, ossia una caratteristica insita nella natura stessa di tale programma. Per quanto riguarda l'ammissione al programma di cui trattasi, ritengo pertanto che la situazione di un insegnante con un impiego presso una scuola svedese non sia equiparabile a quella di un insegnante privo di tale caratteristica. Per contro, in una situazione equiparabile in relazione all'ammissione al programma SÄL si trovano, come ha osservato al riguardo il governo svedese, i candidati al programma SÄL con cittadinanza svedese o con cittadinanza di un altro Stato membro ovvero i candidati che presentano o meno una situazione internazionale, che sono assunti come insegnanti presso una scuola svedese.

67. Tuttavia, come ha sostenuto il governo svedese, senza essere contraddetto, una distinzione diretta o indiretta sulla base della cittadinanza non viene operata né in relazione all'ammissione al programma SÄL per insegnanti già assunti, né in relazione all'assunzione a tempo determinato o indeterminato presso una scuola svedese in quanto tale. Ne consegue, per esempio, che un insegnante con cittadinanza finlandese ovvero, in linea generale, un insegnante che ha acquisito all'estero una formazione equipollente, ai sensi del capo 2, § 4, nn. 1 e 2, della legge sull'insegnamento, possono ottenere un impiego a tempo determinato o indeterminato come insegnante presso una scuola svedese. Quindi, un siffatto insegnante assunto presso una scuola svedese può essere ammesso al programma SÄL, indipendentemente dal fatto che sia in possesso della cittadinanza di un altro Stato membro o abbia conseguito parte della formazione all'estero.

68. Sulla base delle considerazioni che precedono concludo che il diritto comunitario, in particolare il divieto di discriminazione di cui all'art. 39, n. 2, CE e al regolamento n. 1612/68 nonché all'art. 12 CE, non osta a un programma di formazione per insegnanti quale il programma SÄL, cui possono essere ammessi solo insegnanti impiegati presso una scuola dello Stato membro in questione.

V — Sulle spese

69. Le spese sostenute dai governi svedese e polacco, nonché dalla Commissione, non possono dare luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

VI — Conclusione

70. Propongo pertanto alla Corte di risolvere come segue le questioni pregiudiziali:

Il divieto di discriminazione, quale enunciato dagli artt. 12 CE e 39, n. 2, CE nonché dal regolamento (CEE) n. 1612/68, non osta a che l'ammissione a un determinato programma di formazione per insegnanti quale il programma SÄL, diretto a rispondere a breve termine al fabbisogno di insegnanti qualificati in uno Stato membro, sia riservata a insegnanti impiegati presso una scuola dello Stato membro in questione.