SENTENZA DELLA CORTE

9 settembre 2003 *

Nel procedimento C-25/02,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Bundesverwaltungsgericht (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Katharina Rinke

e

Ärztekammer Hamburg,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 5 della direttiva del Consiglio 15 settembre 1986, 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale (GU L 267, pag. 26), e 34 della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/16/CEE, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli (GU L 165, pag. 1), nonché sulla loro compatibilità con il divieto della discriminazione indiretta fondata sul sesso, quale sancito dalla direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet, R. Schintgen e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (relatore) e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la sig.ra Rinke, dalla sig.ra D. Goergens, Rechtsanwältin;

— per il governo svedese, dal sig. A. Kruse, in qualità di agente;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dalla sig.ra A. Lo Monaco e dal sig. J.-P. Hix, in qualità di agenti,

— per la Commissione delle Comunità europee, dalle sig.re M. Patakia e N. Yerrell, nonché dal sig. B. Martenczuk, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Rinke, del Consiglio e della Commissione all'udienza del 12 novembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 8 novembre 2001, pervenuta in cancelleria il 31 gennaio 2002, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 234 CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 5 della direttiva del Consiglio 15 settembre 1986, 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale (GU L 267, pag. 26), e 34 della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/16/CEE, diretta ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli (GU L 165, pag. 1), nonché alla loro compatibilità con il divieto di discriminazione indiretta fondata sul sesso, quale sancito dalla direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40).

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una lite che oppone la sig.ra Rinke all'Ärztekammer Hamburg (ordine dei medici di Amburgo) in merito al diniego di quest'ultima di rilasciarle un certificato di «formazione specifica in medicina generale» e di conferirle il diritto di avvalersi del titolo di «medico generico».

Ambito normativo

3 La direttiva 76/207, conformemente al suo art. 1, n. 1, vuole attuare negli Stati membri il principio della parità di trattamento fra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, ivi compresa la promozione, e l'accesso alla formazione professionale, nonché le condizioni di lavoro e la previdenza sociale.

4 Il principio della parità di trattamento ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva 76/207 implica l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, direttamente o indirettamente, in particolare mediante riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia.

5 In forza dell'art. 3 della direttiva 76/207, l'applicazione del principio della parità di trattamento comporta l'assenza di qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda le condizioni d'accesso agli impieghi o posti di lavoro e a tutti i livelli della gerarchia professionale.

6 Tale disposizione obbliga gli Stati membri ad adottare i provvedimenti necessari affinché siano abrogate le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in contrasto con il principio della parità di trattamento.

7 Lo stesso obbligo s'impone agli Stati membri in base all'art. 4, lett. a), della direttiva 76/207, per quanto concerne l'accesso a tutti i tipi e a tutti i livelli di orientamento, di formazione, di perfezionamento e di aggiornamento professionali.

8 L'art. 2, n. 1, lett. b), della direttiva 86/457 dispone che la formazione specifica in medicina generale ha una durata di almeno due anni a tempo pieno.

9 L'art. 5 della direttiva 86/457 è redatto come segue:

«1. Fermo restando il principio della formazione a tempo pieno enunciato nell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), gli Stati membri possono autorizzare, oltre a detta formazione a tempo pieno, una formazione specifica in medicina generale a tempo ridotto, purché vengano rispettate le seguenti condizioni particolari:

— la durata complessiva della formazione non può essere abbreviata in ragione del fatto che è effettuata a tempo ridotto;

— l'orario settimanale della formazione a tempo ridotto non può essere inferiore al 60% dell'orario settimanale a tempo pieno;

— la formazione a tempo ridotto deve comportare un certo numero di periodi di formazione a tempo pieno, sia per la parte dispensata in un centro ospedaliero, che per la parte dispensata presso un ambulatorio di medicina generale riconosciuto o un centro riconosciuto nel quale i medici dispensano cure primarie. Questi periodi di formazione a tempo pieno sono di numero e di durata tali da preparare in modo adeguato all'effettivo esercizio della medicina generale.

2. La formazione a tempo ridotto deve avere un livello qualitativo equivalente a quello della formazione a tempo pieno. Essa viene comprovata dal diploma, certificato o altro titolo di cui all'articolo 1».

10 La direttiva 86/457 è stata inserita nella direttiva 93/16.

11 L'art. 34 della direttiva 93/16 ha lo stesso contenuto dell'art. 5 della direttiva 86/457.

12 L'art. 25 della direttiva 93/16 consente agli Stati membri di autorizzare una formazione specializzata a tempo ridotto, alle condizioni ammesse dalle autorità nazionali competenti, quando, per casi singoli giustificati, non sia realizzabile una formazione a tempo pieno. Contrariamente all'art. 34 della detta direttiva, l'art. 25 non impone che un certo periodo di formazione sia svolto a tempo pieno.

Causa principale e questioni pregiudiziali

13 La sig.ra Rinke è dottore in medicina. Nell'ambito della sua formazione specifica in medicina generale ha lavorato a orario ridotto in un ambulatorio di medicina generale, in particolare dal 1° aprile 1994 al 31 marzo 1995, in una misura superiore al 60% del normale orario di lavoro, in qualità di collaboratrice tirocinante.

14 Il 4 maggio 1995 la sig.ra Rinke ha chiesto alla convenuta nella causa principale un certificato di «formazione specifica in medicina generale», nonché il diritto di avvalersi della qualifica di «medico generico». Con decisione 5 maggio 1995, la convenuta nella causa principale ha respinto tale domanda motivando che, conformemente all'art. 13 ter, n. 2, prima frase, dello Hamburgische Ärztegesetz (legge della città di Amburgo relativa alla professione di medico), la formazione prescritta doveva essere effettuata in un ambulatorio di medicina generale per almeno sei mesi a tempo pieno.

15 La sig.ra Rinke ha adito il Verwaltungsgericht con un ricorso contro detta decisione, sostenendo che il principio dello Hamburgische Ärztegesetz è in contrasto con il principio di non discriminazione previsto in diritto comunitario dalla direttiva 76/207. Il requisito prescritto dall'art. 5, n. 1, della direttiva 86/457 dovrebbe cedere il passo dinanzi al principio fondamentale di non discriminazione.

16 L'Ärztekammer Hamburg ha sostenuto che la formazione a tempo pieno richiesta dalla legge era oggettivamente giustificata.

17 Il Verwaltungsgericht ha respinto il ricorso. Il 18 febbraio 1999, il Bundesverwaltungsgericht ha respinto il ricorso in «Revision» proposto contro la decisione del Verwaltungsgericht. Ha considerato che la norma adottata dal legislatore amburghese era in ogni caso giustificata con riguardo al diritto comunitario dall'art. 34, n. 1, della direttiva 93/16, che corrisponde all'art. 5, n. 1, della direttiva 86/457. Detta norma prevarrebbe sulla direttiva 76/207, relativa alla parità di trattamento, poiché essa sarebbe sia più speciale sia più recente. Essa rispetterebbe il principio del divieto dei provvedimenti arbitrari e il principio di proporzionalità.

18 Con decisione 9 gennaio 2001, il Bundesverfassungsgericht ha annullato detta sentenza in seguito al ricorso della sig.ra Rinke e ha rinviato la causa dinanzi al Bundesverwaltungsgericht. Quest'ultimo avrebbe infatti violato il diritto al

giudice naturale di cui beneficia la ricorrente nella causa principale non avendo adito la Corte di giustizia delle Comunità europee in via pregiudiziale circa la questione del rapporto fra l'art. 34, n. 1, terzo trattino, della direttiva 93/16 e la direttiva 76/207 relativa alla parità di trattamento. I principi di specialità e di preminenza della norma successiva non necessariamente si applicherebbero automaticamente in diritto comunitario. Inoltre il principio di non discriminazione potrebbe avere in diritto comunitario rango di diritto fondamentale e prevalere sulla direttiva 93/16.

19 Con ordinanza 8 novembre 2001 il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento. Ha considerato come sia innegabile che l'esclusione della possibilità di compiere tutta la formazione a tempo ridotto riguarda più fortemente le donne rispetto agli uomini, dato che l'esperienza mostra che un maggior numero di donne si avvale delle possibilità lavorative offerte a orario ridotto. Tuttavia, non sarebbe certo che la direttiva 76/207 si applichi nella causa in esame. Contrariamente ai casi di discriminazione dei lavoratori a tempo ridotto rispetto ai lavoratori a tempo pieno oggetto della giurisprudenza della Corte, la causa in esame non riguarderebbe le conseguenze sfavorevoli legate a determinate modalità d'impiego. Al contrario, il legislatore escluderebbe una determinata forma di attività — l'attività a orario ridotto — per tutti i lavoratori interessati.

20 Inoltre, l'obbligo di formazione a tempo pieno nell'ambito di un ambulatorio di medicina generale potrebbe essere giustificato da fattori estranei ad una discriminazione basata sul sesso. D'altro lato, l'art. 25 della direttiva 93/16 relativa alla formazione specializzata di medico in medicina generale non prevederebbe periodi per i quali una formazione a tempo pieno debba necessariamente essere prescritta.

21 Qualora l'obbligo di formazione a tempo pieno costituisca una violazione del principio di non discriminazione, si porrebbe la questione di come risolvere tale conflitto di norme.

22 Il Bundesverwaltungsgericht ha quindi deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se costituisca una discriminazione indiretta basata sul sesso ai sensi della direttiva 76/207/CEE l'obbligo, posto nelle direttive 86/457/CEE e 93/16/CEE, di svolgere a tempo pieno determinati periodi della formazione specifica in medicina generale diretta al conseguimento della qualifica di "medico generico".

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

a) come debba essere risolto il conflitto di norme tra la direttiva 76/207/CEE, da un lato, e le direttive 86/457/CEE e 93/16/CEE, dall'altro;

b) se il divieto di discriminazione indiretta basata sul sesso rientri tra i diritti fondamentali non scritti del diritto comunitario che si sostituiscono ad una norma contraria del diritto comunitario derivato».

Sulle questioni pregiudiziali

23 Occorre iniziare esaminando la seconda questione sollevata.

Sulla seconda questione

24 Occorre osservare, come rileva giustamente la Commissione nelle sue osservazioni scritte, che la direttiva 76/207 è indirizzata agli Stati membri e non alle istituzioni della Comunità. Le disposizioni della direttiva 76/207 non possono quindi essere considerate nel senso che esse impongono in quanto tali obblighi al Consiglio nell'esercizio dei suoi poteri legislativi.

25 Tuttavia, come hanno sottolineato tutti gli intervenienti che hanno presentato osservazioni nella causa in esame, l'eliminazione delle discriminazioni basate sul sesso fa parte dei diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario di cui la Corte ha il compito di garantire l'osservanza (sentenze 15 giugno 1978, causa 149/77, Defrenne III, Racc. pag. 1365, punti 26 e 27, e 30 aprile 1996, causa C-13/94, P./S., Racc. pag. I-2143, punto 19).

26 È del pari assodato che il rispetto dei diritti fondamentali costituisce un presupposto della legittimità degli atti comunitari (parere 2/94 del 28 marzo 1996, Racc. pag. I-1759, punto 34, e sentenza 17 febbraio 1998, causa C-249/96, Grant, Racc. pag. I-621, punto 45).

27 Ne consegue che una disposizione di una direttiva adottata dal Consiglio in violazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne sarebbe viziata da illegittimità.

28 Occorre quindi risolvere la seconda questione nel senso che il rispetto del divieto delle discriminazioni indirette basate sul sesso costituisce un presupposto della legittimità di ogni atto adottato dalle istituzioni comunitarie.

Sulla prima questione

Osservazioni delle parti

29 Secondo la sig.ra Rinke e il governo svedese, le disposizioni secondo le quali la formazione a orario ridotto in medicina generale deve comportare un certo numero di periodi di formazione a tempo pieno colpiscono sostanzialmente più donne che uomini. Vi sarebbe quindi discriminazione indiretta basata sul sesso a meno che le dette disposizioni non siano giustificate da fattori oggettivi estranei al sesso. Tuttavia, nel caso di specie siffatta giustificazione non sussisterebbe, come sarebbe dimostrato dal fatto che tutte le altre formazioni di medici specialisti possono essere interamente seguite a orario ridotto. L'asserito scopo delle disposizioni di cui trattasi, vale a dire il miglioramento della tutela della salute pubblica, potrebbe essere conseguito con altre misure non discriminatorie.

30 Il Consiglio e la Commissione considerano invece che il principio della parità di trattamento non è violato. Secondo il Consiglio, le disposizioni in esame non svantaggiano i medici in formazione a orario ridotto rispetto ai loro colleghi a tempo pieno: le condizioni d'accesso alla professione sarebbero le stesse, in quanto una formazione pratica nonché periodi di formazione a tempo pieno sono obbligatori per entrambe le categorie di medici in formazione. La Commissione osserva che la questione se l'obbligo di cui trattasi incida su un maggior numero di donne che di uomini rientra nella competenza del giudice nazionale, che dovrebbe riferirsi a questo scopo alle informazioni statistiche disponibili. Le considerazioni assai generali contenute nell'ordinanza di rinvio non sarebbero sufficienti a soddisfare i criteri in materia di accertamento di una discriminazione indiretta.

31 In ogni caso, entrambe le istituzioni sostengono che gli artt. 5, n. 1, della direttiva 86/457, e 34, n. 1, della direttiva 93/16 sono giustificati da ragioni oggettive ed estranee a qualsiasi discriminazione collegata al sesso. Essi mirerebbero a

garantire un livello elevato di qualità di formazione al fine di consentire la libera circolazione dei medici generici e di garantire inoltre un livello elevato di tutela della salute. Una formazione a orario ridotto in medicina generale creerebbe vari problemi che possono essere risolti solo con alcuni periodi di formazione a tempo pieno. Quanto alla possibilità dei medici specialisti di seguire tutta la loro formazione a orario ridotto, la Commissione ritiene che questi ultimi non occupino la stessa posizione centrale nel sistema sanitario dei medici generici.

Giudizio della Corte

32 Va rilevato, in primo luogo, che il principio secondo cui la formazione a orario ridotto deve comportare vari periodi di formazione a tempo pieno non comporta una discriminazione diretta, in quanto esso si applica indistintamente ai lavoratori di sesso maschile e a quelli di sesso femminile. Si deve quindi esaminare se esso possa costituire una discriminazione indiretta.

33 A questo proposito da una giurisprudenza costante emerge che una disposizione comporta una discriminazione indiretta ai danni dei lavoratori di sesso femminile qualora, pur essendo formulata in modo imparziale, svantaggi di fatto una percentuale notevolmente più elevata di donne rispetto agli uomini, salvo che tale misura sia giustificata da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso (v., in questo senso, sentenza 6 aprile 2000, causa C-226/98, Jørgensen, Racc. pag. I-2447, punto 29).

34 Si deve quindi esaminare se il criterio secondo cui la formazione in medicina generale deve comportare vari periodi a tempo pieno svantaggi di fatto una percentuale molto più elevata di donne che di uomini.

35 Come risulta dai dati statistici menzionati dall'avvocato generale ai paragrafi 36 e 37 delle sue conclusioni, la percentuale di donne che lavora a orario ridotto è molto più elevata della percentuale della popolazione di sesso maschile che esercita un'attività lavorativa a orario ridotto. Questo fatto, che è dovuto in particolare ad una disuguale divisione dei compiti familiari tra le donne e gli uomini, dimostra che una percentuale molto più elevata di donne rispetto agli uomini che desiderino formarsi in medicina generale avrebbe difficoltà a proseguire un lavoro a tempo pieno durante una certa parte della loro formazione. Tale criterio svantaggia quindi di fatto particolarmente le donne rispetto agli uomini.

36 Stando così le cose, occorre esaminare se tale criterio sia giustificato da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso.

37 A questo proposito, si deve rilevare che, come emerge dal terzo 'considerando' della direttiva 86/457 e dal sedicesimo 'considerando' della direttiva 93/16, la formazione specifica per il medico generico deve prepararlo a svolgere meglio una funzione che gli è propria, che si basa per una parte importante sulla sua conoscenza personale dell'ambiente dei suoi pazienti, che consiste nel fornire consigli relativi alla prevenzione delle malattie e alla tutela della salute dell'individuo considerato complessivamente, nonché nel fornire le cure adeguate.

38 Come giustamente sottolineano il Consiglio e la Commissione, l'armonizzazione, a livello comunitario, di detta formazione non solo agevola la libera circolazione dei medici, ma contribuisce anche ad un elevato livello di tutela della salute nella Comunità.

39 Nel perseguire tali obiettivi il legislatore comunitario deve godere di un ampio potere discrezionale, che non può tuttavia avere l'effetto di svuotare della sua

sostanza l'applicazione di un principio fondamentale del diritto comunitario come quello dell'eliminazione delle discriminazioni indirette basate sul sesso.

40 Agli artt. 5, n. 1, della direttiva 86/457, e 34, n. 1, della direttiva 93/16, il legislatore comunitario ha considerato che un'adeguata preparazione ad un esercizio effettivo della medicina generale esigeva vari periodi di formazione a tempo pieno, sia per la parte dispensata in un centro ospedaliero, sia per la parte dispensata presso un ambulatorio di medicina generale riconosciuto o un centro riconosciuto nel quale i medici dispensano cure primarie. Tale misura può essere considerata idonea a raggiungere gli obiettivi perseguiti. Infatti, il legislatore ha ragionevolmente potuto ritenere che essa consenta al medico di acquisire l'esperienza necessaria seguendo le patologie dei pazienti, secondo la loro evoluzione nel tempo, nonché di accumulare un'esperienza sufficiente riguardo alle diverse situazioni che possono presentarsi in particolare in una pratica di medicina generale.

41 Il legislatore comunitario ha affidato al legislatore nazionale il compito di stabilire il numero e la durata dei periodi di formazione a tempo pieno. Esso si è limitato a precisare che tali periodi devono essere di un numero e di una durata tali da preparare adeguatamente ad un effettivo esercizio della medicina generale. Tenuto conto del potere discrezionale di cui dispone il legislatore comunitario nella materia di cui trattasi, tale misura può essere considerata nel senso ch'essa non va oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi esposti al punto 38.

42 Ne consegue che il criterio di cui trattasi dev'essere considerato giustificato da fattori oggettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso.

43 Occorre quindi risolvere la questione sollevata nel senso che l'esame della prima questione non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità della disposizione, contenuta agli artt. 5, n. 1, della direttiva 86/457, e 34, n. 1, della direttiva 93/16, secondo cui la formazione a orario ridotto in medicina generale deve comportare vari periodi di formazione a tempo pieno.

Sulle spese

44 Le spese sostenute dal governo svedese, nonché dal Consiglio e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar 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.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 8 novembre 2001, dichiara:

1) **Il rispetto del divieto delle discriminazioni indirette basate sul sesso costituisce un presupposto della legittimità di ogni atto adottato dalle istituzioni comunitarie.**

2) **L'esame della prima questione sollevata non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità della disposizione, contenuta agli artt. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 settembre 1986, 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, e 34, n. 1, della direttiva del Consiglio 5 aprile 1993, 93/16/CEE, intesa ad agevolare la libera circolazione dei medici e il reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli, secondo cui la formazione a orario ridotto in medicina generale deve comportare vari periodi di formazione a tempo pieno.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	La Pergola	Jann
Skouris	Macken	Colneric
von Bahr	Cunha Rodrigues	Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias