

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FENNELLY

presentate il 15 ottobre 1998 *

I — Introduzione

1. La presente causa riguarda l'esclusione di una cittadina spagnola, in possesso di valide qualifiche di restauratrice di opere d'arte rilasciate da un ente del Regno Unito, da un concorso per un posto fisso al Museo Nacional del Prado (in prosieguo: il «Prado») di Madrid. Essa solleva, in particolare, la questione se i termini di un contratto collettivo che prevede il riconoscimento dei soli titoli spagnoli o di titoli equivalenti omologati siano sufficienti per individuare l'esistenza di una professione regolamentata ai sensi della normativa comunitaria derivata sul riconoscimento dei titoli di formazione professionale, e se il requisito in questione, o il sistema di riconoscimento dei titoli stranieri, sia incompatibile con l'art. 48 del Trattato CE.

II — Contesto giuridico e di fatto

2. Il regime comunitario generale sul riconoscimento dei titoli di formazione professionale, che integra le misure derivate adottate per professioni specifiche, è contenuto nella direttiva 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 anni¹ e nella direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/51/CEE, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE² (in prosieguo talora indicate congiuntamente come le «direttive»).

3. Il settimo 'considerando' della direttiva 89/48/CEE afferma che «è opportuno definire in particolare la nozione di attività professionale regolamentata per tener conto delle diverse realtà sociologiche nazionali». Esso, pertanto, dovrebbe estendere la riserva di accesso alle attività professionali ai possessori di determinati titoli; quindi, «le associazioni od organizzazioni professionali che rilasciano siffatti titoli ai loro membri e che sono riconosciute dai poteri pubblici non possono addurre la loro natura privata per sottrarsi all'applicazione del sistema della presente direttiva».

4. L'art. 1, lett. e), della direttiva 92/51/CEE definisce una «professione regolamentata» come «l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 19, pag. 16.

2 — GU L 209, pag. 25.

costituiscono questa professione in uno Stato membro»³. L'art. 1, lett. f), della direttiva definisce una «attività professionale regolamentata», in termini pressoché identici a quelli impiegati, nella parte pertinente, all'art. 1, lett. d), della direttiva 89/48/CEE, come:

«un'attività professionale, per la quale l'accesso o l'esercizio o una delle modalità di esercizio in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un titolo di formazione o attestato di competenza».

Dispone inoltre:

«In particolare, costituiscono modalità di esercizio di un'attività professionale regolamentata:

— l'esercizio di un'attività a titolo professionale qualora l'uso del titolo sia limitato a chi possieda un dato titolo di formazione o un attestato di competenza previsto da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;

3 — La stessa definizione è contenuta all'art. 1, lett. c) della direttiva 89/48/CEE.

— l'esercizio di un'attività professionale nel settore sanitario qualora la retribuzione e/o il relativo rimborso siano subordinati dal regime nazionale di sicurezza sociale al possesso di un titolo di formazione o di un attestato di competenza.

(...)»⁴.

L'art. 1, lett. f), secondo comma, della direttiva 92/51/CEE dispone che è assimilata ad un'attività professionale regolamentata l'attività professionale esercitata dai membri di un'associazione od organizzazione che, oltre ad avere segnatamente lo scopo di promuovere e di mantenere un livello elevato nel settore professionale in questione, sia oggetto, per la realizzazione di tale obiettivo, di un riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro⁵.

5. Ai sensi dell'art. 3 della direttiva 92/51/CEE, «quando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata sono subordinati al possesso di un diploma, (...) l'autorità competente non può rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro, per man-

4 — L'art. 1, lett. d), della direttiva 89/48/CEE fornisce una definizione analoga delle modalità regolamentate di esercizio di un'attività professionale mediante riferimento al possesso di un diploma.

5 — L'art. 1, lett. d), secondo comma, della direttiva 89/48/CEE contiene una disposizione analoga, adeguata all'ambito più limitato di quella direttiva.

canza di qualifiche, l'accesso a tale professione o l'esercizio della stessa, alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini» se il detto cittadino soddisfa una delle due condizioni seguenti:

«a) se il richiedente possiede il diploma, quale definito nella presente direttiva o nella direttiva 89/48/CEE, che è prescritto in un altro Stato membro per l'accesso a questa stessa professione o l'esercizio della stessa sul suo territorio, e che è stato ottenuto in uno Stato membro;

oppure

b) se il richiedente ha esercitato a tempo pieno tale professione per due anni o per un periodo equivalente a tempo parziale, durante i precedenti dieci anni in un altro Stato membro in cui questa professione non è regolamentata né ai sensi dell'articolo 1, lettera e) e dell'articolo 1, lettera f), primo comma della presente direttiva, né ai sensi dell'articolo 1, lettera c) e dell'articolo 1, lettera d), primo comma della direttiva 89/48/CEE, ed è in possesso di uno o più titoli di formazione [conformi alle condizioni prescritte]».

Le condizioni cui si fa riferimento alla lettera b) sono, in sintesi, che il titolo di formazione dell'interessato sia stato rilasciato da un'autorità competente di uno

Stato membro, che il detto titolo attesti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi postsecondari della durata di almeno un anno e svolto un tirocinio quale parte integrante del ciclo di studi che lo abbia preparato all'esercizio di tale professione⁶. Tuttavia, quando la durata della formazione sopraindicata è inferiore di almeno un anno a quella prescritta nello Stato membro ospitante⁷, questo può esigere che il richiedente provi di possedere un'esperienza professionale e compia un tirocinio di adattamento, per un periodo massimo di tre anni, o si sottoponga a una prova attitudinale quando la formazione ricevuta verte su materie teoriche e/o pratiche sostanzialmente diverse da quelle contemplate nel diploma prescritto nello Stato membro ospitante⁸.

6. Il Prado è un ente amministrativo autonomo dotato di personalità giuridica, collegato al ministero della Cultura spagnolo e posto sotto il diretto controllo del ministro responsabile. L'art. 6 del contratto collettivo concluso dal Prado con i rappresentanti dei lavoratori nel 1988 per i lavoratori soggetti alla normativa sul lavoro⁹ disponeva che il personale cui era richiesto il possesso di un titolo di livello universitario

6 — L'art. 3 della direttiva 89/48/CEE contiene una disposizione analoga, anche se più limitata.

7 — Art. 4, n. 1, lett. a) della direttiva 92/51/CEE; v. anche art. 4, n. 1, lett. a) della direttiva 89/48/CEE.

8 — Art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva 92/51/CEE; v. anche art. 4, n. 1, lett. b), della direttiva 89/48/CEE.

9 — Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 1988, n. 105, supplemento. Il contratto è stato sostituito da un contratto analogo concluso nel 1996, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, 1996, n. 57, supplemento. Ai dipendenti statali viene applicato un regime giuridico diverso, i cui termini e condizioni di impiego sono per lo più regolati dal diritto pubblico.

venisse reclutato esclusivamente sulla base dei risultati di prove effettuate in un concorso pubblico. Esso richiedeva inoltre che i restauratori fossero in possesso di un titolo rilasciato da una delle due scuole spagnole per restauratori, o di un titolo rilasciato all'estero e omologato dall'ente competente¹⁰. Questo requisito pare rispecchiare il contenuto di una serie di decreti ministeriali, il più recente dei quali è un decreto del ministro dell'Istruzione e della Scienza del 14 marzo 1989¹¹, il cui art. 6 dispone che il titolo di restauratore di opere d'arte, necessario per partecipare a concorsi per posti di restauratore in centri statali, è rilasciato ai diplomati della Scuola spagnola di restauro. Tale decreto è stato tuttavia abrogato da un decreto del ministro dell'Istruzione e della Scienza del 28 ottobre 1991¹² ed attualmente nel diritto spagnolo non esiste più alcun requisito del genere. Sebbene l'esercizio di una professione sia, in termini generali, soggetto a regolamentazione soltanto ad opera di atti che nella gerarchia spagnola delle fonti occupano il rango di leggi, dall'ordinanza di rinvio risulta tuttavia che i contratti collettivi come quello in questione costituiscono una fonte formale del diritto e possono subordinare l'accesso ad un posto o ad una specifica categoria professionale al possesso di un titolo o ad un livello di studi particolare. Tali accordi hanno efficacia erga omnes, quanto meno nel senso che sono efficaci nei confronti di un soggetto quale l'attrice, che non possiede il titolo prescritto.

7. Il regio decreto 29 gennaio 1988, n. 104, in materia di omologazione e convalida di titoli e studi stranieri di istruzione non universitaria, prevede che un comitato di esperti confronti nei singoli casi gli studi compiuti all'estero con quelli prescritti in Spagna nello stesso settore e rivolga al ministro competente le raccomandazioni del caso. Il rilascio dell'omologazione può essere subordinato a condizioni, quali il superamento di esami in materie non coperte dal corso effettuato all'estero.

8. La signora Fernández de Bobadilla (in prosieguo: l'«attrice») è cittadina spagnola. Ha conseguito una laurea BA (Bachelor of Arts) in storia dell'arte all'università di Boston (Stati Uniti). Successivamente, a seguito di un concorso pubblico bandito dal Prado, le è stata concessa una borsa di studio per un corso post-universitario di restauro nel campo delle belle arti, specializzazione in opere d'arte su carta, presso l'Università politecnica di Newcastle (ora Università di Northumbria, Newcastle), nel Regno Unito, in cui, dopo un periodo di due anni di studio a tempo pieno sia teorico che pratico, ha conseguito il titolo di Master of Arts per la conservazione d'opere d'arte. Questo è uno dei due corsi avanzati che nel Regno Unito offrono a coloro che completano gli studi la possibilità di lavorare in musei e gallerie, compresi gli organismi nazionali, e di accedere alla maggior parte dei posti disponibili in tale settore¹³. Tuttavia, il ministero dell'Industria e del Commercio del Regno Unito ha comunicato alla Com-

10 — Allegato I, definizione delle categorie professionali, Gruppo A, Sottogruppo II.

11 — B.O.E. del 18 marzo 1989, n. 66.

12 — B.O.E. del 1° novembre 1991, n. 262.

13 — Informazioni fornite al ministero spagnolo dell'Istruzione dal Dipartimento di conservazione della commissione per i musei e le gallerie del Regno Unito.

missione che la legge non prescrive il possesso di un titolo rilasciato in seguito al completamento di uno dei suddetti corsi per lo svolgimento di tale lavoro nel settore pubblico o altrove.

9. L'attrice ha quindi lavorato per alcuni anni in forza di contratti a tempo determinato stipulati sia con il Prado (dal 1989 al 1992 e nel 1995) sia con altre gallerie spagnole, specializzandosi nel restauro di opere d'arte su carta. Ha anche lavorato per un periodo in Italia e ha seguito con successo alcuni corsi professionali integrativi in Spagna, negli Stati Uniti e in Giappone.

10. Il 17 novembre 1992 il Prado ha indetto un concorso per l'assegnazione di un posto fisso di restauratore di opere d'arte su carta¹⁴. L'art. 4, lett. b), del bando di concorso disponeva che i candidati dovevano soddisfare le condizioni prescritte dal contratto collettivo allora vigente. Con lettera 3 febbraio 1993 l'attrice veniva informata di essere stata esclusa dal concorso in quanto priva del necessario titolo di restauratrice di opere d'arte. In data 9 ottobre 1992 ella aveva chiesto al ministero dell'Istruzione e della Scienza l'omologazione del suo diploma di Master of Arts affinché fosse equiparato ad uno dei titoli spagnoli richiesti. Il 9 dicembre 1993, il comitato di esperti incaricato di confrontare i suoi studi con quelli richiesti per il riconoscimento del titolo raccomandava di subordinare l'omologa-

zione al superamento di altri 24 esami di carattere teorico e pratico. In risposta alle osservazioni scritte dall'attrice, con decisione 20 aprile 1995 il ministro confermava la raccomandazione precedente. Questo procedimento di comparazione degli studi non aveva preso in considerazione né l'esperienza maturata dall'attrice successivamente al conseguimento del diploma di Master of Arts né gli altri suoi studi.

11. In data 27 novembre 1996 l'attrice chiedeva al Juzgado de lo Social (Tribunale del lavoro) n. 4 di Madrid (in prosieguo: il «giudice nazionale»), l'annullamento delle disposizioni del contratto collettivo del Prado relative ai titoli di cui devono essere in possesso i restauratori. Per quanto riguarda l'applicazione del diritto comunitario, il giudice nazionale ha ritenuto, in base alla sentenza Kraus/Land Baden-Württemberg¹⁵, che la situazione non era puramente interna alla Spagna, e che l'art. 48 del Trattato poteva essere applicato anche ad un contratto collettivo stipulato tra parti i cui rapporti sono regolati dal diritto privato¹⁶, specialmente in considerazione dello status dei contratti collettivi nel diritto spagnolo.

12. Il giudice nazionale ha ritenuto che in Spagna la conservazione e il restauro di opere d'arte non costituisca una professione regolamentata. Egli ha affermato che se ai candidati poteva essere richiesto un titolo particolare, non esisteva altra via che

14 — Risulta che il posto fosse soggetto alla normativa sul lavoro ordinaria, anziché al regime speciale per i dipendenti pubblici.

15 — Sentenza 31 marzo 1993, causa C-19/92 (Racc. pag. I-1663; in prosieguo: la «sentenza Kraus»).

16 — Sentenze 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave (in prosieguo: la «sentenza Walrave»); 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman e a. (Racc. pag. I-4921; in prosieguo: la «sentenza Bosman»).

il lungo, complesso e rigoroso procedimento di omologazione, a causa delle notevoli differenze esistenti tra i sistemi d'istruzione degli Stati membri. Tuttavia, egli ha ritenuto che il requisito per il quale i candidati ad un posto devono possedere un titolo particolare, o equivalente, può costituire una discriminazione dissimulata incompatibile con l'art. 48 del Trattato, in quanto, per poter partecipare al concorso, i possessori di titoli diversi vengono costretti a sottomettersi alla procedura di omologazione, «rendendo praticamente inefficace il titolo conseguito in un altro paese comunitario». Tutti i titoli dei candidati, indipendentemente dalla loro origine, potrebbero invece essere valutati nell'ambito della procedura di selezione.

13. Il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato, la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia incompatibile col diritto alla libera circolazione dei lavoratori la disposizione contenuta nel contratto collettivo di un organismo autonomo dello Stato spagnolo che richiede per esercitare la professione di restauratore (professione non regolamentata) la previa convalida del titolo accademico conseguito in un altro paese comunitario, consistendo tale convalida nel confronto dei programmi di studio spagnoli e dell'altro paese e nel superamento mediante prove teoriche o pratiche di esami sulle materie d'insegnamento inserite nel piano di studi spagnolo che non sono previste nel

piano di studi dell'altro paese comunitario di cui trattasi».

III — Osservazioni presentate dinanzi alla Corte

14. Hanno presentato osservazioni scritte l'attrice, il Ministero Fiscal (il pubblico ministero spagnolo), il Regno di Spagna, la Repubblica di Finlandia e la Commissione. L'attrice, la Spagna e la Commissione hanno presentato anche osservazioni orali.

15. La Finlandia ha sostenuto che la professione di restauratore d'opere d'arte poteva, in effetti, essere ritenuta regolamentata ai sensi delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. Si doveva tenere conto delle diverse realtà sociologiche nazionali e, nel caso di specie, della natura dei contratti collettivi nel diritto spagnolo. Il diritto comunitario ha ammesso che in talune circostanze i contratti collettivi possano essere utilizzati per l'attuazione di direttive¹⁷, e la realizzazione degli obiettivi delle direttive potrebbe essere compromessa qualora esse non trovino applicazione nel caso in cui in tal modo sono poste condizioni all'esercizio di una professione.

17 — Sentenza 30 gennaio 1985, causa 143/83, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 427, punto 8); art. 2, n. 4, dell'accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, allegato al Protocollo del Trattato sulla politica sociale.

16. In seguito a ciò, la Corte ha domandato alle parti, alla Commissione ed agli Stati membri, chiedendo una risposta all'udienza, se una professione possa ritenersi regolamentata nel caso in cui un decreto richieda il possesso di uno specifico titolo per l'esercizio della stessa nel settore pubblico, o nel caso in cui un contratto collettivo stipulato da un ente statale autonomo richieda che le persone che svolgono tale attività posseggano il detto titolo, o un titolo equivalente. Purtroppo, nonostante nella relazione d'udienza si sia fatto riferimento al decreto ministeriale 14 marzo 1989, citato dal Ministero Fiscale nelle sue osservazioni scritte, soltanto all'udienza la Corte è stata informata dell'abrogazione di quest'ultimo ad opera del decreto 28 ottobre 1991, che rende superflua la prima parte della questione. Né l'attrice né la Spagna hanno ritenuto che un contratto collettivo possa regolamentare l'esercizio di una professione; esso rispecchia semplicemente «le condizioni del mercato del lavoro in detto Stato membro»¹⁸. La Spagna ha sostenuto che un contratto collettivo riguarda lo Stato soltanto nella sua veste di datore di lavoro, e che anche la definizione per legge dei titoli necessari per l'esercizio di una professione nel settore pubblico non costituisce regolamentazione ai sensi delle direttive qualora tale esercizio non sia disciplinato anche in altri contesti. La Commissione ha asserito che le misure statali che prescrivono il possesso di titoli particolari per l'esercizio di una professione nel settore pubblico costituiscono una regolamentazione di una delle «modalità di esercizio» della stessa, come previsto dagli artt. 1, lett. d), della direttiva 89/48/CEE e 1, lett. f), della direttiva 92/51/CEE. Tuttavia, essa ha sostenuto che il contratto

collettivo in questione, riguardando un singolo ente statale, era troppo limitato perché si potesse ritenere che disciplinava l'esercizio della professione di restauratore, anche per quanto riguardava l'accesso al settore pubblico.

17. Riguardo all'applicazione dell'art. 48 del Trattato, l'attrice ha sostenuto che il requisito dell'omologazione del titolo conseguito nel Regno Unito costituiva una grave restrizione della sua libertà di circolazione, soprattutto perché non teneva conto della sua esperienza professionale e degli studi successivi al conseguimento della laurea, in contrasto con le sentenze della Corte Vlassopoulou¹⁹ e Aranitis²⁰, ed in quanto essa non poteva optare per una dimostrazione pratica delle sue capacità. La Finlandia ha dedotto un argomento analogo. L'attrice ha anche sostenuto che l'art. 48, nn. 3 e 4, del Trattato non consentiva alla Spagna di mantenere un ostacolo del genere. La Commissione ha sostenuto che l'individuazione delle qualifiche richieste ai dipendenti, compresa la possibilità di riconoscere qualifiche straniere equivalenti, costituiva uno specifico oggetto di trattativa autonoma tra le parti sociali, e non sembrava produrre, in sé, effetti discriminatori. Tuttavia, ha osservato che la procedura di omologazione era male adeguata ai fini della valutazione delle qualifiche e dell'esperienza professionali, come richiesto dalle menzionate sentenze Vlassopoulou e Aranitis.

18 — Sentenza 1° febbraio 1996, causa C-164/94, Aranitis (Racc. pag. I-135, punto 23; in prosieguo: la «sentenza Aranitis»).

19 — Sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357, punti 19 e 20).

20 — Loc. cit., punti 31 e 32.

18. Il Ministero Fiscal e la Spagna hanno sostenuto che il requisito relativo al titolo per l'accesso al posto di restauratore veniva applicato indistintamente, e che consentire ai possessori di titoli stranieri che non corrispondevano a quelli rilasciati in Spagna di concorrere a tali posti avrebbe costituito una discriminazione inversa ai danni di persone che avevano compiuto studi equiparabili in Spagna. All'udienza, tuttavia, l'agente della Spagna non ha saputo citare alcun corso spagnolo equiparabile. La Spagna ha sostenuto ch'essa poteva imporre tali condizioni nell'interesse della conservazione del suo patrimonio nazionale (nel caso del Prado, un patrimonio artistico di fama mondiale), un interesse generale già riconosciuto dalla Corte nelle sentenze delle «Guide turistiche»²¹. Il comitato per l'omologazione ha rispettato tutte le condizioni indicate nella sentenza *Unectef/Heylens*²² per la valutazione dei titoli. Inoltre, il confronto dei due titoli accademici non va confuso con il compito che logicamente ne consegue di valutare le capacità professionali di un candidato; soltanto in questa seconda fase andrebbe tenuto conto dei periodi di esperienza pratica. Ciò non è in contraddizione con la sentenza *Vlassopoulou*, in quanto la Corte ha affermato che gli Stati membri potrebbero richiedere che un soggetto provi di possedere capacità non attestate dai suoi titoli accademici²³, come nella specie ha dovuto fare l'attrice. In ogni caso, un datore di lavoro è legittimato a imporre qualunque condizione ritenga necessaria per lo svolgimento di compiti al proprio

servizio, mentre le organizzazioni di categoria sono legittimate ad esercitare pressioni per la fissazione, mediante contrattazione collettiva, di criteri di assunzione obiettivi.

IV — Analisi

19. Devo rilevare, in limine, che condivido la tesi del giudice nazionale secondo cui il caso di specie rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario, in quanto riguarda un cittadino di uno Stato membro il quale, per il fatto di avere legalmente risieduto nel territorio di un altro Stato membro e avervi conseguito una qualifica professionale, si trova, rispetto al suo Stato d'origine, in una situazione analoga a quella di tutti gli altri soggetti che fruiscono dei diritti e delle libertà garantite dal Trattato²⁴.

20. Nonostante il giudice nazionale abbia dato per scontato che la professione di restauratore di opere d'arte in Spagna non è una professione regolamentata, tale presupposto è stato contestato dalla Finlandia. La Corte ha dato seguito alla questione ponendo, prima dell'udienza, un quesito alle parti, alla Commissione e agli Stati membri. Questa impostazione è stata influenzata dall'errata supposizione che il diritto spagnolo continui a riservare il titolo

21 — Sentenze 26 febbraio 1991, causa C-154/89, Commissione/Francia (Racc. pag. I-659, punto 17), e 26 febbraio 1991, causa C-198/89, Commissione/Repubblica ellenica (Racc. pag. I-727, punto 21).

22 — Sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, (Racc. pag. 4097, punto 13; in prosieguo: la «sentenza Heylens»).

23 — Loc. cit., punto 19.

24 — Sentenza *Kraus*, loc. cit., punto 15; vedi anche punti 16-18.

di restauratore di opere d'arte e l'accesso ai posti pubblici a coloro che hanno completato i menzionati corsi spagnoli. È evidente, inoltre, che qualora si ritenesse che la professione sia regolamentata ai sensi delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE, le disposizioni dettagliate di queste ultime potrebbero, in determinate circostanze, offrire all'attrice un rimedio più soddisfacente di quello che presumibilmente conseguirebbe all'applicazione diretta dell'art. 48 del Trattato. È quindi opportuno, al fine di fornire al giudice nazionale una soluzione alle sue questioni che lo assista nella decisione della causa di cui è investito, esaminare anzitutto la validità del suo assunto. Ciò non implica alcuna riformulazione della questione posta dal giudice nazionale (salvo il non tener conto del riferimento ad una «professione non regolamentata»), in quanto le disposizioni delle suddette direttive formano parte del corpus del diritto comunitario che garantisce il diritto alla libera circolazione dei lavoratori. Esaminerò quindi, in aggiunta, le diverse questioni sollevate dall'applicazione dell'art. 48 del Trattato ai fatti del caso di specie.

L'applicazione delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE

21. La direttiva 92/51/CEE è, tra le due, la più direttamente pertinente. La direttiva 89/48/CEE riguarda unicamente i diplomi rilasciati in seguito al completamento di corsi della durata di almeno tre anni. Sebbene la direttiva 92/51/CEE faccia prin-

cipalmente riferimento ai corsi postsecondari di durata più breve, che presuppongono il rilascio di qualifiche professionali di livello inferiore alla laurea, le sue disposizioni sono applicabili, a mio parere, anche ai corsi postlaurea, che raramente durano più di tre anni. La Corte ha già sottolineato l'importanza di tali corsi per l'esercizio di un'attività professionale e l'importanza del loro riconoscimento per la libertà di circolazione dei lavoratori²⁵. Nondimeno, è chiaro che le due direttive svolgono ruoli complementari in conformità ad uno schema comune e vanno lette congiuntamente²⁶.

i) Lo status giuridico dei contratti collettivi

22. Analizzerò anzitutto la questione se le disposizioni di un contratto collettivo stipulato tra un organo della pubblica amministrazione e i rappresentanti dei lavoratori possano costituire «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative» atte a subordinare, direttamente o indirettamente, una della modalità di esercizio di un'attività professionale al possesso di titoli specifici. A mio parere, ciò è possibile, a seconda del contesto di fatto e di diritto, per motivi analoghi a quelli dedotti dalla Finlandia.

25 — Sentenza Kraus, loc. cit., punti 17-23.

26 — Si vedano il quarto e il quinto considerando del preambolo della direttiva 92/51/CEE.

23. Occorre esaminare, in via preliminare, lo status giuridico dei contratti collettivi nell'ordinamento giuridico dello Stato membro di cui trattasi. Gli ordinamenti di molti Stati membri attribuiscono alle parti sociali il compito di negoziare le condizioni di lavoro, comprese le condizioni di accesso ad una professione, mediante accordi collettivi che non soltanto vincolano le parti ed i loro membri, ma sono vincolanti, o producono effetti, anche nei confronti di terzi. Ad esempio, un datore di lavoro può essere tenuto, salvo l'espletamento di formalità quali la registrazione, per effetto della stipulazione di un contratto collettivo da parte di un ente rappresentante della sua categoria, ad estendere i benefici e le condizioni di questo anche a soggetti che non sono membri delle organizzazioni di categoria contraenti. In altri casi, in particolare per quanto riguarda la professione di pubblico dipendente, questi effetti dipendono dalla ratifica del contratto da parte di un organo pubblico competente.

24. Nel caso in cui un contratto collettivo produca tali conseguenze, a prescindere dal fatto che ciò avvenga per legge o mediante la ratifica da parte di un organo pubblico, esso va considerato, a mio parere, alla stregua di una disposizione legislativa regolamentare o amministrativa atta a disciplinare un'attività professionale. Questo ragionamento si applica indipendentemente dall'identità delle parti del contratto collettivo, vale a dire che i datori di lavoro o le loro organizzazioni rappresentative contraenti possono essere soggetti sia pubblici che privati. In entrambi i casi, ciò che conta

è che a un accordo tra operatori del mercato del lavoro venga data applicazione più generale, producendo quindi effetti anche nei confronti di terzi, compresi i lavoratori di altri Stati membri, effetti legittimati dall'autorità pubblica. Esso costituisce pertanto, ai fini della direttiva, una forma di attribuzione di potere normativo, da parte dello Stato, ad operatori economici investiti della sua autorità. Il fatto che lo Stato non possa controllare l'esatto contenuto di tali contratti, in assenza di un provvedimento legislativo prioritario, non sminuisce il loro carattere pubblico e normativo²⁷. Come ha rilevato la Finlandia, il diritto comunitario riconosce già il potenziale carattere normativo dei contratti collettivi in determinate circostanze²⁸.

25. Dall'ordinanza di rinvio risulta che i contratti collettivi, comprese le disposizioni relative all'accesso a determinati posti o categorie professionali, costituiscono nel

27 — Altra questione è se le direttive abbiano effetto diretto nei confronti dei datori di lavoro privati qualora le misure d'attuazione nazionali non potessero essere interpretate nel senso che si estendono anche a tali situazioni. Come ha osservato l'avvocato generale Van Gerven nelle sue conclusioni nella causa C-188/89, Foster e a. (Racc. 1990, pag. I-3313, paragrafi 11 e 16), la definizione di Stato o di autorità pubblica nel diritto comunitario varia a seconda dello scopo sottostante o della motivazione delle norme specifiche.

28 — V. supra, paragrafo 14. Il legislatore comunitario ha implicitamente riconosciuto anche il potenziale carattere normativo dei contratti collettivi all'art. 7, n. 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), recentemente preso in considerazione dalla Corte nella sentenza 15 gennaio 1998, causa C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou (Racc. pag. I-47, punto 12).

sistema spagnolo una delle fonti formali del diritto e producono gli effetti appena descritti, quanto meno per quanto riguarda le persone occupate in base al diritto del lavoro ordinario. In virtù della forza normativa riconosciuta al contratto collettivo, risulterebbe che il Prado, in effetti, non era libero di ammettere al concorso per il posto di restauratore di opere d'arte persone sprovviste dei titoli richiesti. Pertanto, l'accordo produceva effetti su persone che non ne erano parti né direttamente né tramite l'adesione ad un organismo rappresentativo. Ciò distingue molto nettamente la situazione che si verifica nel caso di un contratto collettivo esecutivo che produce effetti nei confronti di terzi da quella della sentenza Aranitis²⁹. In quella causa non vi era regolamentazione per legge dell'uso a fini professionali del titolo accademico di cui si trattava. In pratica, soltanto le persone che detenevano tale titolo cercavano di svolgere un'attività professionale di tale natura e, pertanto, la quasi totalità di coloro che la esercitavano ne era in possesso. Il ricorrente aveva incontrato difficoltà con il titolo che gli era stato rilasciato in un altro Stato membro, e chiedeva ch'esso fosse dichiarato equivalente al titolo dello Stato ospitante, in conformità della direttiva 89/48/CEE. La Corte ha dichiarato che «[l]a questione se una professione sia regolamentata, dipende dalla *situazione giuridica* esistente nello Stato membro ospitante e non dalle condizioni del mercato del lavoro in detto Stato membro»³⁰.

caratteristiche specifiche della situazione giuridica in uno Stato membro ospitante, consiste nel conformarsi al settimo 'considerando' del preambolo della direttiva 89/48/CEE, secondo cui la nozione va definita in modo tale da «tener conto delle diverse realtà sociologiche nazionali». Occorre anche rilevare che le direttive fanno espressamente riferimento ad un'altra forma di potere pubblico delegato. Nel caso in cui un'attività professionale venga esercitata dai membri di un'associazione od organizzazione professionale privata che rilascia titoli di formazione e garantisce il rispetto delle regole di condotta professionale ed è oggetto di riconoscimento specifico da parte di uno Stato membro al fine di promuovere e mantenere un livello elevato nel settore professionale, si ritiene che l'attività professionale in questione sia regolamentata³¹. Come afferma il 'considerando', tali associazioni e organizzazioni «non possono addurre la loro natura privata per sottrarsi all'applicazione del sistema della presente direttiva». Poiché un contratto collettivo può, nelle circostanze sopra menzionate e in forza dell'attribuzione di potere pubblico normativo, produrre sull'accesso ad una professione effetti equivalenti a quelli della regolamentazione di un'attività professionale da parte di un'associazione od organizzazione professionale pubblicamente riconosciuta, respingerei l'argomento della Spagna secondo cui un contratto collettivo ha invariabilmente natura meramente privata. Aggiungerei, infine, che il testo della direttiva contempla un approccio flessibile, là dove sottolinea gli effetti anche *indiretti* di «disposizioni legislative, regolamentari e amministra-

26. Un criterio per identificare un'attività professionale regolamentata, adeguato alle

29 — Loc. cit.

30 — Ibid., punto 23, il corsivo è mio.

31 — Art. 1, lett. d), secondo comma, della direttiva 89/48/CEE; art. 1, lett. f), secondo comma, della direttiva 92/51/CEE.

tive» che richiedono il possesso di un determinato titolo di formazione.

lett. f), che presume regolamentata un'attività professionale nel settore sanitario qualora il rimborso sia subordinato dal regime nazionale di sicurezza sociale al possesso di un titolo di formazione.

ii) L'ambito di applicazione della regolamentazione

27. Tuttavia, alla luce delle circostanze del caso di specie e del quesito posto dalla Corte prima dell'udienza, occorre anche valutare quali tipi di condizioni in materia di titoli di formazione possano costituire regolamentazione di un'attività professionale. Ritengo che, qualora disposizioni nazionali dirette o indirette (comprese quelle delegate) di natura legislativa, regolamentare o amministrativa richiedano ai soggetti il possesso di uno o più titoli di formazione o attestati di competenza per iniziare o proseguire un'attività professionale soltanto in determinati contesti delimitati, anziché come condizione generale, l'attività professionale in questione possa, nondimeno, costituire in tale misura una professione regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. f), della direttiva 92/51/CEE. Concordo con la Commissione sul fatto che ciò è quanto ha previsto il legislatore comunitario facendo riferimento ad un'attività professionale o ad «una delle modalità di esercizio»³². La specifica possibilità che lo Stato possa subordinare l'esercizio di un'attività professionale nel settore pubblico, o svolta con il contributo di fondi pubblici, a requisiti formativi generalmente non applicabili è stata prevista dall'art. 1,

28. Nondimeno, come ha anche suggerito la Commissione, la disciplina statale di un'attività professionale deve avere un minimo di validità generale. Ciò discende dalla struttura delle stesse direttive. La definizione di attività professionale regolamentata, e, quindi, di professione regolamentata, non è soltanto essenziale ai fini dell'individuazione delle circostanze in cui uno Stato membro ospitante è tenuto a conformarsi alla direttiva; è anche fondamentale, in forza dell'art. 3 di entrambe le direttive, per l'individuazione dei titoli di formazione che lo Stato ospitante deve riconoscere. L'attrice, tuttavia, non ha dimostrato di soddisfare i requisiti di cui all'art. 3, lett. a), né quelli di cui all'art. 3, lett. b), della direttiva 92/51/CEE.

29. L'art. 3, lett. a), non fa espressamente riferimento ad una professione regolamentata o ad un'attività professionale, ma parla, nel caso della direttiva 92/51/CEE, di un «diploma (...) prescritto in un altro Stato membro per l'accesso a questa stessa professione o l'esercizio della stessa nel suo territorio», il che richiama implicitamente il criterio di cui all'art. 1, lett. f), della direttiva medesima.

32 — La stessa analisi vale, salvi gli adattamenti del caso, per quanto riguarda i titoli di formazione richiesti, per l'art. 1, lett. d) della direttiva 89/48/CEE.

30. Si potrebbe sostenere, per quanto riguarda lo Stato ospitante, che un'attività professionale sia regolamentata dallo Stato ai sensi dell'art. 1, lett. f), della direttiva 92/51/CEE nel caso in cui un lavoratore comunitario che concorre ad un posto incontri una disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che prescrive un determinato titolo, anche se tale requisito si applica soltanto al posto o al datore di lavoro in questione, piuttosto che in generale.

31. Tuttavia, quest'impostazione non consente di stabilire se un'attività professionale sia regolamentata nello Stato membro in cui è stato concesso un titolo, ai sensi dell'art. 3, lett. a), della direttiva 92/51/CEE, o se non sia regolamentata nello Stato membro in cui il richiedente ha acquisito esperienza professionale, ai sensi dell'art. 3, lett. b), della stessa direttiva. In tali circostanze, sarebbe incoerente con l'implicito fine del mutuo riconoscimento dei requisiti degli Stati membri per l'esercizio delle professioni ritenere che una normativa di portata più limitata, confinata per esempio ad un singolo aspetto dell'attività professionale o ad una singola istituzione, nello Stato membro in cui il lavoratore comunitario ha ottenuto i titoli, imponga allo Stato ospitante di consentire al lavoratore di accedere a qualunque branca della professione corrispondente, indipendentemente da quanto severa possa essere la sua normativa interna.

32. Com'è possibile conciliare l'evidente desiderio del legislatore comunitario, espli-

citato all'art. 1, lett. f), della direttiva 92/51/CEE, di disciplinare situazioni in cui l'esercizio di un'attività professionale è regolamentato solo in parte (con riguardo ad una delle modalità di esercizio) nello Stato ospitante, con l'esigenza, di cui all'art. 3, di stabilire se l'esercizio di un'attività professionale sia, in termini generali e astratti più che in un caso concreto, regolamentata nello Stato membro in cui un lavoratore comunitario ha precedentemente studiato o lavorato? La risposta a questa domanda deve tenere conto delle diverse realtà sociologiche degli Stati membri e, in particolare, dei loro diversi meccanismi di ripartizione del potere legislativo, regolamentare e amministrativo tra i vari livelli di governo³³. A mio parere, nel caso in cui un organismo pubblico, sia esso statale o regionale, precisi i titoli richiesti per taluni aspetti dell'esercizio di un'attività professionale che rientra nella sua competenza, ai fini dell'assunzione nel settore pubblico o per finalità economiche generali, si deve ritenere che la professione di cui trattasi sia regolamentata ai sensi delle direttive. Se tale regolamentazione generale, a qualunque livello, dei titoli per l'esercizio di un'attività professionale sia nel settore pubblico sia in quello privato (che, in quest'ultimo caso, può essere quella di dipendente o di lavoratore autonomo) dovesse sfuggire al campo d'applicazione delle direttive, molto probabilmente la realizzazione degli obiettivi di queste ultime sarebbe fatalmente compromessa. Analogamente, per le ragioni suesposte, si deve ritenere che l'imposizione di condizioni del

33 — V., ad es., la discussione relativa ai poteri delle comunità autonome spagnole di regolamentare l'esercizio della professione di guida turistica nella sentenza 22 marzo 1994, causa C-375/92, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-923).

genere sulla base di un potere legislativo, regolamentare o amministrativo attribuito da un siffatto organo di governo ad enti privati costituisca regolamentazione ai sensi delle direttive.

33. Il requisito formativo di cui trattasi nella fattispecie è tuttavia, per quanto è stato portato a conoscenza della Corte, limitato ad un singolo istituto autonomo nazionale. Per tale motivo, non mi pare ch'esso abbia un campo di applicazione sufficientemente ampio da costituire, di per sé, regolamentazione di un'attività professionale in Spagna. Mi sembra che la situazione sarebbe diversa qualora il giudice nazionale constatasse un analogo retaggio dei decreti ministeriali ora abrogati nelle disposizioni di un contratto collettivo stipulato individualmente da altri musei e gallerie pubblici, specialmente nel caso in cui ciò risultasse essere conseguenza di una politica amministrativa adottata dal ministero dell'Istruzione e della Cultura o da altri organi di governo competenti, o qualora si ritenesse che tali contratti sono stati ratificati da una siffatta autorità statale. La Corte non è stata invece messa al corrente di alcun fenomeno del genere.

34. Dato l'ambito di applicazione limitato del contratto collettivo descritto nell'ordinanza di rinvio, e in assenza di prova dell'esistenza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative (compreso, eventualmente, un contratto collettivo o una serie di siffatti contratti) di applicazione più generale, concludo che la professione di restauratore di opere d'arte in Spagna non è una professione regolamen-

tata ai sensi delle direttive 89/48/CEE e 92/51/CEE. Occorre pertanto esaminare la questione se l'attrice possa ottenere un rimedio dalle altre disposizioni di diritto comunitario relative alla libertà di circolazione dei lavoratori, segnatamente dall'art. 48 del Trattato.

L'art. 48 del Trattato

35. Sia prima che dopo l'entrata in vigore delle direttive, la Corte ha costantemente dichiarato che gli Stati membri sono soggetti anche a determinati obblighi, in forza dell'art. 48 del Trattato, in relazione al riconoscimento di diplomi rilasciati in altri paesi della Comunità. Essa ha sempre ammesso che «[i]n mancanza di armonizzazione delle condizioni di accesso ad una professione, gli Stati membri possono definire le conoscenze e le qualifiche necessarie all'esercizio di tale professione e richiedere la presentazione di un diploma che attesti il possesso di queste conoscenze e di queste qualifiche»³⁴. Tuttavia, essa ha pure rilevato che l'imposizione legittima di tali requisiti, anche se applicata senza discriminazioni fondate sulla nazionalità, costituisce un ostacolo all'effettivo esercizio della libertà di stabilimento o di circolazione dei lavoratori garantita dal Trattato, e che gli Stati membri devono, in forza dell'art. 5 del Trattato, astenersi da qualsiasi misura

34 — Sentenza Heylens, loc. cit., punto 10; v. anche sentenze Vlassopoulou, loc. cit., punto 9, e 7 maggio 1992, causa C-104/91, Borrell e a. (Racc. pag. I-3003, punto 7; in prosieguo: la «sentenza Borrell»).

che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato³⁵. Pertanto, tali norme nazionali, anche nel caso in cui perseguano un obiettivo legittimo, compatibile con il Trattato e giustificato da motivi imperiosi di interesse generale, devono essere atte a garantire il raggiungimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario al raggiungimento di tale scopo³⁶. Nello stabilire il livello adeguato di istruzione e di esperienza, le autorità spagnole possono essere influenzate dalla ricchezza del patrimonio artistico di cui il Prado è custode³⁷. D'altro canto, se le norme nazionali sull'accesso ad una professione facessero astrazione dalle conoscenze e dalle qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro, ciò produrrebbe l'effetto di frapporre ostacoli all'esercizio del diritto di circolazione dei lavoratori³⁸.

36. Pertanto, nella sentenza *Vlassopoulou* la Corte ha dichiarato che uno Stato membro cui è stata presentata una domanda di autorizzazione all'esercizio di una professione deve «prendere in considerazione i diplomi, i certificati e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito ai fini dell'esercizio della medesima professione in un altro Stato membro procedendo ad un

raffronto tra le competenze attestate da questi diplomi e le conoscenze e qualifiche richieste dalle norme nazionali»³⁹. La Corte ha proseguito:

«Questa procedura di valutazione deve consentire alle autorità dello Stato membro ospitante di assicurarsi obiettivamente che il diploma straniero attesti da parte del suo titolare il possesso di conoscenze e di qualifiche, se non identiche, quantomeno equivalenti a quelle attestate dal diploma nazionale. Tale valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione del livello delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare⁴⁰.

(...)

Se a seguito di questo esame comparativo dei diplomi si arriva alla constatazione che le conoscenze e le qualifiche attestate dal diploma straniero corrispondono a quelle richieste dalle disposizioni nazionali, lo Stato membro è tenuto ad ammettere che questo diploma soddisfa le condizioni fissate da dette disposizioni. Se invece a

35 — Sentenze 28 giugno 1977, causa 11/77, Patrick (Racc. pag. 1199, punto 10); 28 aprile 1977, causa 71/76, Thieffry (Racc. pag. 765, punto 16; in prosieguo: la «sentenza Thieffry»); Heylens, loc. cit., punti 11 e 12; *Vlassopoulou*, loc. cit., punto 15; *Borrell*, loc. cit., punto 10. V. inoltre sentenza *Kraus*, loc. cit., punti 28 e 31.

36 — Sentenze *Thieffry*, loc. cit., punti 12 e 15; 20 maggio 1992, causa C-106/91, *Ramrath* (Racc. pag. 3351, punti 29 e 30), e *Kraus*, loc. cit., punto 32.

37 — Sull'interesse generale alla tutela del patrimonio artistico, storico e archeologico nazionale si vedano l'art. 36 del Trattato e la sentenza 26 febbraio 1991, causa C-180/89, *Commissione/Italia* (Racc. pag. I-709, punto 20).

38 — Sentenze *Vlassopoulou*, loc. cit., punto 15, e *Borrell*, loc. cit., punto 10.

39 — Loc. cit., punto 16; v. anche sentenze *Borrell*, loc. cit., punto 11; *Commissione/Spagna*, loc. cit., punto 12, e; *Aranitis*, loc. cit., punto 31. Nella sentenza *Heylens*, loc. cit., punto 11, la Corte ha fatto riferimento ad un siffatto obbligo, in un caso in cui le leggi e i regolamenti di uno Stato membro consentivano il riconoscimento di diplomi stranieri equivalenti.

40 — V. anche sentenza *Heylens*, loc. cit., punto 13, citata dalla Corte.

seguito di tale confronto emerge una corrispondenza solo parziale tra dette conoscenze e qualifiche, lo Stato membro ospitante ha il diritto di pretendere che l'interessato dimostri di aver maturato le conoscenze e le qualifiche mancanti»⁴¹.

37. Il fatto che in precedenza io abbia concluso che la professione di restauratore di opere d'arte in Spagna non è una professione regolamentata ai sensi delle direttive non intacca i principi di cui sopra. La mia precedente conclusione è fondata principalmente sulla struttura e sul sistema delle direttive. Non sussiste alcuna ragione corrispondente per limitare l'applicazione dei principi generali sull'omologazione che derivano dall'art. 48 del Trattato a provvedimenti statali di applicazione generale che stabiliscono le condizioni di accesso ad una professione. La giurisprudenza della Corte si applica allo stesso modo nei casi in cui gli Stati membri o i loro enti pubblici sussidiari restringano l'accesso professionale in circostanze individuate in modo rigoroso, come nel caso di una singola istituzione statale. Lo stesso vale, ovviamente, per gli atti di organismi professionali privati che producono effetti simili⁴² e pertanto, per logica conseguenza, per l'imposizione di restrizioni mediante un contratto collettivo tra un ente pubblico ed i rappresentanti dei suoi dipendenti. Come ha dichiarato la

Corte nella sentenza Walrave, «l'art. 48 (...) si applica anche ai *contratti* ed ai regolamenti posti in essere da soggetti diversi dalla pubblica autorità»⁴³. In ogni caso, nella causa in esame, il riferimento nel bando di concorso alle condizioni stabilite dal contratto collettivo consente di attribuire la limitazione direttamente al Prado.

38. Inoltre, si è ritenuto che i requisiti di questa giurisprudenza si applicano anche a situazioni nelle quali un particolare titolo non è, in quanto tale, richiesto per accedere ad una professione. Nella sentenza Arانيتis, la Corte si è occupata della classificazione di una persona che possedeva un diploma greco in geologia effettuata dall'ufficio del lavoro di un altro Stato membro. In quella causa, l'Arbeitsamt (ufficio del lavoro) di Berlino aveva inizialmente classificato il ricorrente come «ausiliario non qualificato». Questi era stato quindi autorizzato ad usare il titolo greco, che era stato tradotto in tedesco sul certificato di autorizzazione. Avendo deciso che la professione di geologo in Germania non era una professione regolamentata ai sensi delle direttive, la Corte ha fatto riferimento⁴⁴ al citato punto 16 della sentenza Vlassopoulos e ha continuato:

«Altrettanto vale per le attività professionali le cui condizioni di accesso o di esercizio non sono subordinate, per effetto di disposizioni normative, al possesso di un diploma. In tali situazioni, le autorità competenti dello Stato membro ospitante,

41 — Loc. cit., punti 17, 19 e 20; v. anche sentenze Borrell, loc. cit., punti 12 e 14, e Commissione/Spagna, loc. cit., punto 13.

42 — Sentenze Walrave, loc. cit., punti 17-19 e 21; 14 luglio 1976, causa 13/76, Donà (Racc. pag. 1333, punto 17), e Bosman, loc. cit., punti 82-84.

43 — Loc. cit., punto 21, il corsivo è mio; v. inoltre sentenza Bosman, loc. cit., punto 84, e l'art. 7, n. 4, del regolamento n. 1612/68, già citato.

44 — Loc. cit., punto 31.

incaricate della classificazione dei cittadini di altri Stati membri dalla quale dipenderà la possibilità per i detti cittadini di trovare lavoro nello Stato membro ospitante, debbono prendere in considerazione, al momento di procedere a tale classificazione, i diplomi, le conoscenze, le qualifiche e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito allo scopo di esercitare una professione nel suo Stato membro di origine o di provenienza»⁴⁵.

39. Questa regola relativa alla classificazione dei lavoratori da parte di un ufficio del lavoro statale, che incide sulle loro possibilità di trovare lavoro in quello Stato, deve applicarsi a fortiori al caso di una procedura nazionale ufficiale di omologazione di titoli stranieri. Se vi fosse qualche dubbio circa l'eventualità che i risultati di tale procedimento incidano sulle possibilità di una persona di essere assunta, esso è fugato dal fatto che il contratto collettivo e il bando di concorso in discussione nella presente causa richiedono espressamente che i restauratori di opere d'arte e i candidati a tali posti presso il Prado siano in possesso di uno specifico titolo spagnolo o di un titolo straniero ritenuto equivalente in virtù di tale procedura ufficiale. Si può parlare, pertanto, di un duplice obbligo: la Spagna deve predisporre una procedura di omologazione che rispetti i requisiti di cui all'art. 48 del Trattato e il Prado, nello stabilire le condizioni di assunzione e nel valutare l'idoneità dei candidati, deve stabilire tali condizioni ed effettuare le dette valutazioni conformemente alle prescrizioni dell'art. 48. Pertanto, se la procedura ufficiale di omologazione non soddisfa tali

prescrizioni, il Prado non può legittimamente escludere, senza ulteriore esame dei loro titoli e delle loro esperienze, i candidati che non hanno ottenuto l'omologazione, mediante tale procedura, dell'equivalenza dei loro titoli a quelli rilasciati in Spagna.

40. Per individuare i requisiti di cui all'art. 48 del Trattato ai fini della presente causa, è particolarmente importante considerare il riferimento, contenuto nel punto 20 della sentenza Vlassopoulou, all'obbligo degli Stati membri, qualora vi sia una corrispondenza soltanto parziale tra il titolo di un lavoratore e quello utilizzato come riferimento nello Stato ospitante, di valutare se le conoscenze acquisite dall'interessato nel contesto di un ciclo di studi ovvero anche di un'esperienza pratica siano sufficienti a stabilire un'equivalenza. Il medesimo requisito è riflesso, a mio parere, nel riferimento contenuto nel succitato passaggio della sentenza Aranitis ai «diplomi, le conoscenze, le qualifiche e gli altri titoli che l'interessato ha acquisito»⁴⁶; ciò rivela lo stesso interesse ad accertare le effettive conoscenze e capacità della persona al momento della valutazione, prescindendo dal contenuto puramente accademico del diploma originale.

41. Lo scopo di tale procedura di omologazione è valutare le conoscenze specialistiche e le capacità di un lavoratore comunitario in possesso di un titolo rilasciato da un altro Stato membro, in relazione alle conoscenze e alle capacità comprovate dal titolo normalmente rilasciato nello Stato

45 — Ibid., punto 32.

46 — Il corsivo è mio.

membro di cui trattasi. Per tale motivo, anche i periodi di studio o le esperienze pratiche al di fuori della Comunità andrebbero a mio parere prese in considerazione nel caso in cui integrino la preparazione di base acquisita dal lavoratore comunitario in uno Stato membro diverso da quello ospitante; in caso contrario, potrebbe emergere un quadro distorto delle sue reali conoscenze e capacità.

situazione reale. Nelle circostanze del caso di specie, il semplice confronto tra i titoli accademici conseguiti nel Regno Unito ed il corrispondente curriculum spagnolo non riflette la situazione reale dell'attrice, e non è sufficiente per stabilire la sua idoneità o meno a concorrere per un posto nel settore pubblico definito mediante riferimento al titolo spagnolo o a titoli stranieri equivalenti.

42. La Spagna ha obiettato che una procedura di omologazione dei titoli accademici non può prendere in considerazione le esperienze pratiche o gli studi successivi. E' vero che la Corte ha delineato un processo di valutazione in due fasi. A partire dalla sentenza Heylens, ha affermato che la valutazione dell'equivalenza del diploma straniero deve effettuarsi esclusivamente in considerazione delle conoscenze e delle qualifiche che questo diploma, tenuto conto della natura e della durata degli studi e della formazione pratica di cui attesta il compimento, consente di presumere in possesso del titolare⁴⁷. Tuttavia, nella sentenza Vlassopoulou e nelle sentenze successive, la Corte ha insistito su una seconda fase di valutazione relativa a prove che indichino che l'interessato possiede le conoscenze e le capacità non acquisite con gli studi originali. Questa fase non può essere omessa senza frapporre ostacoli sproporzionati all'esercizio della libertà di circolazione. Il modo in cui viene organizzata la procedura di omologazione non è importante, purché il giudizio finale, che incide sulle possibilità occupazionali del lavoratore comunitario, rispecchi la

43. Per completare questo resoconto dei requisiti di cui all'art. 48 del Trattato, desidero fare riferimento ai requisiti, menzionati per la prima volta nella sentenza Heylens, secondo i quali le decisioni devono essere motivate ed essere soggette ad un gravame di natura giurisdizionale⁴⁸. Inoltre, come la Corte ha statuito nella sentenza Kraus, la procedura di autorizzazione all'uso di un titolo straniero «deve essere facilmente accessibile a tutti gli interessati e, in particolare, il suo accesso non deve dipendere dal pagamento di diritti amministrativi eccessivamente elevati»⁴⁹. Come corollario del principio della facilità di accesso, e per far sì che i cittadini comunitari non siano privati delle opportunità di trovare lavoro in altri Stati membri, la procedura di valutazione deve concludersi entro termini ragionevoli. Cosa sia ragionevole in ciascun caso dipenderà, ovviamente, da una serie di fattori, compreso il grado di cooperazione prestato dall'interessato all'organo competente.

47 — Sentenze Heylens, loc. cit., punto 13; Vlassopoulou, loc. cit., punto 17; Borrell, loc. cit., punto 12, e Commissione/Spagna, loc. cit., punto 13.

48 — Loc. cit., punto 17; sentenze Vlassopoulou, loc. cit., punto 22, e Borrell, loc. cit., punto 15.

49 — Loc. cit., punto 39.

V — Conclusione

44. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di risolvere la questione sottoposta dal Juzgado de lo Social n. 4 di Madrid nel modo seguente:

«Nel caso in cui una disposizione, contenuta in un contratto collettivo di un ente pubblico, o in un bando di concorso pubblicato da tale organismo, richieda, per l'esercizio di una professione come dipendente dello stesso, che i candidati possiedano un titolo accademico rilasciato nello Stato membro di cui trattasi, o un titolo conseguito in un altro Stato membro, riconosciuto dalle autorità competenti del primo Stato membro, la procedura di omologazione deve soddisfare i requisiti di cui all'art. 48 del Trattato. In particolare, allorché vi sia una corrispondenza soltanto parziale tra le conoscenze e le capacità attestate dal titolo straniero e quelle attestate dal titolo rilasciato nello Stato membro ospitante, le autorità competenti devono valutare se le conoscenze e le capacità acquisite con altri mezzi, sia durante un corso di studi separato sia mediante esperienze pratiche, siano sufficienti a dimostrare il possesso delle conoscenze e delle capacità necessarie che il titolo straniero non attesta. Se la procedura ufficiale di omologazione non è conforme a questo requisito, l'ente pubblico datore di lavoro deve valutare esso stesso, in base a questi criteri, l'equivalenza dei titoli rilasciati in un altro Stato membro ai cittadini comunitari che concorrono al posto».