

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
CHRISTINE STIX-HACKL

presentate il 12 settembre 2002 <sup>1</sup>

I — Introduzione

di cui all'art. 39, n. 4, CE, la direttiva sopra menzionata.

1. Il presente procedimento concerne l'accesso alla professione di dirigente ospedaliero in Francia e, in particolare, la compatibilità delle condizioni d'ammissione a tale professione, previste dall'ordinamento francese, con la 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 anni (in prosieguo: la «direttiva») <sup>2</sup>.

3. L'art. 1 della direttiva 89/48 stabilisce, tra l'altro, quanto segue:

«Ai sensi della presente direttiva si intende:

a) per diploma, qualsiasi diploma, certificato o altro titolo o qualsiasi insieme di diplomi, certificati o altri titoli;

II — Contesto normativo

A — *Normativa comunitaria*

2. Tra le fonti normative rilevanti nel caso di specie figura, accanto alla deroga per gli impieghi nella pubblica amministrazione,

— che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative,

— da cui risulti che il titolare ha seguito con successo un ciclo di studi post-secondari di durata minima di tre anni oppure di

1 — Lingua originale: il tedesco.

2 — GU L 19 del 24/01/1989, pag. 16.

durata equivalente a tempo parziale, in un'università o un istituto di istruzione superiore o in un altro istituto dello stesso livello di formazione e, se del caso, che ha seguito con successo la formazione professionale richiesta oltre al ciclo di studi post-secondari e

qualora esso conferisca gli stessi diritti d'accesso e d'esercizio di una professione regolamentata;

(...)

— dal quale risulti che il titolare possiede le qualifiche professionali richieste per accedere ad una professione regolamentata in detto Stato membro o esercitarla,

c) per professione regolamentata, l'attività o l'insieme delle attività professionali regolamentate che costituiscono questa professione in uno Stato membro;

quando la formazione sancita dal diploma, certificato o altro titolo, è stata acquisita in misura preponderante nella Comunità o quando il titolare ha un'esperienza professionale di tre anni, certificata dallo Stato membro che ha riconosciuto il diploma, certificato o altro titolo rilasciato in un paese terzo.

d) per attività professionale regolamentata, un'attività professionale per la quale l'accesso alla medesima o l'esercizio o una delle modalità di esercizio dell'attività in uno Stato membro siano subordinati, direttamente o indirettamente mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di un diploma. In particolare, costituiscono modalità di esercizio di un'attività professionale regolamentata:

È assimilato a un diploma ai sensi del primo comma qualsiasi diploma, certificato o altro titolo, o qualsiasi insieme di diplomi, certificati o altri titoli, che sia stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro qualora sancisca una formazione acquisita nella Comunità e riconosciuta da un'autorità competente in tale Stato membro come formazione di livello equivalente e

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

— l'esercizio di un'attività professionale nel settore sanitario qualora la retribuzione e/o il rimborso della medesima siano subordinati dal regime nazionale di sicurezza sociale al possesso di un diploma (...).

per l'accesso o l'esercizio di questa stessa professione sul suo territorio, e che è stato ottenuto in un altro Stato membro, oppure (...).

4. L'art. 2 stabilisce, tra l'altro, quanto segue:

«La presente direttiva si applica a qualunque cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato una professione regolamentata in uno Stato membro ospitante».

5. L'art. 3 stabilisce, tra l'altro, quanto segue:

«Quando nello Stato membro ospitante l'accesso o l'esercizio di una professione regolamentata è subordinato al possesso di un diploma, l'autorità competente non può rifiutare ad un cittadino di un altro Stato membro, per mancanza di qualifiche, l'accesso a/o l'esercizio di tale professione, alle stesse condizioni che vengono applicate ai propri cittadini:

a) se il richiedente possiede il diploma che è prescritto in un altro Stato membro

6. L'art. 4 consente allo Stato membro ospitante di imporre al richiedente determinate misure di compensazione, come la prova del possesso di un'esperienza professionale, o il compimento di un tirocinio di adattamento o ancora il superamento di una prova attitudinale.

## B — Diritto nazionale

7. La principale fonte normativa per il procedimento a quo è costituita dal decreto 19 febbraio 1988, n. 88-163, contenente lo Statuto speciale dei gradi e degli impieghi del personale direttivo degli enti ospedalieri<sup>3</sup>. Tale decreto dà attuazione alla legge n. 86-33, contenente lo Statuto generale dei dipendenti pubblici, il cui titolo quarto concerne il pubblico impiego negli enti ospedalieri<sup>4</sup>.

8. L'art 29 della legge 86-33 prevede, in sostanza, che ogni «fonctionnaire» venga assunto mediante una procedura di selezione. L'art. 37 della citata legge stabilisce, tra

3 — «Décret portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés à l'article 2 (1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) de la loi 86-33 du 9 janvier 1986» (JORF del 20/02/1988, pag. 2390). Il decreto in parola è stato modificato nelle more del procedimento (decreto 13 marzo 2000, n. 2000-232, JORF del 14/03/2000, pag. 3971).

4 — JORF dell'11/1/1986, pag. 535.

l'altro, che l'assegnazione ad un impiego pubblico («titularisation») sia preceduta dal compimento di uno «stage».

9. Dal disposto dell'art. 5 del citato decreto n. 88-163 risulta che in Francia i posti di dirigente negli ospedali pubblici vengono assegnati, in via di principio, mediante un «concours», vale a dire mediante una procedura di selezione di tipo concorsuale. Tale procedura di selezione costituisce un presupposto per l'ammissione ad un tirocinio di formazione tenuto dalla Scuola nazionale di Sanità di Rennes (in prosieguo: la «ENSP»). Tale tirocinio prevede lezioni pratiche e teoriche e dura dai ventiquattro ai ventisette mesi. La valutazione viene effettuata mediante l'attribuzione di un voto per ogni singola materia e la predisposizione, da parte di una commissione d'esame, al termine della formazione, di una classifica («classement»). Con gli aspiranti dirigenti che abbiano seguito con successo il tirocinio di formazione viene instaurato un rapporto di pubblico impiego.

10. Il decreto 27 marzo 1993, n. 93-703, relativo alla ENSP<sup>5</sup>, prevede, tra l'altro, il rilascio di diplomi da parte della ENSP.

11. Il decreto 13 marzo 2000, n. 2000-232<sup>6</sup>, prevede che gli aspiranti dirigenti, che abbiano conseguito una formazione dello stesso livello all'interno dello Spazio economico europeo, possano essere esonerati, in tutto o in parte, dal tirocinio di formazione.

5 — JORF del 28/3/1993.

6 — JORF del 14/3/2000.

### III — Fatti e procedimento a quo

12. Dalla documentazione del fascicolo risulta che la sig.ra Burbaud, in origine cittadina portoghese e successivamente divenuta cittadina francese, ha conseguito nel 1981 la laurea in giurisprudenza presso l'Università di Lisbona. La sig.ra Burbaud sostiene, senza che ciò sia stato contestato, di aver conseguito nel 1983 il diploma di dirigente ospedaliero presso la Scuola nazionale di Sanità di Lisbona e di aver esercitato nel settore del pubblico impiego portoghese le corrispondenti mansioni dal 1° settembre 1983 fino al 20 novembre 1989. Ha successivamente beneficiato di un'aspettativa per motivi di studio per effettuare il dottorato di ricerca in Francia. Il 2 luglio 1993 la predetta ha presentato richiesta al Ministero francese della Sanità per ottenere accesso in Francia all'impiego di dirigente pubblico ospedaliero. Con lettera 20 agosto 1993 il Ministro ha respinto la sua richiesta essenzialmente per il motivo che l'accesso al pubblico impiego francese presuppone il previo superamento di una procedura di selezione.

13. La sig.ra Burbaud ha quindi presentato ricorso dinanzi al Tribunal administratif di Lilla per ottenere l'annullamento del provvedimento del Ministro della Sanità. Il Tribunal administratif di Lilla l'8 luglio 1997 ha respinto tale ricorso. Contro tale decisione la sig.ra Burbaud ha proposto appello il 2 ottobre 1997 dinanzi alla Cour administrative d'appel di Nancy, la quale, in data 30 agosto 1999, ha trasmesso gli atti del procedimento d'appello alla Cour administrative d'appel di Douai.

14. La sig.ra Burbaud sostiene che, in base alla direttiva, il diploma della Scuola nazionale di Sanità di Lisbona dev'essere considerato dalla Francia equivalente al titolo rilasciato dalla ENSP e che, pertanto, il suo diploma portoghese le consente l'accesso alla dirigenza pubblica senza necessità di partecipare alla procedura di selezione per l'ammissione alla ENSP.

zione nel pubblico impiego di dipendenti pubblici provenienti da un altro Stato membro e possa, in particolare, richiedere il superamento del concorso per l'ammissione alla scuola anche nell'ipotesi in cui i predetti dipendenti abbiano già superato, nel proprio paese d'origine, un'analogo concorso e possano vantare il possesso di un diploma equivalente».

#### IV — Questioni pregiudiziali

#### V — Prima questione pregiudiziale

15. La Cour administrative d'appel di Douai ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

##### A — Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

«Se un corso di formazione alla carriera di pubblico dipendente in una scuola come l'ENSP, che conduce alla nomina in ruolo nel pubblico impiego, sia equiparabile ad un diploma ai sensi della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988 [89/48/CEE] e, in caso affermativo, come debba essere valutata l'equivalenza tra il diploma della Scuola nazionale di Sanità di Lisbona e il diploma della Scuola nazionale di Sanità di Rennes.

16. La sig.ra *Burbaud*, nel corso della trattazione orale, ha sostenuto che il sistema francese viola l'art. 39 CE ed il principio generale di parità di trattamento in quanto esso produce una discriminazione — non solo indiretta. La sig.ra Burbaud ha fatto riferimento essenzialmente alla disciplina prevista dall'art. 5 del decreto n. 88-163, in base a cui la frequenza della ENSP costituisce condizione per l'accesso alla professione e il sistema di selezione non consente di tener conto delle conoscenze acquisite in un altro Stato membro, sicché proprio i candidati maggiormente qualificati vengono pregiudicati. Peraltro la Francia non ha fornito, secondo la sig.ra Burbaud, alcuna giustificazione per tale sistema.

In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'autorità competente possa subordinare a talune condizioni l'assun-

17. La sig.ra Burbaud ha inoltre sostenuto che la direttiva trova applicazione alla formazione in parola, poiché si tratta di

una professione regolamentata e si è in presenza di un diploma ai sensi dell'art. 1 della direttiva. Ricorrono, inoltre, le condizioni di cui all'art. 3 della direttiva. Infine, la sig.ra Burbaud sottolinea le analogie tra gli studi di formazione da lei svolti presso la Scuola di Sanità di Lisbona e la ENSP.

18. Il governo francese contesta l'opinione secondo cui la formazione impartita presso la ENSP — la quale si conclude, in caso di suo positivo completamento, con l'assegnazione ad un impiego di dirigente pubblico ospedaliero — rientri nel campo di applicazione della direttiva. Peraltro, anche se la deroga, di cui all'art. 48, n. 4, Trattato CE (divenuto art. 39, n. 4, CE), in base alla giurisprudenza della Corte non risultasse applicabile al caso di specie, gli impieghi, di cui si discute nell'attuale procedimento, fanno comunque parte del pubblico impiego nazionale. Considerate, quindi, le peculiarità del pubblico impiego in Francia, la direttiva non potrebbe essere applicata a siffatti impieghi ed allo Statuto dei relativi impiegati.

19. Il governo francese segnala come uno studente della ENSP già per effetto del superamento dell'esame di ammissione sia incardinato nel pubblico impiego per un periodo di prova in qualità di «agent stagiaire» remunerato, e che il positivo completamento degli studi di formazione presso la ENSP coincida con la sua assegnazione ad un impiego pubblico — assegnazione che costituisce l'obiettivo principale della ENSP.

20. Il governo francese ritiene, pertanto, che il certificato rilasciato al termine dello «stage» presso la ENSP — a prescindere dalla sua denominazione come diploma da parte del decreto n. 93-703 — non possa essere considerato un diploma ai sensi dell'art. 1 della direttiva. La sua unica funzione consiste, infatti, nel certificare l'ammissione nel ruolo dei dirigenti pubblici ospedalieri. Il certificato in parola non certifica il compimento di studi accademici di formazione, in quanto gli studenti della ENSP sono già incardinati nel pubblico impiego.

21. Il governo francese ritiene, altresì, che lo status di pubblico dipendente e, in particolare, il preminente interesse del pubblico impiego non consentano di considerare gli impieghi inerenti a tale status quale professione regolamentata ai sensi della direttiva: la direttiva, infatti, sarebbe stata emanata per professioni che possono essere esercitate indipendentemente da un determinato settore d'attività e non, pertanto, per le professioni del settore del pubblico impiego.

22. Infine, il governo francese segnala che un decreto, emanato nel 2000, prevede la possibilità di esonerare, in tutto o in parte, dagli studi di formazione presso la ENSP i candidati ammessi al «concours» che siano in possesso, in uno Stato membro diverso dalla Francia o in uno degli Stati aderenti al SEE, di una formazione equivalente. Tale decreto, tuttavia, non perseguirebbe lo

scopo di attuare la direttiva, bensì quello di agevolare alle autorità francesi l'ammissione di cittadini comunitari nel ruolo dei dirigenti pubblici ospedalieri mediante «concours».

23. A parere del governo *italiano* il sistema francese di assunzione nel pubblico impiego del settore ospedaliero svolge una duplice funzione: la formazione dei futuri dirigenti ospedalieri e la selezione di un limitato numero di studenti. Queste due funzioni devono essere nettamente separate, in quanto la prima rientra nel campo d'applicazione della direttiva. Pertanto, sempre a parere del governo italiano, il diploma della ENSP — per quanto attiene al profilo della formazione professionale — è equiparabile ad un diploma rilasciato in un altro Stato membro. L'equivalenza dei diplomi deve essere verificata sulla scorta dei parametri fissati dalla direttiva.

24. A parere del governo *svedese* la professione di dirigente ospedaliero deve essere qualificata come attività professionale regolamentata ai sensi dell'art. 1, lett. d), della direttiva, in quanto l'accesso a tale professione presuppone il superamento di un esame di ammissione alla ENSP, gli studi di formazione e il superamento dell'esame finale presso tale scuola. Qualora sussistano anche gli altri elementi indicati nella direttiva, si tratterà, quindi, di un diploma ai sensi della direttiva. A tal proposito non rileva il collegamento con un impiego nella pubblica amministrazione. Spetta al giudice a quo, infine, verificare se il diploma conseguito dalla sig.ra Burbaud sia equivalente a quello rilasciato dalla ENSP.

25. La *Commissione* ritiene che il diploma di dirigente ospedaliero in questione sia un diploma ai sensi dell'art. 1 della direttiva. Esso viene, infatti, rilasciato dall'autorità competente di uno Stato membro e certifica il compimento di un tirocinio di formazione della durata di tre anni, al completamento del quale il titolare del diploma ottiene la qualifica necessaria per svolgere la professione di dirigente pubblico ospedaliero.

26. A parere della *Commissione*, il diploma in parola certifica il compimento di un tirocinio di formazione teorico-pratica della durata da ventiquattro a ventisette mesi, per partecipare al quale è necessario il superamento di una procedura di selezione.

27. Sempre a parere della *Commissione*, in base all'art. 3 della direttiva le autorità francesi nel caso di specie sarebbero tenute a riconoscere il diploma della sig.ra Burbaud, in quanto esso nello Stato membro, in cui la signora lo ha conseguito, consente l'accesso alla medesima professione. Qualora vi fossero differenze tra i due tipi di formazione, la Francia potrebbe imporre misure di compensazione ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva.

B — *Valutazione*

1. Qualificazione del tirocinio di formazione svolto presso una scuola come la ENSP

28. Per risolvere la prima questione pregiudiziale occorre preliminarmente chiarire se gli impieghi nel settore della sanità pubblica, vale a dire nella pubblica amministrazione, rientrano, o meno, nell'oggetto della direttiva. Subito dopo occorrerà verificare se il diploma di dirigente ospedaliero possa essere qualificato come diploma ai sensi della direttiva e, in particolare, se in Francia la professione di dirigente ospedaliero costituisca una professione regolamentata ai sensi della direttiva.

29. L'attuale procedimento pregiudiziale dimostra come la direttiva abbia un'importanza — sia pratica che giuridica — non solo per gli stranieri, cittadini di altri Stati membri, ma anche per i cittadini dello stesso Stato membro ospitante (nel caso di specie, quindi, per i cittadini francesi). Essi, infatti, pur possedendo il requisito della cittadinanza, richiesto per talune professioni nella pubblica amministrazione, possono trovarsi di fronte un altro ostacolo all'accesso al lavoro, vale a dire il requisito di un diploma conseguito in loco. La direttiva consente ora il riconoscimento dei diplomi conseguiti in un altro Stato membro sia da parte di chi ha sempre avuto la cittadinanza dello Stato membro ospitante, sia da parte di chi, come la sig.ra Burbaud, ha ottenuto tale cittadinanza solo dopo il conseguimento del diploma in un altro Stato membro.

a) Applicazione della direttiva alle professioni nella pubblica amministrazione

30. In limine occorre affrontare la tesi del governo francese, secondo cui la direttiva non sarebbe applicabile alle professioni nel c.d. settore pubblico.

31. A tal proposito si può richiamare una sentenza della Corte<sup>7</sup>, in cui la direttiva è stata applicata ad una professione nella pubblica amministrazione.

32. Del resto occorre prendere le mosse proprio dalle disposizioni della direttiva relative al proprio ambito di applicazione. Così, nell'art. 2, n. 1, si dispone semplicemente che la direttiva «si applica a qualunque cittadino di uno Stato membro che intenda esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato una professione regolamentata». Ne deriva che, in via di principio, ricadono nel campo d'applicazione della direttiva tutte le professioni regolamentate, autonome o subordinate. Se la direttiva non dovesse applicarsi anche alle professioni nella pubblica amministrazione, il legislatore comunitario avrebbe previsto un'apposita deroga. Ed infatti l'art. 2 della direttiva prevede una deroga per le professioni contemplate da una direttiva specifica.

7 — Sentenza 8 luglio 1999, causa C-234/97, Fernández de Bobadilla (Racc. pag. I-4773).

33. Per contro la direttiva non prevede alcuna deroga espressa per le professioni nella pubblica amministrazione. Tuttavia, nel dodicesimo 'considerando' si trova il seguente rinvio alle deroghe, contemplate dalle norme primarie del diritto comunitario, relativamente agli impieghi nella pubblica amministrazione ed alle attività che in uno Stato membro partecipino all'esercizio dei pubblici poteri:

«il sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore non pregiudica in alcun modo l'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4, e dell'articolo 55 del trattato».

34. Tuttavia tale rinvio ha un valore meramente formale, in quanto le deroghe previste dall'art. 48, n. 4, Trattato CE (divenuto art. 39, n. 4, CE) e dall'art. 55 Trattato CE (divenuto art. 45 CE) non possono essere revocate dalla direttiva, vale a dire da una fonte di diritto derivato<sup>8</sup>.

35. Le deroghe previste dalle norme primarie, quindi, hanno al tempo stesso un effetto derogatorio rispetto alla direttiva. Ciò, tuttavia, non implica automaticamente che per tal motivo rimanga escluso dal campo di applicazione della direttiva anche l'intero settore pubblico.

36. Per la determinazione della portata di questa deroga posta da una norma primaria occorre piuttosto rifarsi all'interpretazione — restrittiva — della disposizione qui in questione, costituita dall'art. 48, n. 4, del Trattato CE (divenuto art. 39, n. 4, CE).

37. Il governo francese non ha fornito alcuna dimostrazione che nel caso di specie sussistano le condizioni cui è subordinata l'applicazione di questa disposizione derogatoria. Esso ha semplicemente rilevato che determinati impieghi nella pubblica amministrazione, pur non ricadendo nella deroga di cui all'art. 39, n. 4, CE, rientrano comunque nella pubblica amministrazione nazionale. Ma nel presente procedimento risulta decisiva proprio la portata della deroga posta dal diritto comunitario. Infatti, per emettere una sentenza alla luce del diritto comunitario è senz'altro determinante la qualificazione in base al diritto comunitario, e non già la classificazione in base al diritto nazionale.

38. Possono, quindi, esserci delle professioni o per lo meno delle attività che, pur rientrando nella pubblica amministrazione dello Stato interessato, non ricadono tuttavia nella deroga che è prevista dalle norme primarie ed è valida, altresì, rispetto alla direttiva.

<sup>8</sup> — V. Pertek, *Une dynamique de la reconnaissance des diplômes à des fins professionnelles et à des fins académiques: réalisations et nouvelles réflexions*, pag. 119 (in part., pag. 191 e segg.), in Pertek, *La reconnaissance des qualifications dans un espace européen des formations et des professions*, 1998.

39. Per le professioni sanitarie si può senz'altro affermare che, in via di principio, esse non presentino il requisito, individuato dalla giurisprudenza, necessario per sottoporle alla deroga di cui all'art. 48, n. 4, Trattato CE (divenuto art. 39, n. 4, CE). Tale deroga, infatti, presuppone che si tratti di posti «che implicano effettivamente una partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche»<sup>9</sup>.

40. Occorre, infine, ancora valutare gli argomenti, sostenuti dal governo francese, relativi alle peculiarità delle «écoles d'administration» francesi, tra cui figura anche la ENSP.

41. In base alla giurisprudenza della Corte, ai fini dell'applicazione della disposizione derogatoria, di cui all'art. 48, n. 4, Trattato CE (divenuto art. 39, n. 4, CE), non assume alcun rilievo la qualifica di funzionario o di impiegato<sup>10</sup>. Pertanto, non ha alcuna importanza nemmeno la circostanza che i partecipanti al tirocinio di formazione della ENSP sottostiano allo specifico statuto dei c.d. «agents stagiaires», e che in caso di positivo completamento della formazione vengano nominati pubblici dipendenti.

42. Pertanto, in conclusione è possibile affermare che la direttiva in via di principio trova applicazione anche rispetto agli impieghi nella pubblica amministrazione<sup>11</sup>.

b) Il diploma di dirigente ospedaliero quale diploma ai sensi della direttiva

43. Affinché il diploma di dirigente ospedaliero possa essere considerato un diploma ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva, esso deve soddisfare le condizioni stabilite in tale disposizione: ciò significa, in particolare, che deve essere stato rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e che deve costituire il presupposto per accedere ad una professione regolamentata.

44. La condizione che il diploma della ENSP sia rilasciato da un'autorità competente in uno Stato membro, designata in conformità delle sue disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, risulta senza alcun dubbio soddisfatta. Per quanto riguarda le ulteriori condizioni, l'unico punto seriamente contestato è la natura di

9 — È sufficiente rinviare, ad es., alle sentenze 2 luglio 1996, causa C-473/93, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-3207, punto 48), e 3 giugno 1986, causa 307/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 1725), relativa agli infermieri.

10 — Sentenza nella causa 307/84 (citata nella nota 9, punto 11) e sentenza 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu (Racc. pag. 153, punto 5).

11 — Pertek, La reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1989, pag. 623 (in part., pag. 633 e seg.); Scordamaglia, La direttiva CEE sul riconoscimento dei diplomi, in Tizzano (a cura di), *Problematica del diritto delle Comunità europee*, 1992, pag. 266 (in part., pag. 284); Schneider, Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, 1995, pag. 184 e segg.

professione regolamentata della professione, per accedere alla quale è necessario il diploma della ENSP.

bro ospitante istituiscano un regime che produce l'effetto di riservare espressamente tale attività professionale alle persone che soddisfano a talune condizioni e di vietare l'accesso a quelle che non vi soddisfino».

45. In base alla definizione normativa, di cui all'art. 1, lett. c), della direttiva, si è in presenza di una professione regolamentata allorché tale professione consista in un'attività o in un insieme di attività professionali regolamentate.

48. Nel caso di specie tali condizioni risultano soddisfatte. Ciò emerge dalle disposizioni della legge n. 86-33, del decreto n. 88-163 e dello Statuto dei direttori ospedalieri. Dal disposto dell'art. 5 del citato decreto n. 88-163 risulta che i posti di dirigente negli ospedali pubblici vengono assegnati, in via di principio, mediante una procedura di selezione che costituisce un presupposto per l'ammissione ad un tirocinio di formazione tenuto dalla ENSP. Con gli studenti che abbiano seguito con successo il tirocinio viene instaurato un rapporto di pubblico impiego.

46. Dall'art. 1, lett. d), della direttiva si desume altresì che per attività professionale regolamentata si intende un'attività professionale per la quale l'accesso alla medesima 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 diploma.

49. Conseguentemente, per l'esercizio della professione di dirigente ospedaliero è necessario aver seguito con successo tale tirocinio di formazione. Vi è quindi una sorta di monopolio su questa attività.

47. Tale ultima disposizione è stata interpretata dalla Corte nella sentenza nella causa *Aranitis*<sup>12</sup> nei seguenti termini:

«L'accesso a una professione o l'esercizio della medesima deve considerarsi direttamente disciplinato da norme giuridiche qualora disposizioni di legge, di regolamento o amministrative dello Stato mem-

50. Su tali aspetti non incide in alcun modo né la circostanza che il diploma della ENSP sia, al tempo stesso, anche il documento da cui risulti la nomina a pubblico dipendente, né la circostanza che gli aspiranti dirigenti già durante il tirocinio di formazione siano incardinati nel pubblico impiego. Queste ultime due circostanze dimostrano solo la pluralità di significati del diploma e confermano la sua duplice natura, di certificazione del positivo completamento del tirocinio e di atto di nomina.

12 — Sentenza 1° febbraio 1996, causa C-164/94, *Aranitis* (Racc. pag. I-135, punto 19).

51. Attraverso questa seconda funzione dell'atto rilasciato dalla ENSP — funzione che va al di là della mera certificazione degli studi compiuti — emerge semplicemente una peculiarità del sistema di assunzione nel pubblico impiego francese. Questa ulteriore valenza gli è conferita dal diritto interno e non incide sulla sua qualificazione quale diploma ai sensi dell'art. 1 della direttiva. Per le finalità della direttiva è del tutto irrilevante che il diritto interno riconnetta ad un siffatto diploma effetti ulteriori, che esorbitano dall'oggetto della direttiva stessa.

2. Equivalenza tra il certificato della Scuola nazionale di Sanità di Lisbona e il diploma della ENSP

52. Il secondo aspetto della prima questione pregiudiziale concerne l'equivalenza tra il certificato della Scuola nazionale di Sanità di Lisbona e il diploma della ENSP.

53. Alla luce dell'art. 3 della direttiva, norma che riguarda proprio questo aspetto, si dovrebbe verificare se il richiedente, vale a dire la sig.ra Burbaud, possiede quel diploma che è prescritto in un altro Stato membro, nel caso di specie in Portogallo, per l'accesso o l'esercizio della professione di dirigente ospedaliero in Portogallo. Si dovrebbe quindi verificare se il certificato della Scuola nazionale di Sanità di Lisbona

sia necessario per l'accesso o l'esercizio di tale professione in Portogallo.

54. Si dovrebbe inoltre accertare quali siano, nel dettaglio, la durata e/o i contenuti della formazione, nonché verificare se la professione regolamentata in Francia comprenda anche attività che in Portogallo non rientrano nella corrispondente professione regolamentata; si dovrebbero cioè confrontare i rispettivi contenuti delle attività, non già le professioni di per sé, poiché altrimenti vi sarebbe il pericolo di decidere solo sulla base della medesima denominazione<sup>13</sup>.

55. Tuttavia, come è stato correttamente sostenuto dal governo svedese, tali verifiche spettano alle competenti autorità nazionali. Infatti, mentre è compito della Corte fornire al giudice a quo gli elementi interpretativi necessari per decidere il caso controverso, spetta al giudice a quo qualificare i fatti di causa in base ai criteri individuati dalla Corte. Ciò vale, in particolare, se si tiene conto della natura dell'analisi da effettuare<sup>14</sup>. Infatti l'applicazione ad uno specifico caso concreto delle norme comunitarie nonché delle relative norme d'attuazione spetta pur sempre al giudice a quo.

13 — Sul pericolo di un mero nominalismo, v. Scordamaglia (citato alla nota 11), pag. 276.

14 — Sentenza 14 dicembre 2000, causa C-446/98, Fazenda Pública (Racc. pag. I-11435, punto 23).

## VI — Seconda questione pregiudiziale

56. La seconda questione pregiudiziale riguarda la possibilità di sottoporre l'assunzione nel pubblico impiego a determinate condizioni, in particolare ad un determinato tipo di procedura di selezione. Tale questione pregiudiziale, peraltro, concerne solo l'ipotesi in cui i candidati abbiano già preso parte, nel proprio paese d'origine, ad un'analoga procedura di selezione e possano vantare il possesso di un equivalente diploma.

## A — Argomenti dei soggetti che hanno presentato osservazioni alla Corte

57. Il governo francese propone di risolvere la seconda questione pregiudiziale nel senso che uno Stato membro (lo Stato membro ospitante) per l'assunzione nel pubblico impiego possa imporre al cittadino di un altro Stato membro, il quale abbia già superato una procedura di selezione nel proprio paese d'origine, il superamento di un'ulteriore procedura di selezione nello Stato membro ospitante.

58. Secondo il predetto governo, la procedura di selezione qui controversa non può essere qualificata come diploma ai sensi dell'art. 1 della direttiva, in quanto si tratta di una particolare forma di assunzione ed in quanto con essa non si attesta che chi l'ha superata abbia seguito con successo un determinato ciclo di studi. Peraltro, anche l'assunzione nel pubblico impiego della Comunità avviene mediante procedure di

selezione. Infine, tale procedura costituisce la forma più imparziale per rendere effettivo il principio di uguaglianza delle condizioni d'accesso al pubblico impiego.

59. Da ciò deriva, secondo il governo francese, che una procedura di selezione non può affatto essere considerata un diploma ai sensi dell'art. 1 della direttiva e che gli Stati membri non sono pertanto tenuti a riconoscere l'equivalenza tra le proprie procedure di selezione e quelle effettuate in un altro Stato membro.

60. Peraltro, pur nel rispetto degli artt. 12 e 39, n. 2, CE, è tuttora competenza degli Stati membri stabilire le condizioni di assunzione nel pubblico impiego e la normativa relativa al suo funzionamento. A tal proposito il governo francese rileva che l'effettuazione di una medesima procedura di selezione, unica per tutti i candidati, indipendentemente dalla loro cittadinanza, che aspirano all'assunzione nel pubblico impiego di uno Stato membro, è conforme al principio di parità di trattamento. Del resto, anche la Commissione esprime la medesima opinione nella propria presa di posizione motivata del 13 marzo 2000.

61. Il governo italiano ritiene che la seconda questione non riguardi né la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, né il riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore in base alla direttiva, bensì l'equivalenza tra le procedure nazionali di selezione per l'esercizio di funzioni direttive nel pubblico impiego.

62. Tuttavia questa materia, secondo il governo italiano, rientra nella competenza del singolo Stato membro interessato, il quale deve essere libero di individuare la procedura di assunzione più adeguata al proprio sistema e alle proprie esigenze. Tale sfera discrezionale, comunque, non è illimitata, in quanto limiti ad essa possono scaturire da una eventuale normativa comunitaria e dal divieto di discriminazione tra lavoratori.

63. Il *governo svedese*, sulla base di quanto da esso sostenuto in relazione alla prima questione, ritiene che la sig.ra Burbaud soddisfi i requisiti formativi previsti in Francia per i dirigenti ospedalieri. Pertanto non potrebbe pretendersi che la predetta sostenga l'esame di ammissione alla ENSP.

64. A parere del governo svedese, il sistema francese si caratterizza per il fatto che l'assunzione nel pubblico impiego interviene dopo la formazione universitaria di base ma prima della specializzazione professionale. Un sistema di assunzione, che impone ai lavoratori professionalmente qualificati di sostenere un esame di ammissione al pari degli altri lavoratori privi di qualifiche, è in contrasto con le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori. Esse, infatti, vietano non solo le discriminazioni basate sulla cittadinanza, ma anche ogni tipo di ostacolo all'accesso al lavoro in un altro Stato membro. Il vigente sistema di assunzione ricade nel campo d'azione del principio di libera circolazione dei lavoratori — principio,

del resto, dotato di effetto diretto —, qualora esso si applichi indistintamente ai cittadini dello Stato membro interessato ed ai cittadini di altri Stati membri.

65. Sempre a parere del governo svedese, il sistema vigente potrebbe, tuttavia, risultare compatibile con il diritto comunitario, qualora esso perseguisse un obiettivo di interesse generale senza superare i limiti di quanto necessario al raggiungimento dell'obiettivo stesso. Ma spetta al giudice del rinvio verificare se ricorra una siffatta ipotesi. La circostanza che la sig.ra Burbaud in Portogallo abbia già superato una procedura di selezione non avrebbe alcun rilievo rispetto all'obiettivo perseguito dalla procedura francese di selezione.

66. Il sistema vigente impone ad un dirigente ospedaliero, che abbia già conseguito tale qualifica in un altro Stato membro, di sottoporsi ad un esame di ammissione ad un tirocinio di formazione destinato proprio alla formazione dei dirigenti ospedalieri. Questo esame non ha, quindi, la funzione di verificare l'esperienza professionale o le conoscenze necessarie per esercitare tale professione in Francia, ma è predisposto apposta per i principianti.

67. Poiché, dunque, l'esame di ammissione non prende in considerazione l'esperienza professionale, esso, secondo il governo

svedese, arreca un pregiudizio ai lavoratori più qualificati in quanto essi non possono far valere la propria professionalità. Il vigente sistema, pertanto, esercita un effetto dissuasivo ed è addirittura discriminatorio, in quanto tra i lavoratori che subiscono pregiudizio da esso vi sono prevalentemente lavoratori stranieri, giacché i candidati provenienti dalla Francia non hanno ancora avuto occasione di acquisire un'analoga esperienza professionale.

68. La *Commissione* ritiene che la procedura di selezione in parola concerna il sistema di assunzione e vada tenuta distinta dalla materia del riconoscimento dei diplomi. Il riconoscimento di un diploma non conferisce alcun diritto ad un impiego. Piuttosto assumono qui rilievo i sistemi di assunzione, vigenti nei diversi mercati del lavoro. Secondo la *Commissione*, pertanto, le autorità francesi potrebbero imporre una procedura di selezione anche a coloro che nel proprio paese d'origine abbiano già superato una analoga procedura di selezione, purché essa sia destinata ad assicurare l'accesso ad una professione e non solo ad un tirocinio di formazione.

69. Nel corso della trattazione orale la *Commissione* si è dedicata essenzialmente ad una valutazione del sistema francese alla luce dell'art. 39 CE, sostenendo a tal proposito che l'accesso alla professione risulta limitato, in quanto vengono imposte le medesime condizioni anche ai professionisti stranieri. La *Commissione* ha altresì rilevato come la Francia non abbia fornito alcuna eventuale giustificazione per tale limitazione.

## B — *Valutazione*

70. La seconda questione pregiudiziale impone un esame delle peculiarità del sistema francese di reclutamento dei dirigenti degli ospedali pubblici. Nel presente procedimento si discute di un sistema che prevede una valutazione sia prima che al termine di un tirocinio di formazione — valutazione consistente, rispettivamente, in un concorso e in una valutazione del positivo completamento del tirocinio stesso.

71. In primo luogo, occorre precisare che la questione pregiudiziale riguarda non solo l'esame di ammissione («concorso d'entrée»), ma anche la valutazione del positivo completamento del tirocinio, in quanto l'ammissione alla ENSP risulta essere solo una delle possibili condizioni per l'assunzione nel pubblico impiego.

72. In relazione all'opinione del governo francese, secondo cui gli Stati membri sarebbero liberi di stabilire le modalità di assunzione nel pubblico impiego, occorre segnalare che anche in tale materia sussistono dei limiti imposti dal diritto comunitario, come giustamente sottolineato dal governo italiano.

73. Dalla sua formulazione e dal suo collegamento con la prima questione emerge che anche la seconda questione pregiudiziale riguarda la direttiva. Né la prima né la seconda questione menzionano altre disposizioni di diritto comunitario. Non è compito della Corte individuare le disposizioni di diritto comunitario pertinenti nel caso di specie, bensì interpretare le disposizioni menzionate dal giudice a quo, vale a dire la direttiva.

74. Ma proprio con riguardo alla direttiva permane l'obbligo fondamentale degli Stati membri di rispettare, sia nelle disposizioni per la sua attuazione che nella sua concreta applicazione, le indicazioni fornite dalla Corte nella sua giurisprudenza relativa al riconoscimento dei diplomi<sup>15</sup>.

75. Come giustamente sostenuto dalla Commissione, in linea di principio è ammissibile la previsione di un meccanismo di selezione per l'assunzione nel pubblico impiego. Come si è già esposto in sede di soluzione della prima questione pregiudiziale, il sistema predisposto dalla Francia istituisce, nelle sue procedure di selezione, una relazione tra formazione ed assunzione, nonché tra elementi quantitativi ed

elementi qualitativi. Ciò vale sia per l'esame di ammissione che per la valutazione al termine del tirocinio, per quanto i partecipanti al tirocinio di formazione siano già incardinati nel pubblico impiego in qualità di «agents stagiaires» e diventino pubblici dipendenti in seguito alla relativa valutazione della formazione da essi conseguita presso la ENSP.

76. L'opinione del governo francese, secondo cui la vigente normativa si limiterebbe a rendere effettivo il principio di parità delle condizioni d'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione, formulata in questi termini generali non è corretta — come appresso dovrà dimostrarsi. Parimenti non può essere accolta la tesi secondo cui tale normativa sarebbe conforme alle indicazioni fornite dalla norma di diritto primario, di cui all'art. 39, n. 2, CE. Anche il richiamo al principio di parità di trattamento non appare corretto, in quanto il sistema francese sottopone alle medesime regole sia i professionisti provenienti da un altro Stato membro, sia i candidati privi di qualifiche; in particolare, essi devono seguire lo stesso percorso formativo.

77. Come, infatti, correttamente segnalano il governo svedese e la Commissione, vengono sottoposti al sistema francese in parola non solo i principianti, ma anche i professionisti. Ciò vale, in particolare, in relazione all'obbligo di sostenere un esame di ammissione al tirocinio di formazione.

15 — Si tratta, essenzialmente, dei principi enunciati nella sentenza 7 maggio 1991, causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. pag. I-2357). V. le sentenze 14 settembre 2000, causa C-238/98, Hocsmann (Racc. pag. I-6623, punti 23 e seg. e 31 e segg.), e 22 gennaio 2002, causa C-31/00, Dreessen (non ancora pubblicata nella Raccolta, punti 24 e segg.).

78. Gli Stati membri, in base alle indicazioni della direttiva, sono tenuti a disporre una verifica dell'equivalenza tra i diplomi. Qualora da tale verifica risulti che il diploma conseguito in un altro Stato membro è «equivalente» a quello della ENSP — e la seconda questione pregiudiziale viene posta solo in relazione a tale ipotesi —, non si può nemmeno imporre il compimento del tirocinio di formazione.

79. Diversamente, un siffatto obbligo scaturirebbe dalla circostanza che l'esperienza professionale o le qualifiche, conseguite in un altro Stato membro, non vengano prese in considerazione — il che costituirebbe un tipico caso di discriminazione dissimulata.

80. Poiché la valutazione al termine del tirocinio di formazione è qualcosa di più di una mera selezione quantitativa, comprendendo anche una valutazione delle conoscenze e/o dell'esperienza pratica, perfino la possibilità — ora non in discussione — della valutazione finale<sup>16</sup>, vale a dire dell'accesso diretto a questo tipo di esame, potrebbe costituire una violazione della direttiva rispetto ai professionisti già qualificati.

81. Il regime applicato nel procedimento a quo è, pertanto, incompatibile con il diritto

comunitario, in quanto non consente di tener conto delle qualifiche acquisite in precedenza. L'obbligo di riconoscere i «prodotti finali»<sup>17</sup>, vale a dire i diplomi equivalenti conseguiti in un altro Stato membro, costituisce, invece, per l'appunto un principio cardine della direttiva.

82. La tesi del governo francese, secondo cui non sussiste alcun obbligo di riconoscimento delle procedure di selezione, può essere condivisa solo nel senso che non deve essere effettuato un riconoscimento automatico «tel quel». Occorre piuttosto verificare se, ed entro quale misura, la procedura di selezione straniera sia equivalente a quella nazionale.

83. Da un lato, la circostanza che uno Stato membro effettui procedure di selezione non può costituire un ostacolo all'applicazione dell'obbligo di riconoscimento previsto dalla direttiva<sup>18</sup>. Ma, d'altro lato, il diritto comunitario non esige nemmeno la completa eliminazione delle procedure di sele-

16 — V. Favret, *Le système général de reconnaissance des diplômes et des formations professionnelles en droit communautaire: L'esprit et la méthode*, in *Revue trimes-trielle de droit européen*, 1995, pag. 259 (in part. pag. 265).

17 — Così, in relazione ai concorsi per la formazione degli insegnanti, Schneider (citato alla nota 11), pag. 377.

18 — Sentenza 23 febbraio 1994, causa C-419/92, Scholz (Racc. pag. I-505).

zione. La direttiva, infatti, non detta una disciplina per le limitazioni all'accesso di tipo quantitativo, bensì per quelle di tipo qualitativo<sup>19</sup>, e cioè il riconoscimento dei diplomi<sup>20</sup>.

84. Pertanto, dalla direttiva si può quanto meno ricavare un obbligo di adeguamento — se del caso — dei sistemi di assunzione. Occorre, quindi, prevedere la possibilità di tener conto, nell'ambito delle procedure di selezione, delle qualifiche conseguite in un altro Stato membro. In certi casi la direttiva richiede, quindi, anche la trasformazione da un monopolio chiuso ad un monopolio aperto<sup>21</sup>.

85. Invero l'art. 4 della direttiva consente agli Stati membri di adottare misure di compensazione, come già si è detto sopra, le quali possono essere anche inserite in una procedura di selezione — modificata ad hoc<sup>22</sup>.

86. Pertanto, una siffatta procedura di selezione modificata può continuare in linea di principio a contemplare degli esami. Tuttavia, tali esami devono essere diversi dagli esami del tipo di quelli qui discussi, unici sia per i candidati con

qualifiche che per i candidati privi di qualifiche, nei quali non si può in alcun modo tener conto della professionalità acquisita.

87. I necessari adattamenti del diritto nazionale possono comportare anche delle modifiche legislative dei vigenti sistemi di assunzione, e quindi, ad es., delle disposizioni speciali per il pubblico impiego negli istituti ospedalieri, presenti nello Statuto generale o nei relativi decreti concernenti gli «agents stagiaires» o la «ENSP»<sup>23</sup>. Ciò potrebbe avvenire, ad es., mediante l'estensione delle deroghe già esistenti ai casi di riconoscimento di diplomi. In questa sede sarà sufficiente ricordare le deroghe attualmente previste per i casi di «mutation»<sup>24</sup> o di nomina esterna («tour extérieur»).

88. Alla seconda questione pregiudiziale deve pertanto risponderci nel senso che l'autorità competente non può subordinare ad alcuna condizione l'assunzione, nel pubblico impiego dello Stato ospitante, di pubblici dipendenti provenienti da un altro Stato membro e, in particolare, non può richiedere il superamento di una procedura di selezione come quella del procedimento a quo, allorché tali dipendenti siano in possesso di un diploma equivalente.

19 — Su questa distinzione, v. le mie conclusioni presentate il 4 ottobre 2001 nella causa C-232/99, Commissione/Spagna (Racc. pagg. I-4235, I-4238), paragrafi 41 e segg.

20 — V., per il settore dell'istruzione, Pertek (citato alla nota 11), pag. 634.

21 — Sulle due forme di monopolio, v. Pertek (citato alla nota 8), pag. 153 e pag. 162.

22 — Su tale possibilità, Favret (citato alla nota 16), pag. 265.

23 — V. il decreto 13 marzo 2000, n. 2000-232 (JORF 14 marzo 2000, pag. 3971).

24 — Schneider (citato alla nota 11), pag. 392.

## VII — Conclusione

89. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

- 1) Un tirocinio di formazione alla carriera di pubblico dipendente in una scuola come la Scuola nazionale di Sanità di Rennes (École Nationale de la Santé Publique — ENSP), il quale comporta l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego, consente il conseguimento di un diploma ai sensi della 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 anni.
  
- 2) L'autorità competente non può subordinare ad alcuna condizione l'assunzione, nel pubblico impiego dello Stato ospitante, di pubblici dipendenti provenienti da un altro Stato membro e, in particolare, non può richiedere il superamento di una procedura di selezione come quella del procedimento a quo, allorché tali dipendenti siano in possesso di un diploma equivalente.