



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

2 marzo 2023*

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione dei lavoratori – Riconoscimento delle qualifiche professionali in uno Stato membro – Direttiva 2005/36/CE – Diritto di esercitare la professione di insegnante di scuola materna – Professione regolamentata – Diritto di accesso alla professione in base ad un diploma emesso nello Stato membro d’origine – Qualifica professionale ottenuta in un paese terzo»

Nella causa C-270/21,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), con decisione del 14 aprile 2021, pervenuta in cancelleria il 27 aprile 2021, nel procedimento

A

con l’intervento di:

Opetushallitus,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da C. Lycourgos, presidente di sezione, L.S. Rossi, J.-C. Bonichot (relatore), S. Rodin e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per il governo finlandese, da M. Pere, in qualità di agente;
- per il governo estone, da M. Kriisa, in qualità di agente;
- per il governo spagnolo, da L. Aguilera Ruiz, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da M.K. Bulterman e A. Hanje, in qualità di agenti;

* Lingua processuale: il finlandese.

– per la Commissione europea, da L. Armati, M. Huttunen, M. Mataija e I. Söderlund, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 settembre 2022,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), e paragrafo 3, nonché dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, L 255, pag. 22), come modificata dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 (GU 2013, L 354, pag. 132) (in prosieguo: la «direttiva 2005/36»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato da A riguardo alla decisione dell'Opetushallitus (Direzione dell'istruzione, Finlandia) recante rigetto della sua domanda di riconoscimento della qualifica professionale di insegnante di scuola materna.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 I considerando 1 e 14 della direttiva 2005/36 sono formulati nel modo seguente:
 - «(1) Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del Trattato, l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di persone e servizi tra Stati membri è uno degli obiettivi della Comunità. Per i cittadini degli Stati membri, essa comporta, tra l'altro, la facoltà di esercitare, come lavoratore autonomo o subordinato, una professione in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito la relativa qualifica professionale. Inoltre, l'articolo 47, paragrafo 1 del trattato prevede l'approvazione di direttive miranti al reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli.
 - (...)
 - (14) Il meccanismo di riconoscimento stabilito dalle direttive 89/48/CEE [del Consiglio, del 21 dicembre 1988, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni (GU 1989, L 19, pag. 16)] e 92/51/CEE [del Consiglio, del 18 giugno 1992, relativa ad un secondo sistema generale di riconoscimento della formazione professionale, che integra la direttiva 89/48/CEE (GU 1992, L 209, pag. 25)] rimane immutato. (...)».
- 4 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2005/36:

«La presente direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro (in seguito denominato “Stato membro ospitante”), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e

il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più [altri] Stati membri (in seguito denominati “Stati membri d’origine”) e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione.

(...))».

5 L’articolo 2, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva dispone quanto segue:

«1. La presente direttiva si applica a tutti i cittadini di uno Stato membro che vogliano esercitare, come lavoratori subordinati o autonomi, compresi i liberi professionisti, una professione regolamentata in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno acquisito le loro qualifiche professionali.

(...)

2. Ogni Stato membro può consentire, secondo norme sue proprie, ai cittadini degli Stati membri titolari di qualifiche professionali non acquisite in uno Stato membro, l’esercizio di una professione regolamentata sul proprio territorio ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 1, lettera a). (...))».

6 L’articolo 3 di tale direttiva prevede quanto segue:

«1. Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

a) “professione regolamentata”: attività, o insieme di attività professionali, l’accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali; (...)

b) “qualifiche professionali”: le qualifiche attestate da un titolo di formazione, un attestato di competenza – di cui all’articolo 11, lettera a), punto i) – e/o un’esperienza professionale;

c) “titolo di formazione”: diplomi, certificati e altri titoli rilasciati da un’autorità di uno Stato membro designata ai sensi delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative di tale Stato membro e che sanciscono una formazione professionale acquisita in maniera preponderante nella Comunità. Quando non si applica la prima frase, è assimilato ad un titolo di formazione un titolo di cui al paragrafo 3;

(...)

e) “formazione regolamentata”: qualsiasi formazione specificamente orientata all’esercizio di una professione determinata e consistente in un ciclo di studi completato, eventualmente, da una formazione professionale, un tirocinio professionale o una pratica professionale.

La struttura e il livello della formazione professionale, del tirocinio professionale o della pratica professionale sono stabiliti dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative dello Stato membro in questione e sono soggetti a controllo o autorizzazione dell’autorità designata a tal fine;

f) “esperienza professionale”: l’esercizio effettivo e legittimo della professione in questione in uno Stato membro;

(...)

3. È assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo se il suo possessore ha, nella professione in questione, un'esperienza professionale di tre anni sul territorio dello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 certificata dal medesimo».

7 Ai sensi dell'articolo 4, intitolato «Effetti del riconoscimento», della direttiva 2005/36:

«1. Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette ai beneficiari di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale essi sono qualificati nello Stato membro d'origine e di esercitarla nello Stato membro ospitante alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato membro.

2. Ai fini della presente direttiva, la professione che l'interessato intende esercitare nello Stato membro ospitante sarà quella per la quale è qualificato nel proprio Stato membro d'origine, se le attività coperte sono comparabili.

(...)».

8 L'articolo 13 di detta direttiva, intitolato «Condizioni del riconoscimento», dispone quanto segue:

«1. Se, in uno Stato membro ospitante, l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio sono subordinati al possesso di determinate qualifiche professionali, l'autorità competente di tale Stato membro permette l'accesso alla professione e ne consente l'esercizio, alle stesse condizioni previste per i suoi cittadini, ai richiedenti in possesso dell'attestato di competenza o del titolo di formazione di cui all'articolo 11, prescritto da un altro Stato membro per accedere alla stessa professione ed esercitarla sul suo territorio.

Gli attestati di competenza o i titoli di formazione sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro.

2. L'accesso a una professione e il suo esercizio descritti al paragrafo 1 sono consentiti anche ai richiedenti che, nel corso dei precedenti dieci anni, abbiano esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro che non regola detta professione e che abbiano uno o più attestati di competenza o uno o più titoli di formazione rilasciati da un altro Stato membro che non regola tale professione.

Gli attestati di competenza e i titoli di formazione soddisfano le seguenti condizioni:

- a) sono rilasciati da un'autorità competente di uno Stato membro, designata nel rispetto delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di detto Stato membro;
- b) attestano la preparazione del titolare all'esercizio della professione in questione.

Tuttavia, l'anno di esperienza professionale di cui al primo comma non può essere richiesto se i titoli di formazione posseduti dal richiedente sanciscono una formazione e un'istruzione regolamentata.

(...))».

- 9 L'articolo 59, paragrafo 1, della stessa direttiva così prevede:

«Gli Stati membri notificano alla Commissione [europea] un elenco delle professioni regolamentate specificando le attività contemplate da ogni professione, e un elenco delle tipologie regolamentate di istruzione e formazione, e di formazione con una struttura particolare, di cui all'articolo 11, lettera c), punto ii), nel loro territorio entro il 18 gennaio 2016. Le eventuali modifiche apportate a tali elenchi sono notificate senza indebito indugio alla Commissione. La Commissione sviluppa e tiene aggiornata una banca dati accessibile al pubblico delle professioni regolamentate, ivi compresa una descrizione generale delle attività che rientrano in ciascuna professione».

Diritto finlandese

- 10 Il laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) [legge sul riconoscimento delle qualifiche professionali (1384/2015)] stabilisce, all'articolo 1, primo comma, che tale legge disciplina il riconoscimento delle qualifiche professionali e la libera prestazione dei servizi a norma della direttiva 2005/36. L'articolo 6 di detta legge precisa le condizioni di un siffatto riconoscimento.

Diritto estone

- 11 I requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna in Estonia sono disciplinati dal haridusministri 26. augusti 2002. aasta määrus «Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded (RTL 2002, 96, 1486; RT I, 03.09.2013, 36) (regolamento del Ministro dell'Istruzione sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna) del 26 agosto 2002 (in prosieguo: il «regolamento sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna»).
- 12 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento:
- «Il datore di lavoro valuta l'idoneità del lavoratore a svolgere la professione di cui trattasi nonché la sua conformità ai requisiti di qualifica previsti dal presente regolamento. (...)».
- 13 Ai sensi dell'articolo 18 di detto regolamento, i requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna sono un titolo di istruzione superiore e competenze pedagogiche. L'articolo 37 dello stesso regolamento prevede che i requisiti di qualifica ivi disciplinati non si applichino agli insegnanti che hanno lavorato come insegnanti di scuola materna anteriormente al 1° settembre 2013 e che sono in possesso di una qualifica in base alle norme del regolamento sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna in vigore prima del 1° settembre 2013 o sono ritenuti adeguatamente qualificati per mansioni lavorative analoghe.
- 14 In seguito all'adesione della Repubblica d'Estonia all'Unione europea il 1° maggio 2004, il Vabariigi Valitsuse 6. juuni 2005. a määrus nr 120 «Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991. a antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavus» (RT I 2005, 32, 241; RT I, 28.07.2020, 6 (regolamento del governo n. 120, relativo alla corrispondenza tra i diplomi della Repubblica di Estonia e i diplomi dell'ex URSS rilasciati anteriormente al 20 agosto 1991), del 6 giugno 2005, stabilisce la corrispondenza tra le qualifiche che erano riconosciute dall'ex Unione delle Repubbliche socialiste sovietiche e che erano state attribuite anteriormente al 20 agosto 1991 e i livelli di istruzione generale e di istruzione superiore del sistema educativo della Repubblica d'Estonia.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 15 A ha presentato una domanda di riconoscimento delle sue qualifiche professionali come insegnante di scuola materna presso la Direzione dell'istruzione sulla base dei seguenti documenti:
- un attestato avente ad oggetto l'ottenimento del diploma «Koolieelsete lasteasutuste kasvataja» (educazione della prima infanzia), nel 1980, nella Repubblica socialista sovietica di Estonia;
 - un attestato avente ad oggetto l'ottenimento del diploma «Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava» (corso specializzato per la gestione alberghiera corrispondente a un livello di istruzione superiore) nel 2006;
 - un attestato avente ad oggetto l'ottenimento del diploma «Ärijuhtimise magistri kraad – Turismiettevõtlus ja teeninduse juhtimine» (Master in gestione d'impresa – Gestione di turismo e servizi) nel 2013, e
 - un documento, intitolato «Kutsetunnistus “Õpetaja, tase 6”» (certificato professionale di «insegnante, livello 6»), rilasciato nel 2017 dall'associazione estone degli insegnanti.
- 16 Peraltro, è pacifico che A ha esercitato la professione di insegnante di scuola materna nella Repubblica socialista sovietica di Estonia tra il 1980 e il 1984 e poi, nuovamente, in un asilo-nido privato in Finlandia nel corso degli anni 2016 e 2017.
- 17 Con decisione dell'8 marzo 2018, la Direzione dell'istruzione ha respinto la domanda di A.
- 18 Con sentenza del 18 aprile 2019, lo Helsingin hallinto-oikeus (Tribunale amministrativo di Helsinki, Finlandia) ha respinto il ricorso proposto da A avverso la decisione della Direzione dell'istruzione. Tale giudice ha considerato che le qualifiche di A e la sua esperienza professionale non soddisfacevano i requisiti per il riconoscimento di una qualifica professionale in forza della legge relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (1384/2015).
- 19 A ha adito il giudice del rinvio, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), impugnando tale sentenza.
- 20 In primo luogo, il giudice del rinvio si chiede se la professione di insegnante di scuola materna sia una «professione regolamentata» in Estonia, ai sensi della direttiva 2005/36.
- 21 Esso osserva che diversi elementi sembrano indicare che tale professione sia senz'altro una professione regolamentata in Estonia. Infatti, le condizioni di idoneità richieste per gli insegnanti di scuola materna, previste dal regolamento sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna, consisterebbero nell'ottenimento di un diploma di istruzione superiore e nel possesso di competenze pedagogiche. Orbene, queste ultime competenze sarebbero attestata da un documento rilasciato, su richiesta, dall'associazione estone degli insegnanti alla luce del fascicolo del richiedente e in seguito a un colloquio.
- 22 Detto giudice rileva inoltre che la Repubblica di Estonia ha fatto inserire la professione di insegnante di scuola materna nella banca dati delle professioni regolamentate istituita dalla Commissione.

- 23 Tuttavia, altri elementi alimentano i dubbi del giudice del rinvio riguardo al fatto che la professione di insegnante di scuola materna sia una professione regolamentata in Estonia.
- 24 Esso osserva che, contrariamente al diritto finlandese, la normativa estone non richiede che il diploma di istruzione superiore menzionato al punto 21 della presente sentenza rientri nel settore della prima infanzia.
- 25 Inoltre, esso osserva che il datore di lavoro che assume un tale insegnante dispone di un potere discrezionale nel valutare se il candidato al posto di insegnante di scuola materna soddisfi le condizioni del regolamento sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna. In particolare, l'attestazione relativa alle competenze pedagogiche sarebbe facoltativa e non vincolerebbe il datore di lavoro. Quest'ultimo valuterebbe in modo autonomo se il candidato possiede le competenze pedagogiche richieste.
- 26 Pertanto, secondo il giudice del rinvio, due diversi datori di lavoro potrebbero valutare in modo diverso le competenze pedagogiche dello stesso candidato.
- 27 In tal contesto, il giudice del rinvio si chiede se la normativa estone riservi effettivamente l'esercizio della professione di insegnante di scuola materna alle persone che soddisfano determinate condizioni e ne vieti l'accesso alle altre.
- 28 In secondo luogo, ponendosi nell'ipotesi in cui la professione di cui trattasi fosse considerata regolamentata in Estonia, il giudice del rinvio si chiede se l'attestato rilasciato ad A dall'associazione estone degli insegnanti nel 2017, menzionato al punto 15 della presente sentenza, possa essere considerato come un attestato di competenza o un titolo di formazione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, mentre l'esperienza da esso omologata è stata acquisita in un'epoca in cui lo Stato membro d'origine era una repubblica socialista sovietica.
- 29 In terzo luogo, riguardo al diploma ottenuto da A nel 1980 nella Repubblica socialista sovietica di Estonia e all'esperienza che essa vi ha acquisito negli anni tra il 1980 e il 1984, il giudice del rinvio si chiede se si debba ritenere che tale diploma e tale esperienza attestino qualifiche professionali acquisite in un paese terzo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 e se, di conseguenza, tali qualifiche possano essere riconosciute soltanto a condizione che l'interessata fornisca la prova, inoltre, di un'esperienza professionale di tre anni acquisita nello Stato membro d'origine, successivamente alla riacquistata indipendenza.
- 30 Il giudice del rinvio rileva tuttavia che una legge estone del 2005 ha assimilato i diplomi ottenuti nella Repubblica socialista sovietica di Estonia ai diplomi ottenuti in Estonia dopo la riacquistata indipendenza.
- 31 Ciò premesso, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha disposto di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva [2005/36] debba essere interpretato nel senso che si deve considerare come professione regolamentata una professione per la quale, da un lato, i requisiti di qualifica sono fissati in un regolamento adottato dal Ministro dell'Istruzione di uno Stato membro, il contenuto delle competenze pedagogiche richieste a un insegnante di scuola materna è disciplinato in una norma professionale e lo Stato membro ha fatto inserire la professione di insegnante di scuola materna nella banca dati

delle professioni regolamentate istituita dalla Commissione europea, ma per la quale, dall'altro lato, in base alla formulazione del regolamento riguardante i requisiti di qualifica per tale professione, viene concesso al datore di lavoro un margine discrezionale ai fini della valutazione del soddisfacimento dei requisiti di qualifica, in particolare in relazione al requisito della competenza pedagogica, e il tipo di prova per la sussistenza della competenza pedagogica non viene stabilito né nel regolamento in questione né in altre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se un certificato rilasciato dall'autorità competente dello Stato membro di origine, che si riferisce a una qualifica professionale il cui ottenimento presuppone un'esperienza lavorativa nella professione di cui trattasi, possa essere considerato come attestato di competenza o altro titolo di formazione ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della [direttiva 2005/36], qualora l'esperienza professionale che giustifica il conferimento di tale certificato sia stata acquisita nello Stato di origine in un periodo in cui esso era una repubblica socialista sovietica e nello Stato membro ospitante, ma non nello Stato membro d'origine in un periodo successivo alla sua riacquistata indipendenza.
- 3) Se l'articolo 3, paragrafo 3, della [direttiva 2005/36] debba essere interpretato nel senso che una qualifica professionale, che si fonda su un titolo conseguito presso un istituto di formazione situato nel territorio geografico di uno Stato membro in un periodo in cui detto Stato membro non esisteva come Stato indipendente, ma come repubblica socialista sovietica, e su un'esperienza professionale acquisita in detta repubblica socialista sovietica prima della riacquistata indipendenza dello Stato membro, deve essere considerata come una qualifica professionale conseguita in un paese terzo, cosicché per avvalersi di tale qualifica professionale occorrono in aggiunta tre anni di esperienza professionale acquisiti nello Stato membro d'origine nel periodo successivo alla sua riacquistata indipendenza».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 32 Come risulta dal considerando 1 della direttiva 2005/36, l'obiettivo che quest'ultima persegue è quello di favorire il riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di permettere ai cittadini degli Stati membri di esercitare una professione, autonoma o subordinata, in uno Stato membro diverso da quello in cui essi hanno acquisito le loro qualifiche professionali e di contribuire così alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.
- 33 In forza dei suoi articoli 1 e 2, tale direttiva si applica solo se la professione di cui trattasi è regolamentata nello Stato membro ospitante.
- 34 Nel caso di specie, dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che la professione di insegnante di scuola materna è, in Finlandia, una professione regolamentata. Di conseguenza, in tale Stato membro, l'accesso a detta professione e il suo esercizio da parte dei cittadini di un altro Stato membro sono disciplinati dalle disposizioni della direttiva 2005/36.

- 35 Qualora la professione di cui trattasi sia parimenti regolamentata nello Stato membro d'origine, lo Stato membro ospitante, in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, deve permettere l'accesso a tale professione o il suo esercizio, alle stesse condizioni richieste per i suoi cittadini, ai cittadini degli altri Stati membri che dispongano di un attestato di competenza o di un titolo di formazione richiesto dallo Stato membro d'origine.
- 36 Per contro, qualora la professione di cui trattasi non sia regolamentata nello Stato membro d'origine, dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36 risulta che l'accesso alla professione e il suo esercizio devono essere concessi nello Stato membro ospitante se il richiedente, nel corso dei precedenti dieci anni, ha esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro e se è in possesso di uno o più attestati di competenza o titoli di formazione rilasciati dallo Stato membro d'origine. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2005/36, il requisito relativo all'esperienza professionale non si applica se il richiedente possiede un titolo di formazione che attesti una formazione regolamentata.
- 37 Pertanto, la domanda di riconoscimento delle qualifiche professionali di insegnante di scuola materna presentata da A nello Stato membro ospitante, vale a dire la Repubblica di Finlandia, deve essere valutata alla luce delle condizioni stabilite dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, se tale professione è regolamentata nello Stato membro d'origine, ossia la Repubblica di Estonia, e alla luce delle condizioni stabilite dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2005/36, se invece non lo è.

Sulla prima questione

- 38 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 debba essere interpretato nel senso che va considerata professione regolamentata, ai sensi di tale disposizione, la professione per la quale la normativa nazionale richiede condizioni di idoneità per accedervi ed esercitarla ma lascia ai datori di lavoro il potere discrezionale di valutare se tali condizioni sono soddisfatte.
- 39 A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36, per «professione regolamentata» si intende un'«attività, o insieme di attività professionali, l'accesso alle quali e il cui esercizio, o una delle cui modalità di esercizio, sono subordinati direttamente o indirettamente, in forza di norme legislative, regolamentari o amministrative, al possesso di determinate qualifiche professionali (...)».
- 40 Inoltre, come risulta dalla giurisprudenza della Corte, una professione deve essere considerata come regolamentata, ai sensi delle direttive 89/48 e 92/51, qualora l'accesso all'attività professionale che la caratterizza o il suo esercizio sia disciplinato da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative che istituiscono un regime che produce l'effetto di riservare espressamente tale attività professionale alle persone che soddisfano talune condizioni e di vietare l'accesso a quelle che non le soddisfano (sentenze del 1° febbraio 1996, Aranitis, C-164/94, EU:C:1996:23, punto 19, e dell'8 maggio 2008, Commissione/Spagna, C-39/07, EU:C:2008:265, punto 33). Alla luce delle definizioni che figurano nelle direttive 89/48 e 92/51, e tenuto conto del considerando 14 della direttiva 2005/36, tale giurisprudenza è applicabile per analogia alla nozione di «professione regolamentata» ai sensi di tale direttiva.

- 41 Si deve constatare, nel caso di specie, che, in Estonia, il regolamento sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna dispone, al suo articolo 1, paragrafo 1, che «il datore di lavoro valuta l'idoneità del lavoratore a svolgere la professione di cui trattasi nonché la sua conformità ai requisiti di qualifica previsti dal presente regolamento».
- 42 Come il giudice del rinvio ha osservato, senza che vi siano state smentite da parte del governo estone, l'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento conferisce al datore di lavoro il potere discrezionale di valutare se le condizioni di idoneità richieste per accedere alla professione di insegnante di scuola materna e, in particolare, la condizione attinente alle competenze pedagogiche, siano soddisfatte, di modo che, in forza di tale disposizione, due diversi datori di lavoro potrebbero valutare in modo diverso la questione se un medesimo richiedente soddisfi tali condizioni.
- 43 Vero è che il governo estone ha chiarito dinanzi alla Corte che, quando il candidato si presenta con un certificato rilasciato dall'associazione estone degli insegnanti, il datore di lavoro non ha alcun motivo di dubitare delle sue competenze pedagogiche. Tuttavia, come ha ricordato l'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, detto governo segnala che la normativa estone non prevede alcuna regola in tal senso. Ciò conferma pertanto la lettura svolta dal giudice del rinvio dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento sui requisiti di qualifica per gli insegnanti di scuola materna, secondo cui spetta al datore di lavoro valutare se le condizioni di idoneità siano soddisfatte.
- 44 Un potere discrezionale siffatto va tenuto distinto dal potere del datore di lavoro di assumere o no una persona che soddisfa le condizioni di idoneità per accedere alla professione considerata e di scegliere tra due candidati che soddisfano tali condizioni.
- 45 La situazione che risulta da tale potere discrezionale è tale da confondere la distinzione tra le persone che possiedono le qualifiche professionali richieste dalla normativa nazionale per l'esercizio della professione considerata e quelle che non le possiedono.
- 46 In tale contesto, il diritto estone non garantisce che l'accesso alla professione di cui trattasi e l'esercizio della stessa siano riservati alle persone che possiedono qualifiche professionali determinate.
- 47 Pertanto, la professione di insegnante di scuola materna, come organizzata in Estonia, non sembra poter essere qualificata come «professione regolamentata» ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36.
- 48 Tale conclusione non è rimessa in discussione dalle circostanze che la Repubblica di Estonia consideri la professione di insegnante di scuola materna come «regolamentata», che essa abbia inserito tale professione nell'elenco delle professioni esistenti regolamentate comunicato alla Commissione e che detta professione sia menzionata nella banca dati delle professioni regolamentate tenuta aggiornata dalla Commissione in applicazione dell'articolo 59 della direttiva 2005/36.
- 49 Infatti, da un lato, la definizione della nozione di «professione regolamentata» di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 non rinvia al diritto degli Stati membri. Pertanto tale nozione, ai sensi della direttiva, rientra soltanto nel diritto dell'Unione (sentenza del 21 settembre 2017, Malta Dental Technologists Association e Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

- 50 Di conseguenza, il fatto che la Repubblica di Estonia consideri la professione di insegnante di scuola materna come «regolamentata» e l'abbia inserita nell'elenco delle professioni esistenti regolamentate che ha comunicato alla Commissione non è sufficiente per qualificare tale professione come «professione regolamentata» ai sensi della direttiva 2005/36.
- 51 Dall'altro lato, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 45 delle sue conclusioni, l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 non fa rinvio neanche al contenuto della banca dati tenuta aggiornata dalla Commissione, menzionata al punto 48 della presente sentenza. Quest'ultima possiede quindi solo un valore indicativo.
- 52 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36 deve essere interpretato nel senso che non è considerata «professione regolamentata», ai sensi di tale disposizione, una professione per la quale la normativa nazionale richiede condizioni di idoneità per accedervi ed esercitarla ma lascia ai datori di lavoro il potere discrezionale di valutare se tali condizioni siano soddisfatte.

Sulla seconda questione

- 53 La seconda questione è posta espressamente per l'ipotesi in cui la professione di cui trattasi fosse regolamentata nello Stato membro d'origine ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36, e per l'ipotesi in cui la risposta alla prima questione fosse quindi affermativa. In considerazione della risposta negativa data alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda.

Sulla terza questione

- 54 La terza questione è posta per l'ipotesi in cui la professione di cui trattasi non fosse regolamentata nello Stato membro d'origine.
- 55 In tale ipotesi, come ricordato al punto 36 della presente sentenza, dall'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2005/36 risulta che l'accesso alla professione e il suo esercizio devono essere consentiti dallo Stato membro ospitante se il richiedente, nel corso dei precedenti dieci anni, ha esercitato a tempo pieno tale professione per un anno, o per una durata complessiva equivalente a tempo parziale, in un altro Stato membro e se sia in possesso di uno o più attestati di competenza o titoli di formazione rilasciati dallo Stato membro di origine. Tuttavia, l'articolo 13, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2005/36 prevede che la condizione relativa all'esperienza professionale di un anno in un altro Stato membro nel corso dei precedenti dieci anni non è richiesta se il titolo di formazione che il richiedente possiede sancisce una formazione regolamentata.
- 56 Nel caso di specie, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 13, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2005/36, A non ha esercitato la professione di insegnante di scuola materna in uno Stato membro diverso dallo Stato membro ospitante nel corso dei dieci anni che hanno preceduto la sua domanda.
- 57 In tale contesto, il giudice del rinvio si chiede se il diploma di educazione della prima infanzia ottenuto da A nel 1980 nella Repubblica socialista sovietica di Estonia possa essere considerato come titolo di formazione che sancisce una formazione regolamentata, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, terzo comma, della stessa direttiva.

- 58 Infatti, in forza dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36: «è assimilato a un titolo di formazione ogni titolo di formazione rilasciato in un paese terzo se il suo possessore ha, nella professione in questione, un'esperienza professionale di tre anni sul territorio dello Stato membro che ha riconosciuto tale titolo ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2 certificata dal medesimo».
- 59 Occorre quindi ritenere che, con la sua terza questione, il giudice del rinvio chieda, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 debba essere interpretato nel senso che tale disposizione è applicabile nell'ipotesi in cui il titolo di formazione presentato nello Stato membro ospitante sia stato ottenuto nel territorio di un altro Stato membro in un'epoca in cui tale Stato membro esisteva non come Stato indipendente ma in quanto repubblica socialista sovietica, e in cui tale titolo di formazione è stato assimilato dal detto Stato membro a un titolo di formazione da esso rilasciato in seguito alla sua riacquistata indipendenza.
- 60 Risulta dalla formulazione stessa dell'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 che tale disposizione riguarda qualsiasi titolo di formazione rilasciato da un paese terzo e riconosciuto da uno Stato membro in conformità all'articolo 2, paragrafo 2, della stessa direttiva.
- 61 Orbene, va osservato che il diploma ottenuto da A nel 1980 nella Repubblica socialista sovietica di Estonia non può essere considerato rilasciato da un paese terzo, ai sensi di detta disposizione.
- 62 Infatti, come risulta dai chiarimenti forniti alla Corte dal giudice del rinvio, tale diploma è stato assimilato dalla Repubblica di Estonia, dopo che essa ha riacquisitato l'indipendenza e aderito all'Unione, in forza del regolamento del governo n. 120, del 6 giugno 2005, relativo alla corrispondenza tra i diplomi della Repubblica di Estonia e i diplomi dell'ex URSS rilasciati anteriormente al 20 agosto 1991, a un diploma ottenuto nella Repubblica d'Estonia dopo che tale Stato membro ha riacquisitato l'indipendenza.
- 63 Di conseguenza, diversamente da quanto previsto dall'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36, tale diploma deve essere considerato come titolo di formazione rilasciato da uno Stato membro e non da un paese terzo.
- 64 Ne consegue che l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 non è applicabile in circostanze come quelle della controversia principale.
- 65 Da tutto quanto precede risulta che l'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36 deve essere interpretato nel senso che tale disposizione non è applicabile nell'ipotesi in cui il titolo di formazione presentato nello Stato membro ospitante sia stato ottenuto nel territorio di un altro Stato membro in un'epoca in cui tale Stato membro esisteva non come Stato indipendente, ma in quanto repubblica socialista sovietica, e tale titolo di formazione sia stato assimilato da detto Stato membro a un titolo di formazione rilasciato in questo stesso Stato dopo che esso ha riacquisitato l'indipendenza. Un tale titolo di formazione deve essere considerato ottenuto in uno Stato membro e non in un paese terzo.
- 66 Occorre aggiungere che, alla luce delle risposte fornite ai punti 52 e 65 della presente sentenza, dalle quali risulta che la domanda di riconoscimento delle qualifiche professionali non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36, spetta alle autorità competenti dello Stato membro ospitante, come ha precisato l'avvocato generale ai paragrafi da 90 a 93 delle sue conclusioni, esaminare la situazione di A con riferimento alle disposizioni degli articoli 45

e 49 TFUE, in conformità alla giurisprudenza della Corte [v., in tal senso, sentenza del 3 marzo 2022, *Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto* (Formazione in medicina generale), C-634/20, EU:C:2022:149, punti da 38 a 46 e giurisprudenza ivi citata].

Sulle spese

67 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, come modificata dalla direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013,

deve essere interpretato nel senso che:

non è considerata «professione regolamentata», ai sensi di tale disposizione, una professione per la quale la normativa nazionale richiede condizioni di idoneità per accedervi ed esercitarla ma lascia ai datori di lavoro il potere discrezionale di valutare se tali condizioni siano soddisfatte.

2) L'articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 2005/36, come modificata dalla direttiva 2013/55,

deve essere interpretato nel senso che:

tale disposizione non è applicabile nell'ipotesi in cui il titolo di formazione presentato nello Stato membro ospitante sia stato ottenuto nel territorio di un altro Stato membro in un'epoca in cui tale Stato membro esisteva non come Stato indipendente, ma in quanto repubblica socialista sovietica, e tale titolo di formazione sia stato assimilato da detto Stato membro a un titolo di formazione rilasciato in questo stesso Stato dopo che esso ha riacquisito l'indipendenza. Un tale titolo di formazione deve essere considerato ottenuto in uno Stato membro e non in un paese terzo.

Firme