

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 31

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (SETTIMA SEZIONE) 12 DICEMBRE 2013. CAUSA C-523/12 (DIREXTRA ALTA FORMAZIONE SRL CONTRO REGIONE PUGLIA. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE: TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA). RINVIO PREGIUDIZIALE. LIBERA PRESTAZIONE DEI SERVIZI – SOVVENZIONI PUBBLICHE COFINANZIATE DAL FONDO SOCIALE EUROPEO IN FAVORE DEGLI STUDENTI ISCRITTI A UNA SPECIALIZZAZIONE *POST LAUREAM* – NORMATIVA REGIONALE PREORDINATA A POTENZIARE IL LIVELLO LOCALE DI ISTRUZIONE E CHE SUBORDINA LA CONCESSIONE DELLE BORSE A CONDIZIONI RIGUARDANTI GLI OPERATORI CHE ORGANIZZANO I CORSI *POST LAUREAM* – CONDIZIONE DELL'ESPERIENZA DI DIECI ANNI CONTINUATIVI

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza il 16 dicembre 2013
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

12 dicembre 2013 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Libera prestazione dei servizi – Sovvenzioni pubbliche cofinanziate dal Fondo sociale europeo in favore degli studenti iscritti a una specializzazione post lauream – Normativa regionale preordinata a potenziare il livello locale di istruzione e che subordina la concessione delle borse a condizioni riguardanti gli operatori che organizzano i corsi post lauream – Condizione dell'esperienza di dieci anni continuativi»

Nella causa C-523/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia), con decisione del 17 maggio 2012, pervenuta in cancelleria il 19 novembre 2012, nel procedimento

Dirextra Alta Formazione srl

contro

Regione Puglia,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta da G. Arestis, facente funzione di presidente della Settima Sezione, J.- C. Bonichot (relatore) e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Regione Puglia, da S.O. Di Lecce e V. Triggiani, avvocati;
- per la Commissione europea, da E. Montaguti e H. Tscropa-Lacombe, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 56 TFUE, 101 TFUE, 107 TFUE nonché 9 e 10 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in

proscieguo: la «CEDU»), 2 del protocollo addizionale della stessa, nonché 11 e 14 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

- 2 Tale domanda è stata proscntata nell'ambito della controversia tra la Dircetra Alta Formazione srl (in prosieguo: la «Dircetra»), ente erogatore di servizi di formazione post lauream, e la Regione Puglia in merito alla decisione di quest'ultima di subordinare la concessione di borse universitarie finanziate, segnatamente, dal Fondo sociale europeo (FSE) a talune condizioni riguardanti, in particolare, l'anzianità dell'istituto di formazione presso il quale gli studenti che richiedono tali borse intendono iscriversi.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 Secondo il considerando 22 del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999 (GU L 210, pag. 25), le attività dei Fondi e le operazioni che essi contribuiscono a finanziare dovrebbero essere coerenti con le altre politiche della Comunità e rispettare la normativa comunitaria.
- 4 Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 5, del regolamento n.1083/2006:

«Le operazioni finanziate dai Fondi sono conformi alle disposizioni del Trattato e degli atti adottati in virtù di esso».

La normativa della Regione Puglia

- 5 Le misure di sostegno agli studi post lauream, nell'ambito di quanto previsto dal programma operativo regionale della Regione Puglia per il FSE, sono state definite nella legge regionale n. 12 - Misure in tema di borse di studio a sostegno della qualificazione delle laureate e dei laureati pugliesi, del 26 maggio 2009 (*Bollettino Ufficiale della Regione Puglia* n. 78, del 29 maggio 2009, pag. 9856; in prosieguo: la «legge regionale»).
- 6 L'articolo 2 della legge regionale prevede varie condizioni che gli istituti che erogano una formazione post lauream devono rispettare affinché la frequenza dei corsi corrispondenti possa essere finanziata mediante le borse di studio proposte.
- 7 Tali condizioni sono definite in maniera distinta a seconda che riguardino, da un lato, le università italiane e straniere, sia pubbliche sia private, riconosciute dall'ordinamento nazionale, dall'altro, gli istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che erogano master accreditati e, da ultimo, altri istituti di formazione avanzata che soddisfano condizioni particolari concernenti, segnatamente, la durata dell'esperienza acquisita nella formazione post lauream.
- 8 Per quanto riguarda quest'ultima categoria, l'articolo 2, comma 3, della legge regionale è così formulato:

«I master scelti dagli interessati devono essere erogati da istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che abbiano svolto, continuativamente, nei dieci anni solari precedenti all'emanazione dell'avviso pubblico relativo alla concessione delle borse di studio, attività documentabile di formazione post lauream. Per attività di formazione post lauream ci si riferisce ai soli corsi diretti esclusivamente a soggetti già in possesso di diploma di laurea, la cui durata non sia stata inferiore a 800 ore. L'attività erogata deve essere stata svolta in

qualità di soggetto attuatore e non di mero partner. Anche in questo caso, i master scelti dagli interessati devono avere una durata complessiva non inferiore a 800 ore, di cui almeno 500 di formazione in aula, e comunque almeno il 30 per cento di stage con riferimento alla durata complessiva prevista per il master».

- 9 Con la determinazione del 2 dicembre 2009, il dirigente del Servizio Formazione Professionale della Regione Puglia ha approvato l'avviso pubblico con cui è stata avviata la procedura diretta alla concessione delle borse di studio previste dalla legge regionale.
- 10 Detto avviso precisava, in particolare, che tali borse potevano essere concesse segnatamente per una formazione in master post lauream erogata da istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che avessero svolto continuativamente, dal 3 dicembre 1999 al 3 dicembre 2009, attività documentabile di formazione post lauream (in prosieguo: la «condizione relativa all'esperienza decennale»).

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 11 La Direxta è un istituto di formazione avanzata privato che documenta un'attività di formazione post lauream, superiore a 8 000 ore, al termine di un'attività svolta per i soli cinque anni precedenti l'avviso pubblico che ha avviato la procedura di concessione delle borse, e non per i dieci anni richiesti dalla legge regionale.
- 12 La Direxta ha contestato la legittimità della condizione relativa all'esperienza decennale nel ricorso sul quale il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi, diretto all'annullamento della determinazione del 2 dicembre 2009 nonché dell'avviso pubblico che ha avviato la procedura.
- 13 La società ricorrente ha sostenuto infatti che tale requisito era incompatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con i principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, e che era contrario agli articoli 56 TFUE e seguenti e 101 TFUE e seguenti, nonché incompatibile con le disposizioni della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134, pag. 1), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture o di servizi (GU L 134, pag. 114), e della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU L 376, pag. 36).
- 14 Pur escludendo l'applicabilità di tali direttive nella fattispecie, il giudice del rinvio è in sostanza del parere che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi derivanti dalla condizione relativa all'esperienza decennale rivelino una disparità di trattamento incompatibile con gli obiettivi delle azioni del FSE, dirette a potenziare la qualità complessiva del sistema formativo. Secondo il giudice del rinvio, subordinare la selezione degli enti erogatori a tale condizione risulterebbe sproporzionato e sganciato dalla concreta durata dei corsi suscettibili di finanziamento, ossia almeno 800 ore annue, e persino esorbitante rispetto alla stessa ratio dell'azione dell'Unione europea.
- 15 Tale selezione potrebbe essere attuata mediante condizioni dagli effetti meno restrittivi per la concorrenza e proporzionati alla durata dei master da erogare da parte di istituti che potrebbero comunque vantare un elevato livello di professionalità, senza falsare la concorrenza e senza incidere sulla qualità dell'insegnamento, garantendo al tempo stesso la libertà d'insegnamento e il pluralismo delle idee, come tutelati dagli articoli 9 e 10 della CEDU, nonché dagli articoli 11 e 14 della Carta.

- 16 In tale contesto, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia compatibile con gli articoli 56 [TFUE] e ss. e 101 [TFUE] e ss. (...) nonché con gli articoli 107 [TFUE] e ss. e con i principi di concorrenza, proporzionalità, non discriminazione e parità di trattamento evincibili dalle predette norme, anche in relazione agli articoli 9 e 10 della [CEDU], all'articolo 2 del relativo protocollo addizionale e agli articoli 11 e 14 della [Carta], una disposizione quale quella contenuta nell'articolo 2, comma 3 della [legge regionale], che regoli in modo restrittivo l'accesso al mercato per l'erogazione di taluni specifici servizi preordinati al potenziamento del livello locale di istruzione (crogazione di master post lauream), condizionandolo al possesso di un unico requisito, scelto ed articolato in modo arbitrario (monte ore spalmato su di un arco di tempo immotivatamente troppo lungo) rispetto alla ratio della misura comunitaria (potenziamento della qualità della formazione e, quindi, selezione di soggetti dotati di idonea qualificazione) e non modulato in funzione della concreta durata dello specifico servizio».

Sulla questione pregiudiziale

Osservazioni preliminari

- 17 Occorre ricordare che non è compito della Corte pronunciarsi, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, sulla compatibilità di disposizioni del diritto nazionale con le norme del diritto dell'Unione. Tuttavia, essa è competente a fornire al giudice del rinvio tutti gli elementi interpretativi propri del diritto dell'Unione che consentano a detto giudice di valutare tale compatibilità per decidere la controversia della quale è investito (v., in tal senso, sentenza dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International, C-42/07, Racc. pag. I-7633, punto 37).
- 18 Interrogandosi sull'ecessività, alla luce del diritto dell'Unione, di una condizione che ha l'effetto di precludere a taluni istituti di formazione avanzata la possibilità di fornire prestazioni agli studenti che richiedono una borsa regionale finanziata segnatamente dal FSE, il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se le disposizioni sulla libera prestazione dei servizi, sancite dall'articolo 56 TFUE, ostino a una simile condizione. Pertanto, si deve ritenere che il suo argomento relativo ai principi di proporzionalità e di non discriminazione si confonda con quello vertente su tali disposizioni, e non occorre quindi rispondervi separatamente.
- 19 Peraltro, il riferimento nel quesito del giudice del rinvio agli articoli 101 TFUE e seguenti, relativi alla concorrenza, e agli articoli 107 e seguenti, relativi agli aiuti di Stato, nonché quello agli articoli 11 e 14 della Carta non trovano, nella decisione di rinvio, una giustificazione sufficiente che consenta alla Corte di valutarne la pertinenza né, di conseguenza, di pronunciarsi sulla domanda del giudice del rinvio nella parte in cui riguarda tali disposizioni.
- 20 Si deve rammentare, da ultimo, che il diritto dell'Unione non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale Convenzione e una norma di diritto nazionale (v., in tal senso, sentenze del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 62, e del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 44). Non occorre quindi che la Corte si pronuncii sulla domanda del giudice del rinvio nella parte in cui essa riguarda la CEDU e il suo protocollo addizionale.

- 21 Risulta da una giurisprudenza costante che la libera prestazione dei servizi prevista dall'articolo 56 TUE prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro in base alla sua cittadinanza, ma anche la soppressione di qualsiasi restrizione, anche qualora si applichi indistintamente ai prestatori nazionali e a quelli degli altri Stati membri, se sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attraenti le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro nel quale fornisce legittimamente servizi analoghi (v., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2013, *Citroën Belux*, C-265/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 35 e giurisprudenza citata).
- 22 Nella fattispecie non si può escludere che a istituti di formazione stabiliti in Stati membri diversi dalla Repubblica italiana sia preclusa la possibilità di fornire servizi a studenti che possono beneficiare della borsa regionale, per il solo fatto che tali istituti non soddisfano la condizione relativa all'esperienza decennale imposta dalla legge regionale.
- 23 Inoltre, una disposizione come quella di cui al procedimento principale, assoggettando la concessione della borsa di studio alla condizione che l'istituto di formazione presso il quale lo studente intende iscriversi documenti un'anzianità di dieci anni continuativi, rischia di dissuadere tale studente dall'isciversi presso istituti che non soddisfano tale condizione, e di rendere quindi le attività di questi ultimi meno attraenti.
- 24 Una simile restrizione della libera prestazione dei servizi può essere ammessa solo se persegue uno scopo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificata da ragioni imperative di interesse generale, sempreché, in tal caso, essa sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v., in particolare, sentenza *Citroën Belux*, cit., punto 37 e giurisprudenza citata).
- 25 Nel caso di specie, dal fascicolo presentato alla Corte emerge che l'obiettivo perseguito dalla legge regionale di cui trattasi, al fine di facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani laureati inoccupati e disoccupati, è quello di garantire che la formazione universitaria post lauream, il cui accesso è loro agevolato dalla concessione di una borsa, sia di livello elevato. È innegabile che assoggettare in tal modo il finanziamento di una formazione post lauream a una condizione diretta a garantire la qualità di tale formazione risponde a una ragione imperativa d'interesse generale. L'obiettivo di garantire un livello elevato delle formazioni universitarie sembra legittimo per giustificare restrizioni alle libertà fondamentali (v., in tal senso, sentenza del 13 novembre 2003, *Neri*, C-153/02, Racc. pag. I-13555, punto 46).
- 26 Esigere un livello minimo di esperienza per gli istituti di formazione costituisce, di per sé, una misura idonea all'obiettivo in tal modo perseguito.
- 27 Peraltro, alla luce delle informazioni di cui la Corte dispone, fissando a dieci anni continuativi la durata dell'esperienza richiesta per comparire nel novero degli istituti presso i quali gli studenti interessati potranno iscriversi, non risulta che tale condizione vada oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo in tal modo prefissato.
- 28 È pacifico infatti che la legge regionale di cui trattasi, secondo il suo articolo 2, conferisce agli studenti la possibilità di iscriversi non soltanto presso università italiane e straniere, sia pubbliche sia private, riconosciute dall'ordinamento nazionale, ma anche presso istituti di formazione avanzata, sia privati sia pubblici, che erogano master accreditati, e ancora presso altri istituti i cui master non sono accreditati. Orbene, per questi ultimi, che sono i soli contemplati dalla condizione relativa all'esperienza decennale, non risulta eccessivo esigere

- che essi documentino un'esperienza sufficientemente lunga che consenta, in assenza di un qualsiasi controllo da parte dell'autorità pubblica e di un qualsiasi accreditamento, di presumere la qualità del loro insegnamento al pari degli istituti universitari riconosciuti dall'ordinamento nazionale e degli istituti i cui master sono accreditati.
- 29 In proposito non risulta che la durata di dieci anni richiesta sia eccessiva alla luce dei termini che occorrono alle università per ottenere il riconoscimento da parte dell'ordinamento nazionale, o alla scadenza dei quali è attribuito l'accREDITAMENTO ai master erogati dagli altri istituti di formazione post lauream.
- 30 In considerazione di quanto precede, si deve rispondere alla questione del giudice del rinvio dichiarando che l'articolo 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una disposizione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive che gli istituti di formazione avanzata presso i quali intendano iscriversi gli studenti che richiedono una borsa regionale finanziata, in particolare, dal FSE documentino un'esperienza di dieci anni, ove tali istituti non siano né università riconosciute dall'ordinamento nazionale né istituti che erogano master accreditati.

Sulle spese

- 31 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 (Settima Sezione) dichiara:

L'articolo 56 TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso non osta a una disposizione nazionale, come quella di cui al procedimento principale, la quale prescrive che gli istituti di formazione avanzata presso i quali intendano iscriversi gli studenti che richiedono una borsa regionale finanziata, in particolare, dal Fondo sociale europeo documentino un'esperienza di dieci anni, ove tali istituti non siano né università riconosciute dall'ordinamento nazionale né istituti che erogano master accreditati.

l'irine