

## CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 10 de Abril de 2003 <sup>1</sup>

1. O presente caso diz respeito a um estabelecimento de ensino particular, registado no Reino Unido como sociedade, que ministra ensino em vários centros, alguns dos quais em Itália. O ensino em questão é aprovado e ministrado por uma universidade inglesa e permite obter um título académico conferido por essa universidade, em conformidade com a legislação aplicável do Reino Unido. Contudo, nos termos das normas italianas tal como aplicadas na altura dos factos, este título académico não é reconhecido em Itália se for conferido a um cidadão italiano que concluiu o curso em Itália.

2. Num litígio entre uma estudante italiana e o estabelecimento de ensino, o Giudice di pace (Juiz de Paz) de Génova pretende saber se a aplicação das normas italianas viola o direito comunitário, em particular as disposições do Tratado respeitantes à liberdade de circulação de trabalhadores, à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços, assim como a Directiva 89/48 do Conselho <sup>2</sup> e a Decisão 63/266 do Conselho <sup>3</sup>.

1 — Língua original: inglês.

2 — Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa a um sistema geral de reconhecimento dos diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais com uma duração mínima de três anos (JO 1989, L 19, p. 16).

3 — Decisão 63/266/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1963, relativa ao estabelecimento dos princípios gerais para a execução de uma política comum de formação profissional (JO 1963, n.º 63, p. 1338; EE 05 F1 p. 30).

### Antecedentes e legislação

#### *Organização dos cursos*

3. A Nottingham Trent University (a seguir «Nottingham Trent»), é uma universidade situada em Nottingham, Inglaterra. É um «organismo reconhecido» para efeitos da section 216(1) do Education Reform Act 1988, que está autorizado a conferir títulos académicos. Confere os títulos de Bachelor of Arts (Honours), nomeadamente em Ciência Política e Económica.

4. A European School of Economics (a seguir «ESE») é uma sociedade de responsabilidade limitada constituída e estabelecida no Reino Unido. Tem também estabelecimentos em vários outros países, em particular na Itália, onde, segundo informações, ministra cursos em doze locais. Está incluída na lista elaborada pelo Secretary of State nos termos da section 216(2) do Education Reform Act e pode, assim, ministrar cursos que preparam os estudan-

tes para um título académico que será conferido por um organismo reconhecido e são aprovados por ou em representação deste organismo.

artigo 40.º CE prevê a adopção de medidas comunitárias específicas para a realização da liberdade de circulação.

5. Em 1998, a Nottingham Trent e a ESE celebraram um acordo para o reconhecimento de determinados cursos ministrados pela ESE. A Nottingham Trent reconhece e supervisiona os cursos em causa, assegura o controlo de qualidade e atribui qualificações. Um desses cursos confere o título académico de Bachelor of Arts (Honours) em estudos de política internacional, atribuído após quatro anos de estudo na ESE, em particular nos estabelecimentos em Itália. Os estudantes para estes cursos são recrutados não apenas na ESE mas também na Nottingham Trent. Os exames são organizados de acordo com os regulamentos e procedimentos que a Nottingham Trent aplica no Reino Unido e os examinadores externos, nomeados pela ESE, devem ser aprovados pela Nottingham Trent.

8. O artigo 43.º CE proíbe as restrições à liberdade de estabelecimento dos nacionais dum Estado-Membro no território doutro. Em particular: «a liberdade de estabelecimento compreende tanto o acesso às actividades não assalariadas e o seu exercício, como a constituição e a gestão de empresas e designadamente de sociedades [...] nas condições definidas na legislação do país de estabelecimento para os seus próprios nacionais [...]». Nos termos do artigo 48.º CE, as sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na Comunidade são equiparadas às pessoas singulares nacionais dos Estados-Membros.

6. Na audiência, o representante do Governo italiano declarou que a relação da ESE com a Nottingham Trent tinha terminado em Dezembro de 2002.

9. A fim de facilitar o exercício das actividades não assalariadas, o artigo 47.º, n.º 1, CE, prevê a adopção pelo Conselho de directivas que visem o reconhecimento mútuo de qualificações profissionais entre os Estados-Membros.

#### *Normas comunitárias relevantes*

7. Os artigos 39.º CE e 40.º CE tratam da livre circulação de trabalhadores. O artigo 39.º CE proíbe qualquer discriminação em razão da nacionalidade no que diz respeito ao trabalho e ao emprego e o

10. O artigo 49.º CE proíbe as restrições à livre prestação de serviços por prestadores estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação.

11. A Decisão 63/266, adoptada com base no que é actualmente o artigo 151.º CE, respeitante à promoção da cultura na Comunidade, estabelece dez princípios gerais para execução de uma política comum de formação profissional, definida com vista a permitir que os cidadãos da Comunidade recebam uma formação profissional adequada e a contribuir para a realização da liberdade de circulação de trabalhadores. Os Estados-Membros e as instituições comunitárias são responsáveis pela aplicação desses princípios no âmbito da estrutura do Tratado. Um dos objectivos fundamentais estabelecidos no segundo princípio é «evitar qualquer interrupção prejudicial [...] entre o ensino geral e o início da formação profissional».

12. A Directiva 89/48, adoptada especialmente com base nos actuais artigos 40.º CE e 47.º, n.º 1, CE, estabelece um sistema geral comunitário de reconhecimento mútuo de diplomas de ensino superior em relação a formações profissionais com uma duração mínima de três anos, para permitir aos nacionais comunitários titulares de uma qualificação obtida num Estado-Membro exercer uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro. Define os tipos de

diplomas abrangidos<sup>4</sup> e estabelece os mecanismos para o seu reconhecimento mútuo.

### *Normas italianas relevantes*

13. Segundo o despacho de reenvio, nos termos do Regio Decreto n.º 1592, de 31 de Agosto de 1933<sup>5</sup>, que confere um amplo poder discricionário à administração pública e às universidades, os títulos académicos conferidos por instituições estrangeiras deverão ser reconhecidos com base em leis especiais que executam acordos específicos bilaterais concluídos com outros países. O decreto legislativo n.º 115, de 27 de Janeiro de 1992<sup>6</sup>, transpõe a Directiva 89/48 do Conselho.

14. No contexto deste decreto legislativo as autoridades italianas adoptaram determinadas disposições e práticas administrativas.

15. Uma circular do Ministério das Universidades e da Investigação Científica datada de 3 de Outubro de 2000 especifica que «o reconhecimento obtido nos termos

4 — Está limitado aos diplomas de ensino superior, isto é, de nível universitário. No que se refere a outros diplomas de ensino pós-secundário exigidos para o acesso a profissões regulamentadas, é estabelecido um sistema complementar pela Directiva 92/51/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa a um segundo sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, que completa a Directiva 89/48/CEE (JO 1992, L 209, p. 25).

5 — GURI n.º 283, de 7 de Dezembro de 1933.

6 — GURI n.º 40, de 18 de Fevereiro de 1992.

do decreto legislativo n.º 115/92 permite exclusivamente o exercício da profissão já exercida no país de proveniência».

16. Uma nota informativa do mesmo ministério, datada de 8 de Janeiro de 2001, especifica que «os títulos passados por universidades reconhecidas no Reino Unido só podem ser reconhecidos em Itália se obtidos no termo da frequência da totalidade do programa de estudos do curso nesse ou noutro instituto estrangeiro do mesmo nível de formação, excluindo-se, portanto, os títulos conferidos aos cidadãos italianos com base em períodos de estudo seguidos em sucursais ou instituições privadas exercendo em Itália com as quais tenham sido estipuladas convenções de direito privado».

17. A circular e a nota informativa, que foram apresentadas no Tribunal de Justiça, referem-se expressamente às qualificações obtidas após os estudos na ESE.

18. Uma nota informativa emitida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e também apresentada no Tribunal de Justiça confirma estas indicações declarando que os cidadãos italianos que requerem o reconhecimento de títulos académicos conferidos no estrangeiro devem apresentar «um atestado da representação diplomática ou consular italiana no país estrangeiro no qual foi emitido o título, que comprove a

efectiva permanência do interessado no país ao longo de todo o período de estudos universitários». É declarado expressamente que esta condição se aplica apenas aos cidadãos italianos.

19. Segundo o despacho de reenvio, nos termos da legislação italiana não é necessária qualquer autorização ou aprovação específica para ministrar cursos de formação. No que se refere ao tipo de acordo em causa no presente processo, não se mostra que exista qualquer disposição específica que regule as situações em que a universidade é fora de Itália; contudo as universidades em Itália estão autorizadas a «recorrer à colaboração de entidades privadas para a realização de cursos segundo as modalidades definidas por essas universidades»<sup>7</sup>.

20. Na audiência o representante do Governo italiano declarou que a situação legal tinha sido alterada em particular através da Lei n.º 148/2002, de Julho de 2002, — portanto, após a data do despacho de reenvio — daí resultando, essencialmente, que o reconhecimento de títulos académicos estrangeiros deixou de estar dependente de instruções ou práticas ministeriais mas era uma matéria da exclusiva competência de cada universidade. Contudo, não é claro qual o efeito que tais alterações podem ter sobre os problemas como o que foi suscitado no caso presente.

<sup>7</sup> — Artigo 8.º da Lei n.º 341, de 19 de Novembro de 1990, GURI n.º 274, de 23 de Novembro de 1990.

## O processo principal

21. No Verão de 2001, após ter obtido na sua escola um certificado de conclusão de estudos secundários em Itália, Valentina Neri inscreveu-se na Nottingham Trent para um curso de quatro anos de licenciatura em Ciências Políticas (opção internacional). Foi então informada que podia estudar para essa licenciatura num estabelecimento de ensino fora do Reino Unido que ministrasse cursos reconhecidos pela Nottingham Trent. Um desses estabelecimentos era a ESE, que ministrava em Itália cursos em vários sectores.

22. Assim, com vista a evitar a despesa extraordinária devida ao facto de estudar no Reino Unido, V. Neri inscreveu-se no curso da Nottingham Trent ministrado através da ESE no *campus* de Génova. Pagou à ESE uma propina de inscrição de 4 000 000 ITL (2 065,83 euros), relativa ao ano académico de 2001/2002.

23. Algum tempo depois foi-lhe dado conhecimento das normas italianas acima descritas. Em consequência, requereu o reembolso das propinas já pagas, mas a ESE recusou com fundamento, designadamente, em que estava autorizada a ministrar cursos universitários conferindo um título académico pela Nottingham Trent e que este título académico tinha pleno valor legal no Reino Unido. V. Neri propôs então a acção do processo principal.

## O despacho de reenvio

24. O órgão jurisdicional nacional considera que a prática administrativa italiana tem a natureza de medidas regulamentares porque é aplicada por todos os órgãos da administração pública. Pode ter por efeito dissuadir os estudantes de se inscreverem nos cursos da ESE ou, no caso de V. Neri levá-los a retirar a inscrição nesses cursos<sup>8</sup>, pode constituir um entrave à liberdade de circulação de pessoas, à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços.

25. O órgão jurisdicional nacional considera que o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Kraus<sup>9</sup>, respeitante ao procedimento de verificação permissível quando é pedido a um Estado-Membro por um dos seus próprios nacionais uma autorização administrativa para usar um título académico conferido noutra Estado-Membro, também é relevante. Além disso, a Directiva 89/48 seria violada se os direitos por ela conferidos puderem ser invocados durante os estudos antes da obtenção do diploma. Finalmente, a prática italiana poderá contrariar os princípios estabelecidos na Decisão 63/266.

8 — Revela-se que um apreciável número de casos em que estudantes estão igualmente pedindo o reembolso de propinas pagas à ESE estão pendentes em Itália. Deu lugar a outro reenvio para o Tribunal de Justiça no processo C-432/02, Trombin, no qual foi suspensa a instância aguardando o resultado do presente processo.

9 — Acórdão de 31 de Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663).

26. O Giudice di pace decidiu portanto suspender a instância e solicitar ao Tribunal de Justiça uma decisão a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) Os princípios do Tratado CE relativos à livre circulação de pessoas (artigos 39.º CE e seguintes), ao direito de estabelecimento (artigos 43.º CE e seguintes), à livre prestação de serviços (artigos 49.º CE e seguintes), tal como estes têm sido interpretados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, são compatíveis com normas ou práticas administrativas da ordem jurídica nacional como as descritas nos pontos III e IV do presente despacho, mais precisamente, com normas ou práticas administrativas nacionais que:

— entram o estabelecimento italiano de uma sociedade de capitais, cujo centro de actividade principal se situa no Reino Unido, para exercício, no Estado de estabelecimento, de uma actividade consistente na organização e gestão de cursos de preparação para exames universitários, actividade para cujo exercício a sociedade em causa está legalmente habilitada e acreditada pelas instituições estatais britânicas;

— têm efeitos discriminatórios em relação aos nacionais que desenvolvem actividades análogas;

— vedam ou criam sérios obstáculos ao estabelecimento italiano dessa sociedade para aquisição, noutro Estado-Membro e a título oneroso, de serviços propedêuticos para exercício da referida actividade;

— dissuadem os estudantes de se inscreverem nesses cursos;

— obstam à formação profissional dos estudantes inscritos, bem como à obtenção de um título que pode atribuir ao seu titular vantagens quer para o acesso a uma actividade profissional quer para o exercício desta, em melhores condições, igualmente noutros Estados-Membros?

2) A Directiva 89/48/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, de cujo artigo 2.º se pede a interpretação ao Tribunal de Justiça, confere direitos que podem ser invocados mesmo antes da obtenção do diploma a que se refere o artigo 1.º da mesma directiva? Em caso de resposta afirmativa, esta directiva, entendida também à luz de quanto foi decidido pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 7 de Março de 2002, Comissão/Itália (C-145/99, Colect., p. I-2235), é compatível com normas ou práticas administrativas da ordem jurídica nacional que:

- fazem depender o reconhecimento de diplomas de ensino superior que sancionam formações profissionais de uma duração mínima de três anos da pura discricionariedade da Administração Pública;
  - admitem o reconhecimento de títulos conferidos por universidades reconhecidas na Grã-Bretanha só no caso de estes terem sido obtidos depois da frequência da totalidade do curso em território estrangeiro, excluindo deste modo os títulos conferidos com base em períodos de estudo seguidos em instituições estrangeiras estabelecidas em Itália, apesar de estas terem sido autorizadas e acreditadas pelas autoridades públicas para tal habilitadas do Estado-Membro a que pertencem;
  - exigem a apresentação de um atestado da representação diplomática ou consular italiana no país estrangeiro em que foi conferido o título comprovando a efectiva permanência no local do interessado ao longo de todo o período de estudos universitários;
  - limitam o reconhecimento dos diplomas 'exclusivamente' ao exercício de uma profissão já exercida antes no país de proveniência, excluindo deste modo qualquer reconhecimento para efeitos de acesso a uma profissão regulamentada mas ainda não exercida?
- 3) Qual é o significado e o alcance da expressão 'interrupção prejudicial da formação profissional' na interpretação da Decisão 63/266/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1963? Cabe neste conceito a instituição, a nível nacional, pela Administração Pública, de um sistema permanente de informação que afirma que os títulos conferidos por uma universidade, ainda que legalmente reconhecida na Grã-Bretanha, não podem ser reconhecidos na ordem jurídica nacional caso tenham sido obtidos com base em períodos de estudo efectuados no território nacional?»
27. A ESE, o Governo italiano e a Comissão apresentaram alegações escritas e estiveram representados na audiência. V. Neri apresentou alegações escritas.

### Apreciação

#### *A primeira questão*

28. Na primeira questão o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se as práticas administrativas nacionais descritas implicam uma restrição proibida das liberdades consagradas pelo Tratado nos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE, nomeadamente, a liberdade de circulação

de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços.

29. Ao considerar estes aspectos devem ter-se presentes os efeitos reais das práticas italianas tal como foram apresentadas ao Tribunal de Justiça. Neste contexto, a situação pertinente deve ser a que prevalecia na altura dos factos que deram origem ao despacho de reenvio, deixando de lado os desenvolvimentos de facto e de direito que parece terem surgido desde então.

30. Não foi alegado que as autoridades italianas recusem sistematicamente reconhecer todos os graus académicos conferidos pela Nottingham Trent ou qualquer outra universidade do Reino Unido ou de outro Estado-Membro. As práticas descritas, contudo, parecem significar que o reconhecimento é automaticamente recusado — quer dizer sem qualquer exame da natureza ou do conteúdo dos estudos que o título académico certifica — quando se verificam três factores: i) a universidade que o confere se situa fora da Itália, ii) os estudos foram seguidos em Itália ou pelo menos não o foram no país da universidade que o confere, e iii) o estudante é um nacional italiano.

31. O efeito nas circunstâncias do caso presente é susceptível de dissuadir os estudantes italianos de estudarem na ESE em Itália para obter um título académico conferido pela Nottingham Trent. A procura de cursos da ESE dessa espécie será provavelmente reduzida, pondo talvez em

risco a continuação da sua existência, uma vez que se pode supor que os mesmos são dirigidos essencialmente a estudantes italianos, muitos dos quais pretendem usar o seu título académico pelo menos para algumas finalidades na Itália.

Artigo 39.º CE — Liberdade de circulação de trabalhadores

32. A ESE alega que os professores que emprega são trabalhadores abrangidos por este artigo e que a sua liberdade de circulação será provavelmente reduzida; a Comissão é de opinião que o litígio no processo principal diz respeito apenas à relação entre V. Neri e a ESE.

33. É certo que as medidas italianas podem ter um efeito sobre o emprego dos trabalhadores comunitários que exercem a sua liberdade de circulação. Se a procura dos cursos da ESE baixar, o pessoal docente poderá ter de ser despedido. Alguns membros deste pessoal são provavelmente nacionais de outro Estado-Membro que vieram trabalhar para Itália. Contudo, a relação entre este efeito potencial e, por um lado, a aplicação da prática italiana no que se refere ao reconhecimento dos títulos académicos em causa ou, por outro, a nacionalidade dos empregados da ESE e do seu exercício da liberdade de circulação, parecem demasiado distantes para permitir uma possibilidade séria de apreciação desta prática à luz do artigo 39.º CE.

34. No que se refere à própria V. Neri, os factos da causa, tal como são apresentados, não revelam qualquer situação em que a sua liberdade de se deslocar para outro Estado-Membro como trabalhadora possa ser afectada.

35. Por conseguinte, não considero que o artigo 39.º CE seja relevante no presente caso.

Artigo 43.º CE — Liberdade de estabelecimento

36. Conforme jurisprudência assente, o artigo 43.º CE exprime um dos princípios fundamentais da Comunidade. Visa assegurar que os nacionais de um Estado-Membro que se estabelecem noutra Estado-Membro para aí exercer uma actividade recebam o mesmo tratamento que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento<sup>10</sup>. Impõe a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento, devendo ser consideradas como tais restrições todas as medidas que proíbem, perturbam ou tornam menos atractivo o exercício destas liberdades<sup>11</sup>. Neste contexto, proíbe «não só as discriminações ostensivas em razão da nacionalidade ou da sede, no que diz respeito à sociedade, mas ainda qualquer forma de discriminação dissimulada que, mediante a aplicação de outros critérios de

distinção, conduza efectivamente ao mesmo resultado»<sup>12</sup>.

37. Não é contestado que a ESE é uma sociedade registada no Reino Unido que exerceu o seu direito à liberdade de estabelecimento em Itália.

38. A ESE exerce aí uma actividade económica nos seus estabelecimentos em condições que, conforme acima se realçou, se revelam desfavoráveis. Essas condições aplicam-se sem relação com a sua nacionalidade ou com o Estado-Membro no qual está sediada.

39. Contudo, tais condições estão envolvidas numa conjugação de três factores todos dependentes ou da nacionalidade (italiana, no caso dos estudantes), ou do lugar de estabelecimento (fora da Itália no caso da Nottingham Trent; na Itália no caso da ESE). Qualquer alteração de qualquer destes factores, conforme o representante da Comissão realçou brilhantemente na audiência, é susceptível de implicar uma alteração drástica nas condições sobre as quais os cursos de formação são ministrados, independentemente do facto de não haver qualquer alteração de qualquer critério relevante quanto à forma como são concebidas.

10 — V., por exemplo, acórdão de 6 de Junho de 1996, Comissão/Itália (C-101/94, Colect., p. I-2691, n.º 12).

11 — Acórdão de 15 de Janeiro de 2002, Comissão/Itália (C-439/99, Colect., p. I-305, n.º 22).

12 — V., por exemplo, acórdão de 13 de Julho de 1993, Commerzbank (C-330/91, Colect., p. I-4017, n.º 14); mais recentemente, acórdão de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão (C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 83).

40. O Tribunal de Justiça tem declarado que uma diferença de tratamento dependente do lugar onde o serviço é prestado é proibida pelo artigo 49.º CE<sup>13</sup>, e essa jurisprudência pode facilmente ser transposta para uma situação em que o serviço é prestado num estabelecimento fixo.

41. Dado que a prática administrativa controvertida torna os cursos da ESE em Itália que conferem um título académico da Nottingham Trent menos atractivos para os estudantes italianos, torna inevitavelmente o estabelecimento da ESE em Itália menos atractivo com vista a ministrar aqueles cursos.

42. Não tenho portanto qualquer dificuldade em chegar à conclusão de que a prática administrativa italiana descrita impõe uma restrição à liberdade de uma sociedade como a ESE de se estabelecer em Itália e aí exercer a actividade económica de ministrar cursos de formação que permitam a obtenção de um título académico de uma universidade como a Nottingham Trent.

Artigo 49.º CE — Liberdade de prestação de serviços

43. A ESE alega que é não só um destinatário mas também um prestador de servi-

ços. É destinatária de serviços da Nottingham Trent, mas é impedida pelas autoridades italianas de receber esses serviços. Também oferece serviços em Itália não apenas a estudantes italianos mas também a estudantes de outros Estados-Membros. A Comissão alega que não existe um elemento transfronteiriço nos serviços prestados pela ESE.

44. No que se refere aos serviços prestados pela ESE, mostra-se que as actividades desta na Itália são exercidas numa base contínua e estável em vários estabelecimentos de ensino no país e que não implicam um elemento transfronteiriço. Não foi alegado que estudantes de outros Estados-Membros que pretendam seguir os seus cursos em Itália possam fazê-lo de outra maneira que não seja segui-los neste país. Assim, as restrições colocadas ao exercício pela ESE das suas actividades não são susceptíveis de ser apreciadas à luz da liberdade de prestação de serviços a destinatários de outro Estado-Membro.

45. A situação é diferente no que se refere ao recebimento dos serviços pela ESE, apesar de tal não ser de facto uma questão que esteja em causa no processo principal. A Nottingham Trent, universidade estabelecida noutro Estado-Membro, procede à fiscalização e aprovação dos serviços da ESE noutro Estado-Membro. Na medida em que a prestação pela ESE dos cursos que permitem a obtenção dos títulos académicos da Nottingham Trent é afectada pela prática administrativa controvertida, a

13 — V. acórdão de 28 de Outubro de 1999, Vestergaard (C-55/98, Colect., p. I-7641, n.º 22), e as conclusões do advogado-geral A. Saggio, n.º 21.

prestação de serviços pela Nottingham Trent é da mesma forma afectada.

#### Possível justificação das restrições

46. Concluí que a aplicação da prática administrativa italiana em causa é susceptível de restringir a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços, o que contraria os artigos 43.º CE e 49.º CE. Contudo, tais restrições podem ser justificadas se forem abrangidas pelo âmbito das excepções especificamente previstas no Tratado ou, na medida em que se apliquem de forma não discriminatória, respondam a razões imperativas de interesse geral, sejam adequadas a garantir a realização do objectivo que prosseguem e não ultrapassem o que é necessário para atingir esse objectivo<sup>14</sup>.

47. O Governo italiano avança justificações baseadas essencialmente na necessidade de assegurar altos níveis no ensino universitário e garantir a autenticidade das qualificações conferidas por universidades estrangeiras. A lei italiana considera o ensino universitário uma matéria de inte-

resse público, que exprime os valores culturais e históricos do Estado, o qual é responsável pela organização dos estudos e atribuição dos títulos académicos para garantir que os estabelecimentos que conferem tais títulos estão em conformidade com a lei. O artigo 149.º, n.º 1, CE acentua a responsabilidade dos Estados-Membros no conteúdo do ensino e na organização do sistema educativo. As autoridades italianas preocupam-se particularmente com a existência de determinados títulos académicos conferidos através de procedimentos facilitados no contexto de acordos comerciais privados fora de qualquer controlo estatal ou público. O tipo de título académico «híbrido» oferecido no âmbito do acordo de «franchising» entre a Nottingham Trent e a ESE não fornece uma garantia de qualidade suficiente. Na audiência, o representante do Governo italiano referiu dúvidas específicas que tinham sido expressas na imprensa sobre a qualidade de parte do pessoal docente da ESE.

48. A preocupação do Governo italiano pode evidentemente estar na base de uma razão imperativa de interesse geral, atenta a importância de sujeitar a qualidade do ensino universitário e dos títulos académicos a verificação e controlo público.

49. Contudo, mesmo admitindo a existência dessa justificação, tal verificação e fiscalização devem ser exercidas numa base casuística. Contrariamente, a prática administrativa descrita no despacho de reenvio mostra que impede como regra geral qual-

14 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 11, n.º 23).

quer reconhecimento de títulos académicos conferidos nas circunstâncias que relatei no n.º 30, *supra*. Não deixa aparentemente qualquer espaço para a verificação do conteúdo ou da qualidade do ensino que permite a atribuição daqueles títulos académicos.

por que razão uma organização como a ESE seria excluída dessa supervisão.

50. No acórdão Comissão/Grécia<sup>15</sup> o Tribunal de Justiça salientou que actividades de ensino privadas «permanecem [...] sob o controlo da autoridade pública que dispõe dos meios necessários para assegurar, em qualquer hipótese, a protecção dos interesses que tem a seu cargo, sem que, para tanto, seja necessário restringir a liberdade de estabelecimento». As mesmas considerações se aplicam ao controlo de qualidade exigido no contexto do reconhecimento de títulos universitários.

52. Verifica-se que títulos académicos conferidos por uma universidade estrangeira a um cidadão italiano que segue os estudos em Itália não podem ser reconhecidos neste país com base numa verificação efectiva do nível de ensino que certificam. Ao invés, os títulos académicos conferidos em circunstâncias só ligeiramente diferentes podem ser objecto de reconhecimento. Por essas razões, concluo que a prática administrativa italiana em causa não é adequada nem proporcionada ao objectivo de prossecução dos desígnios alegados pelo Governo italiano, e que as restrições que a mesma impõe à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços não podem portanto ser justificadas.

51. Não se revela existir algo na natureza do acordo entre a Nottingham Trent e a ESE que possa impedir as autoridades italianas de exercer aquele controlo de qualidade com vista a debelar as suas preocupações quanto à natureza e aos níveis dos títulos académicos conferidos através da ESE ou, genericamente, quanto à comercialização do ensino. Tendo presente que o Governo italiano declarou que as universidades privadas na Itália estão sujeitas ao controlo de qualidade, é difícil ver

### *A segunda questão*

53. Na segunda questão pergunta-se se a Directiva 89/48 confere direitos aos particulares antes da obtenção de um diploma universitário ou título equivalente e, na afirmativa, se permite que as autoridades

<sup>15</sup> — Acórdão de 15 de Março de 1988, Comissão/Grécia (C-147/86, Colect., p. I-1637, n.º 10).

italianas imponham restrições ao reconhecimento de títulos académicos estrangeiros.

54. Em conformidade com o seu artigo 2.º, a directiva pode ser invocada por nacionais comunitários que desejem exercer, como independentes ou assalariados, uma profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento. Nos termos do artigo 1.º, alínea d) <sup>16</sup>, a directiva aplica-se às profissões regulamentadas cujo acesso ou exercício se encontram «subordinados [...] à posse de um diploma». O artigo 1.º, alínea a), define diploma como um título que tenha sido emitido após a conclusão com êxito de «estudos pós-secundários, com uma duração mínima de três anos ou com duração equivalente a tempo parcial, numa universidade ou num estabelecimento de ensino superior [...]». Nos termos do artigo 3.º, alínea a), o acesso a uma profissão regulamentada não pode ser recusado por falta de habilitações «se o requerente possuir o diploma exigido por outro Estado-Membro para ter acesso a essa mesma profissão no seu território ou nele a exercer e tiver obtido aquele diploma num Estado-Membro».

16 — Refiro-me aqui à versão original da alínea d), que ainda está em vigor não obstante o facto de, presumivelmente devido a um lapso, ter sido «inserida» outra alínea d) definindo formação regulamentada pelo artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 2001/19/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de Maio de 2001, que altera as Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE do Conselho, relativas ao sistema geral de reconhecimento das formações profissionais, e as Directivas 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE e 93/16/CEE do Conselho, relativas às profissões de enfermeiro responsável por cuidados gerais, dentista, veterinário, parteira, arquitecto, farmacêutico e médico (JO 2001, L 206, p. 1).

55. Estas disposições tornam evidente que a directiva se aplica unicamente a diplomas que já foram obtidos por um nacional comunitário que deseja exercer uma profissão regulamentada noutro Estado-Membro. Assim, não confere qualquer direito que possa ser invocado antes da obtenção do diploma.

56. Tal como o Governo italiano e a Comissão, não considero que a directiva se aplique ao caso presente, uma vez que V. Neri ainda não está na posse de um diploma de nível relevante — de facto ela renunciou especificamente a qualquer tentativa para obter esse diploma através da via a que o presente caso diz respeito. A directiva só seria accionada se já lhe tivesse sido conferido um título académico pela Nottingham Trent prosseguindo os seus estudos na ESE e desejasse usá-lo para obter acesso a uma profissão regulamentada em Itália. Por idênticas razões, a jurisprudência do Tribunal de Justiça no processo Kraus <sup>17</sup> não é relevante quanto a este aspecto.

57. Contudo, se um estudante que já foi graduado nestas circunstâncias pretendesse o reconhecimento do seu título académico com o objectivo de aceder a uma profissão regulamentada em Itália, a directiva seria evidentemente aplicável.

17 — Já referido na nota 9, *supra*.

*A terceira questão*

58. Na terceira questão é pedida uma interpretação da expressão «interrupção prejudicial» da alínea e), do segundo princípio da Decisão 63/266; em particular, o facto de as autoridades italianas informarem os estudantes de que os títulos académicos da Nottingham Trent conferidos seguindo estudos na ESE em Itália não serão reconhecidos significa provavelmente essa interrupção?

59. Concordo com a Comissão que a decisão, que estabelece os princípios para uma política comum de formação profissional para os cidadãos de um Estado-Membro que desejam seguir uma formação noutro Estado-Membro é de natureza geral e programática. No acórdão Comissão/Conselho<sup>18</sup> o Tribunal de Justiça descreveu-a como o ponto de partida do processo de realização progressiva da política comum de formação profissional. Assim, a decisão deve ser vista como estabelecendo directrizes ou princípios gerais para medidas posteriores, mais específicas, que concretizarão esta política.

60. Em consequência, na ausência de qualquer efeito vinculativo da Decisão 63/266 e

uma vez que V. Neri não pretende estudar noutro Estado-Membro<sup>19</sup>, a decisão não é relevante para o presente processo.

*Observações finais*

61. Estou consciente de que se a ESE conseguir no processo principal servir-se da interpretação do direito comunitário que acima advoguei, V. Neri perde provavelmente a sua acção mesmo que tenha evidentemente sido vítima de restrições ilegais das quais nenhuma das partes é responsável e que nenhuma das partes pretende que se mantenham.

62. Competirá às autoridades italianas adaptar as suas normas ao direito comunitário tão prontamente quanto possível — na medida em que tal não tenha já sido concretizado<sup>20</sup> — com vista a evitar todos os prejuízos para escolas como a ESE ou estudantes que pretendam nelas estudar. Se já foram ou continuam a ser causados prejuízos é possível que possa ser formulado um pedido de indemnização contra o Estado italiano.

18 — Acórdão de 30 de Maio de 1989 (242/87, Colect., p. 1425, n.º 10.

19 — Em contraste, por exemplo, com a situação no acórdão de 13 de Fevereiro de 1985, Gravier (293/83, Recueil, p. 593).

20 — V. n.º 20, *supra*.

## Conclusão

63. Face às considerações que precedem, sou de opinião que o Tribunal de Justiça deve responder às questões submetidas pelo Giudice di pace de Génova, da forma seguinte:

- «1) Uma disposição ou prática administrativa nacional segundo a qual os títulos académicos conferidos a nacionais de um Estado-Membro por uma universidade de outro Estado-Membro não podem ser reconhecidos se os respectivos estudos não foram efectuados no Estado-Membro onde a universidade está estabelecida, que desta forma reduz o carácter atractivo de acordos pelos quais uma universidade pode aprovar, com o objectivo de conferir os seus títulos académicos, cursos ministrados por outros estabelecimentos de ensino e seguidos no Estado-Membro que aplica aquela disposição ou prática, é susceptível de constituir uma restrição à liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 43.º CE e/ou, se for esse o caso, à liberdade de prestação de serviços consagrada no artigo 49.º CE. Tal prática não pode ser justificada se impedir qualquer verificação, com vista ao reconhecimento, do nível do ensino que cada título académico certifica.
  
- 2) A Directiva 89/48/CEE do Conselho não se aplica a situações em que uma pessoa ainda não está na posse de um diploma de ensino superior.
  
- 3) A Decisão 63/266/CEE do Conselho não impõe quaisquer normas vinculativas aos Estados-Membros nem se aplica a situações em que uma pessoa não pretenda estudar fora do seu Estado-Membro de origem.»