

Causa C-86/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

11 febbraio 2021

Giudice del rinvio:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Spagna)

Data della decisione di rinvio:

4 febbraio 2021

Ricorrente:

Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

Resistente:

Delia

Oggetto del procedimento principale

Funzione pubblica – Personale infermieristico – Sviluppo della carriera professionale – Anzianità – Riconoscimento del periodo di servizio prestato in un ospedale pubblico di un altro Stato membro

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Articolo 45 TFUE – Libera circolazione dei lavoratori – Norma nazionale che esclude il riconoscimento del periodo di servizio prestato in un ospedale pubblico di un altro Stato membro – Restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori – Mancanza di criteri generali per l'omologazione dei sistemi di carriera professionale del personale dei servizi sanitari degli Stati membri – Articolo 7 del Regolamento (UE) n. 492/2011 – Assenza di discriminazione – Articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 45 TFUE e l'articolo 7 del regolamento n. [492]/2011 ostino a una disposizione nazionale, quale l'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), del decreto n. 43 del 2 luglio 2009, che esclude il riconoscimento del servizio prestato in una determinata categoria professionale in un servizio sanitario pubblico di un altro Stato membro dell'Unione europea.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione: se il riconoscimento del servizio prestato nel sistema sanitario pubblico di uno Stato membro possa essere subordinato alla previa approvazione di criteri generali per l'omologazione dei sistemi di carriera professionale del personale dei servizi sanitari degli Stati membri dell'Unione europea.

Disposizioni del diritto dell'Unione europea fatte valere

- Trattato sull'Unione europea, articolo 3, paragrafo 2, articolo 26, paragrafo 2, e articolo 45.
- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 45, 46 e 168, paragrafo 7.
- Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in particolare l'articolo 7.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

A) Normativa statale

- Ley 14/1986, General de Sanidad (legge generale sulla salute, n. 14), del 25 aprile 1986

Articolo 44: «1. Tutte le strutture e i servizi pubblici incaricati della tutela della salute sono integrati nel Sistema sanitario nazionale. 2. Il Sistema sanitario nazionale è costituito dall'insieme dei servizi sanitari dell'amministrazione statale e dei servizi sanitari delle Comunità autonome, conformemente a quanto stabilito nella presente legge».

- Ley 16/2003, de cohesión y calidad en el Sistema Nacional de Salud (legge n. 16, sulla coesione e la qualità del Sistema sanitario nazionale), del 28 maggio 2003

Articolo 43: «La garanzia della mobilità del personale in tutto il sistema sanitario nazionale è uno degli aspetti essenziali della sua coesione (...)».

- Ley 44/2003, de ordenación de las profesiones sanitarias (legge n. 44, sull'organizzazione delle professioni sanitarie), del 21 novembre 2003

Articolo 37 (regole generali sullo sviluppo professionale e il suo riconoscimento): «1. Viene istituito il sistema di riconoscimento dello sviluppo professionale degli operatori sanitari di cui agli articoli 6 e 7 della presente legge (...). 3. Possono accedere volontariamente al sistema di sviluppo professionale gli operatori che siano stabiliti o prestino servizio nel territorio dello Stato».

Articolo 38: «1. Le amministrazioni sanitarie disciplinano, per i propri centri ed istituti, il riconoscimento dello sviluppo professionale, nel rispetto dei seguenti principi generali: a) il riconoscimento si articola in quattro gradi (...); c) per ottenere il primo grado, occorre provare lo svolgimento di cinque anni di attività professionale. (...)».

- Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (legge n. 55, sullo Statuto quadro del personale statuario dei servizi sanitari), del 16 dicembre 2003

Articolo 40: «(...) 3. La Commissione delle risorse umane del Sistema sanitario nazionale stabilisce i principi e i criteri generali per il riconoscimento dei sistemi di carriera professionale dei diversi servizi sanitari, al fine di garantire il mutuo riconoscimento dei gradi di carriera, i loro effetti professionali e la libera circolazione di tali operatori all'interno del Sistema sanitario nazionale nel suo complesso. (...)».

Articolo 41: «1. Il sistema retributivo del personale statuario si compone di retribuzioni di base e di retribuzioni integrative».

Articolo 42: «1. Le retribuzioni di base comprendono: a) il trattamento (...) b) gli scatti triennali (...) c) le gratifiche».

Articolo 43 (Retribuzioni integrative): «2. (...) e) integrazione retributiva di carriera, destinata a remunerare il grado raggiunto nella carriera professionale laddove un tale sistema di sviluppo professionale sia stato introdotto nella categoria corrispondente».

B) Normativa della Comunità autonoma

- Decreto 43/2009, por el que se regula la carrera profesional del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León (decreto n. 43, che regola la carriera professionale del personale statuario del Servizio sanitario di Castiglia e León), del 2 luglio 2009

Articolo 6: «1. – La carriera professionale nel Servizio sanitario di Castiglia e León si articola in quattro gradi. 2. – Per ottenere il primo grado della carriera professionale o per l'accesso a ciascuno dei gradi superiori sono

previsti i seguenti requisiti: a) essere membro del personale statutario a tempo indeterminato della categoria professionale in cui si chiede l'accesso al primo grado o ai gradi successivi del tipo corrispondente di carriera professionale ed esercitare le proprie funzioni presso il Servizio sanitario di Castiglia e León; b) presentare domanda per ottenere il primo grado della carriera o per accedere a ciascuno dei gradi superiori, entro i termini e secondo le modalità stabiliti nei rispettivi bandi; c) provare, alla data di ciascun bando, di aver svolto attività professionale quale membro del personale statutario in centri e istituzioni sanitari del Sistema sanitario nazionale per il numero di anni stabilito per ciascuna delle modalità di carriera per ottenere il primo grado, nonché per quello stabilito ai fini dell'accesso ai gradi superiori, secondo il seguente sistema: per ottenere il grado I, si devono provare cinque anni di attività professionale quale membro del personale statutario del Sistema sanitario nazionale, nella stessa categoria professionale a partire dalla quale si chiede l'accesso alla corrispondente modalità di carriera professionale».

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 13 ottobre 2017, è stata pubblicata nel Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Gazzetta ufficiale della Comunità autonoma di Castiglia e León) la decisione del 6 ottobre 2017 della Gerencia Regional de Salud de Castilla y León (Amministrazione sanitaria regionale di Castiglia e León, Spagna) con cui veniva indetta la procedura ordinaria per il personale interinale di lunga durata e veniva aperto il periodo di presentazione delle domande di accesso al grado I della carriera professionale relativamente all'anno 2010. Tra i requisiti per la presentazione della domanda di accesso, era richiesta la prova dello svolgimento di cinque anni di attività professionale quale membro del personale statutario nel Servizio sanitario di Castiglia e León, nella stessa categoria in cui veniva chiesto l'accesso alla corrispondente modalità di carriera professionale.
- 2 Il 26 ottobre 2017, la sig.ra Delia ha presentato la propria domanda di accesso al grado I della carriera professionale nella categoria di infermiera, sostenendo di aver maturato dieci anni e tre mesi di servizio in tale categoria alla data del 31 dicembre 2010. Il suddetto periodo di servizio include il servizio prestato presso l'Ospedale Santa María di Lisbona, appartenente al Servizio pubblico nazionale portoghese, dal 20 novembre 2000 al 25 luglio 2007.
- 3 Parallelamente, la sig.ra Delia ha presentato un ricorso amministrativo contro la suddetta decisione del 6 ottobre 2017 presso la stessa Amministrazione sanitaria regionale di Castiglia e León, sostenendo che nei cinque anni di attività professionale richiesti nella stessa categoria a partire dalla quale veniva chiesto l'accesso alla corrispondente modalità di carriera professionale dovevano essere computati quelli prestati nel Sistema sanitario nazionale spagnolo o nel Sistema sanitario nazionale di uno qualsiasi degli Stati membri dell'Unione, e non solo quelli prestati nel Servizio sanitario di Castiglia e León.

- 4 L'Amministrazione sanitaria regionale di Castiglia e León ha parzialmente accolto detto ricorso amministrativo. Nella fattispecie, ha ritenuto che dovesse essere preso in considerazione il servizio prestato nel Sistema sanitario nazionale spagnolo, ma non quello prestato nel Sistema sanitario nazionale portoghese.
- 5 La sig.ra Delia ha presentato un ricorso amministrativo giurisdizionale contro detta decisione dinanzi al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Valladolid (Tribunale amministrativo n. 3 di Valladolid, Spagna) sostenendo che doveva essere preso in considerazione anche il servizio prestato nel Sistema sanitario nazionale portoghese.
- 6 Con sentenza del 16 dicembre 2019, detto giudice ha accolto il ricorso amministrativo giurisdizionale presentato dalla sig.ra Delia, considerando che il bando violasse il principio della libera circolazione dei lavoratori nel territorio dell'Unione.
- 7 L'Amministrazione sanitaria regionale di Castiglia e León ha presentato appello contro tale sentenza dinanzi al Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Corte superiore di giustizia di Castiglia e León, Spagna).

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 La sig.ra Delia ritiene che la decisione dell'Amministrazione sanitaria regionale di Castiglia e León sia contraria al principio della libera circolazione dei lavoratori nel territorio dell'Unione e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa a tale principio. Essa fa valere, inoltre, che la Gerencia de Salud de las Áreas de León (Amministrazione sanitaria delle aree di León, Spagna), appartenente alla Comunità autonoma di Castiglia e León, le ha riconosciuto, ai fini degli scatti triennali, il servizio prestato nel Sistema sanitario nazionale portoghese (presso l'Hospital de Santa María di Lisbona) dal 20 novembre 2000 al 21 giugno 2007, nella categoria di infermiera.
- 9 L'Amministrazione sanitaria regionale di Castiglia e León ritiene che la propria decisione sia pienamente conforme alla legge. Essa sostiene che né il ricorso della sig.ra Delia né la sentenza impugnata analizzano le caratteristiche, la configurazione giuridica e la specificità della carriera professionale quale disciplinata nel diritto spagnolo. Deduce, inoltre, che la giurisprudenza citata nella sentenza impugnata fa riferimento ad altre fattispecie concrete relative alla mera anzianità di servizio e non prende in considerazione, nella valutazione di tale esperienza, gli obiettivi specifici dell'organizzazione in cui il servizio è prestato.

Breve esposizione dei motivi del rinvio pregiudiziale

- 10 La pianificazione della carriera professionale del personale statuario, secondo la normativa spagnola, è di competenza delle Comunità autonome, le quali devono rispettare i principi e i criteri generali stabiliti dalla legislazione di base statale. I

diversi sistemi sanitari delle Comunità autonome sono integrati nel Sistema sanitario nazionale. Al fine di agevolare la mobilità del personale statuario tra i diversi sistemi sanitari delle Comunità autonome, è stata emessa la decisione del 29 gennaio 2007, della Dirección General de Recursos Humanos y Servicios Económicos Presupuestarios (Direzione generale delle risorse umane e dei servizi economici di bilancio, Spagna), che prevede la pubblicazione dell'Accordo che stabilisce i criteri generali per l'omologazione dei sistemi di carriera professionale del personale dei servizi sanitari (BOE. n. 50 del 27 febbraio). La carriera professionale non presuppone soltanto l'aver prestato servizio per un certo periodo (anzianità), ma richiede altresì che il servizio sia stato prestato in una specifica categoria professionale e in uno specifico servizio sanitario finalizzato al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione in cui è prestato.

- 11 Ai sensi dell'articolo 168, paragrafo 7, del TFUE, l'organizzazione e la fornitura di assistenza sanitaria sono di competenza esclusiva di ciascuno Stato membro dell'Unione europea. Non esiste un sistema sanitario europeo, né sono stati approvati criteri generali per l'omologazione dei sistemi di carriera professionale del personale dei servizi sanitari dei diversi Stati membri, a differenza di quanto avviene nel sistema sanitario nazionale spagnolo.
- 12 La Corte di giustizia ha dichiarato che, per determinare se una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale costituisca una restrizione ai sensi dell'articolo 45 TFUE, occorre ricordare che l'insieme delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera circolazione delle persone mira ad agevolare, per i cittadini degli Stati membri, l'esercizio di attività professionali di qualsiasi tipo nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che possano sfavorire questi cittadini, quando essi desiderano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro (v., in particolare, sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman, C-415/93, punto 94; del 17 marzo 2005, Kranemann, C-109/04, punto 25, e dell'11 gennaio 2007, ITC, C-208/05, punto 31). La Corte ha altresì affermato che le disposizioni nazionali che ostacolano o dissuadano un lavoratore, cittadino di uno Stato membro, dall'abbandonare il suo Stato di origine per esercitare il suo diritto alla libera circolazione costituiscono di conseguenza ostacoli a questa libertà, anche qualora esse si applichino indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati (v., in particolare, citate sentenze Bosman, punto 96; Kranemann, punto 26, e ITC, punto 33). La Corte ha poi dichiarato che una misura che ostacoli la libera circolazione dei lavoratori può essere giustificata solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il Trattato ed è giustificata da motivi imperativi d'interesse generale. In un caso del genere occorre inoltre che l'applicazione di una siffatta misura sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo di cui trattasi e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (v., in particolare, sentenza del 31 marzo 1993, C-19/92 Kraus, punto 32, e le sentenze sopra citate Bosman, punto 104, Kranemann, punto 33, e ITC, punto 37).
- 13 Alla luce della normativa nazionale e della giurisprudenza della Corte sopra illustrate, sussiste un ragionevole dubbio sul fatto che tanto l'articolo 45 TFUE quanto l'articolo 7 del regolamento n. 492/2011 ostino a una disposizione

nazionale quale l'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), del decreto n. 43 del 2 luglio 2009, nella misura in cui tale disposizione non consente il riconoscimento del servizio prestato in un ospedale pubblico di un altro Stato membro nella categoria professionale di infermiere. Infatti, si potrebbe considerare che ciò viola il principio della libera circolazione dei lavoratori nonché il principio della parità di trattamento e che comporta una discriminazione indiretta. Tuttavia, si potrebbe anche ritenere, al contrario, che tale disposizione si basi su considerazioni oggettive, indipendenti dalla nazionalità dei lavoratori interessati e proporzionate all'obiettivo perseguito, tenuto conto della regolamentazione della carriera professionale che viene effettuata, considerando che non esistono criteri di riconoscimento tra i diversi sistemi sanitari degli Stati membri.

- 14 I dubbi sono anche alimentati dall'esistenza di una giurisprudenza dei Tribunales Superiores de Justicia spagnoli (Corti superiori di giustizia, Spagna) secondo la quale la semplice anzianità non è sufficiente e il servizio deve essere stato prestato in una specifica categoria professionale e all'interno di uno specifico servizio sanitario appartenente al Sistema sanitario nazionale. Conformemente a tale giurisprudenza nazionale, si è anche ritenuto che, dato che lo scopo perseguito dalla norma è legittimo, non sussiste discriminazione indiretta, tenendo altresì conto del fatto che sono esclusi dal computo non solo i periodi lavorati in altri Stati membri dell'Unione, ma anche i periodi lavorati in Spagna in ospedali che non sono funzionalmente e organicamente integrati nel Servizio sanitario nazionale. Sussistono inoltre dubbi sulla legittimità della decisione impugnata nella misura in cui è stato riconosciuto alla sig.ra Delia il servizio prestato nel Sistema sanitario pubblico portoghese ai fini degli scatti triennali, che danno il diritto di percepire la retribuzione di base di cui sopra, mentre non le viene riconosciuto tale periodo di servizio ai fini dell'ottenimento del grado che le conferirebbe il diritto di percepire la retribuzione integrativa, ossia l'integrazione retributiva di carriera.