

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

5 febbraio 2015 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 45 TFUE – Regolamento (UE) n. 492/2011 – Libera circolazione dei lavoratori – Accesso al lavoro – Servizio pubblico locale – Conoscenze linguistiche – Modalità di prova»

Nella causa C-317/14,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 2 luglio 2014,

Commissione europea, rappresentata da J. Enegren e D. Martin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno del Belgio, rappresentato da L. Van den Broeck, J. Van Holm e M. Jacobs, in qualità di agenti,

convenuto,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da S. Rodin, presidente di sezione, A. Borg Barthet e M. Berger (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Cruz Villalón

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che il Regno del Belgio, esigendo dai candidati ai posti nei servizi locali delle regioni di lingua francese o di lingua tedesca, dai cui diplomi o certificati non risulti che abbiano svolto i loro studi nella lingua di cui trattasi, l'ottenimento del certificato rilasciato dall'ufficio di selezione dipendente dal servizio pubblico federale Personale e Organizzazione (SELOR), dopo aver superato l'esame organizzato da tale ente, come unico mezzo di prova delle conoscenze linguistiche per accedere a tali posti, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 45 TFUE e del 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 (GU L 141, pag. 1).

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 2 Il regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio, del 15 ottobre 1968, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2), menzionato nella lettera di diffida e nel parere motivato emessi dalla Commissione nell'ambito della presente causa, è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 492/2011 a partire dal 16 giugno 2011, ossia da una data successiva alla scadenza del termine previsto nel parere motivato. La formulazione dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 492/2011 riprende tuttavia in termini invariati quella dell'articolo 3 del regolamento n. 1612/68 e prevede quanto segue:

«Nel quadro del presente regolamento non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro:

- a) che limitano o subordinano a condizioni non previste per i suoi cittadini la domanda e l'offerta d'impiego, l'accesso all'impiego ed il suo esercizio da parte degli stranieri;
- b) che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto.

Il primo comma non concerne le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto».

Il diritto belga

- 3 La Costituzione definisce quattro regioni linguistiche, ossia quattro parti distinte del territorio nazionale in cui si applicano norme uniformi relative all'utilizzo delle lingue, in particolare in materia amministrativa. Si tratta della regione di lingua francese, della regione di lingua neerlandese, della regione di lingua tedesca e della regione bilingue di Bruxelles-Capitale.
- 4 Le disposizioni che figurano al capo III delle leggi coordinate sull'utilizzo delle lingue in materia amministrativa, del 18 luglio 1966 (*Moniteur belge* del 2 agosto 1966, pag. 7799; in prosieguo: le «leggi coordinate»), successivamente modificate, disciplinano in particolare l'utilizzo delle lingue nei servizi locali, i quali sono definiti agli articoli 1, paragrafo 2, e 9 di tali leggi come le persone fisiche e giuridiche concessionarie di un servizio pubblico o incaricate di una missione che la legge o le autorità pubbliche hanno loro affidato nell'interesse generale e la cui attività non si estende a più di un comune.
- 5 La sezione II delle leggi coordinate concerne la loro applicazione alle regioni di lingua francese, di lingua neerlandese e di lingua tedesca. A tale riguardo, l'articolo 15, paragrafo 1, delle stesse dispone quanto segue:

«Nei servizi locali stabiliti nelle regioni di lingua francese, di lingua neerlandese o di lingua tedesca, nessuno può essere nominato o promosso a una funzione o a un impiego se non conosce la lingua della regione.

Gli esami di ammissione e di promozione avvengono nella stessa lingua.

Il candidato è ammesso all'esame solo se risulti dai diplomi o dai certificati di studi richiesti che ha svolto gli studi nella lingua summenzionata. In mancanza di un siffatto diploma o certificato, la conoscenza della lingua deve essere previamente comprovata tramite un esame.

Se la funzione o l'impiego è attribuito senza esame di ammissione, l'abilità linguistica richiesta è accertata per mezzo delle prove che il terzo comma prescrive a tal fine».

- 6 Collocato nel capo VI delle leggi coordinate, relativo alle disposizioni speciali, l'articolo 53 delle stesse, alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, prevedeva quanto segue:

«Il Segretario permanente alle assunzioni è competente in via esclusiva a rilasciare certificati al fine di attestare le conoscenze linguistiche richieste dalla legge del 2 agosto 1963».

- 7 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il Segretario permanente alle assunzioni è stato sostituito dal SELOR, unico organismo abilitato a rilasciare i menzionati certificati ai candidati che hanno superato con successo gli esami da esso organizzati a Bruxelles.

Il procedimento precontenzioso

- 8 Il 22 marzo 2010 la Commissione ha inviato una lettera di diffida al Regno del Belgio, nella quale indicava che il requisito di un unico mezzo di prova per attestare le conoscenze linguistiche, previsto dalla normativa belga come preliminare all'accesso ai posti offerti nei servizi locali delle regioni di lingua francese, di lingua neerlandese o di lingua tedesca, costituisce una discriminazione vietata dall'articolo 45 TFUE e dal regolamento n. 1612/68.
- 9 Le autorità della Comunità fiamminga hanno risposto con lettera del 19 luglio 2010, esprimendo la loro disponibilità a conformare la normativa fiamminga relativa ai requisiti posti dai datori di lavoro pubblici in materia linguistica al diritto dell'Unione.
- 10 Con lettera dell'8 novembre 2010 i servizi della Commissione hanno chiesto al Regno del Belgio l'invio di un progetto di modifica legislativa nonché di un calendario di adozione preciso e dettagliato. Con nota del 20 dicembre 2010 le autorità della Comunità fiamminga hanno inviato un progetto preliminare di legge regionale la cui adozione era prevista per il mese di gennaio 2011.
- 11 Non avendo ottenuto altre risposte da parte del Regno del Belgio, il 20 maggio 2011 la Commissione gli ha inviato un parere motivato, invitandolo ad adottare le misure richieste per conformarsi a tale parere entro un termine di due mesi dalla data del suo ricevimento.
- 12 Il Regno del Belgio ha risposto con lettera del 2 dicembre 2011, nella quale ribadiva la propria volontà di conformare il diritto belga al diritto dell'Unione, ma faceva altresì valere la complessità della questione dell'utilizzo delle lingue in materia amministrativa in tale Stato membro a motivo dell'esistenza di varie regioni linguistiche e delle peculiarità connesse alla ripartizione delle competenze tra le diverse entità federate.
- 13 Con lettere del 27 marzo, del 13 luglio e del 17 ottobre 2012, la Commissione ha chiesto al Regno del Belgio informazioni complementari sulla situazione esistente in ciascuna regione linguistica.
- 14 In risposta a tali richieste, detto Stato membro ha trasmesso alla Commissione un progetto di decreto di attuazione della Comunità fiamminga nonché un progetto preliminare di legge regionale e un progetto preliminare di decreto di attuazione della Comunità francese.
- 15 In seguito, il decreto di attuazione della legge regionale della Comunità fiamminga è stato comunicato alla Commissione. La Comunità francese ha anch'essa inviato alla Commissione una copia della legge regionale del 7 novembre 2013, relativa alla prova delle conoscenze linguistiche richieste dalle leggi sull'utilizzo delle lingue in materia amministrativa. Tuttavia, tale legge regionale doveva ancora essere completata da un decreto di attuazione. Peraltro, la Commissione non ha ricevuto alcuna informazione riguardante la regione di lingua tedesca.

- 16 In tali circostanze, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.
- 17 Con lettera del 18 dicembre 2014, pervenuta alla Corte il 22 dicembre 2014, il Regno del Belgio ha informato la Corte di avere trasmesso alla Commissione il decreto del governo della Comunità francese, del 22 ottobre 2014, recante attuazione della legge regionale del 7 novembre 2013, menzionata al punto 15 della presente sentenza.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

- 18 La Commissione ricorda che, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 492/2011, gli Stati membri possono esigere che i cittadini degli altri Stati membri dispongano delle conoscenze linguistiche necessarie in relazione alla natura dell'impiego offerto.
- 19 Tale istituzione sottolinea tuttavia che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il requisito linguistico deve essere attuato in maniera proporzionata e non discriminatoria. Essa aggiunge che, nella sua sentenza Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296), la Corte ha dichiarato che ciò non si verifica nel caso di un obbligo, imposto da un datore di lavoro per l'accesso di un candidato ad un concorso di assunzione, di comprovare le sue conoscenze linguistiche esclusivamente mediante un unico diploma, rilasciato in una sola provincia di uno Stato membro.
- 20 La Commissione ritiene che tale giurisprudenza sia applicabile per analogia alla disciplina belga, in quanto essa esige da un candidato, per consentirgli di accedere a un concorso di assunzione, che fornisca la prova delle sue conoscenze linguistiche a mezzo di un unico diploma, rilasciato esclusivamente in Belgio.
- 21 Il Regno del Belgio non contesta la fondatezza del ricorso e si limita a illustrare l'avanzamento dei lavori legislativi avviati per conformarsi alla censura della Commissione, spiegando che i tempi sono necessariamente lunghi in ragione della complessità della struttura di tale Stato membro.

Giudizio della Corte

- 22 Conformemente a una giurisprudenza consolidata della Corte, 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 lavorative di qualsiasi tipo nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che possano sfavorire questi cittadini, quando essi intendano svolgere un'attività economica nel territorio di un altro Stato membro (v., in particolare, sentenza Las, C-202/11, EU:C:2013:239, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).
- 23 Tali disposizioni e, in particolare, l'articolo 45 TFUE ostano pertanto a qualsiasi provvedimento che, seppure applicabile senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, sia idoneo ad ostacolare o a scoraggiare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, delle libertà fondamentali garantite dal Trattato (sentenza Las, EU:C:2013:239, punto 20 e giurisprudenza ivi citata).
- 24 Certamente, l'articolo 3, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento n. 492/2011 riconosce agli Stati membri il diritto di stabilire le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto.

- 25 Tuttavia, il diritto di esigere un certo livello di conoscenza di una lingua in funzione della natura dell'impiego non può pregiudicare la libera circolazione dei lavoratori. I requisiti imposti dalle misure destinate ad attuare tale diritto non devono in alcun caso essere sproporzionati rispetto allo scopo perseguito e le relative modalità di applicazione non devono comportare discriminazioni a danno dei cittadini di altri Stati membri (v., in tal senso, sentenza Groener, C-379/87, EU:C:1989:599, punto 19).
- 26 Nella specie, si deve riconoscere che può essere legittimo esigere da un candidato a un concorso organizzato al fine di coprire un impiego in un servizio locale, ossia in un ente concessionario di un servizio pubblico o incaricato di una missione di interesse generale nel territorio di un comune, il possesso di conoscenze della lingua della regione nella quale si trova il comune interessato di livello adeguato alla natura dell'impiego offerto. Si può, infatti, ritenere che un impiego in un siffatto servizio richieda la capacità di comunicare con le autorità amministrative locali nonché, eventualmente, con il pubblico.
- 27 In un caso siffatto, il possesso di un diploma che attesti il superamento di un esame di lingua può costituire un criterio che consente di valutare le conoscenze linguistiche richieste (v., in tal senso, sentenza Angonese, EU:C:2000:296, punto 44).
- 28 Tuttavia, il fatto di esigere, come previsto dalle leggi coordinate, da un candidato a un concorso di assunzione di fornire la prova delle sue conoscenze linguistiche presentando un unico tipo di certificato, rilasciato unicamente da un ente belga incaricato a tal fine di organizzare esami di lingua sul territorio belga, risulta, in considerazione degli imperativi della libera circolazione dei lavoratori, sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito.
- 29 Tale requisito, infatti, esclude completamente che possa essere preso in considerazione il grado di conoscenze che un diploma ottenuto in un altro Stato membro, alla luce della natura e della durata degli studi di cui attesta il compimento, consente di presumere in capo al titolare (v., in tal senso, sentenza Angonese, EU:C:2000:296, punto 44).
- 30 Inoltre, detto requisito, sebbene indistintamente applicabile ai cittadini nazionali e a quelli degli altri Stati membri, sfavorisce in realtà i cittadini degli altri Stati membri che desiderino candidarsi a un impiego in un servizio locale in Belgio.
- 31 Tale requisito costringe, infatti, gli interessati residenti in altri Stati membri, ossia, in maggioranza, cittadini di tali Stati, a recarsi nel territorio belga al solo fine di far valutare le proprie conoscenze nell'ambito di un esame indispensabile per il rilascio del certificato richiesto per il deposito della candidatura. Gli oneri supplementari che una siffatta restrizione comporta sono tali da rendere più difficile l'accesso agli impieghi di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza Angonese, EU:C:2000:296, punti 38 e 39).
- 32 Il Regno del Belgio non ha invocato alcun obiettivo la cui realizzazione possa giustificare tali effetti.
- 33 Nei limiti in cui il Regno del Belgio sostiene che è stato avviato un iter legislativo al fine di conformare la normativa nazionale controversa ai requisiti del diritto dell'Unione, ma che detto iter deve seguire procedure lunghe e complesse a causa della struttura di tale paese, si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può eccepire disposizioni del proprio ordinamento giuridico nazionale, neppure costituzionale, per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenza Commissione/Ungheria, C-288/12, EU:C:2014:237, punto 35 e giurisprudenza ivi citata).
- 34 Si deve aggiungere che, in ogni caso, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine

stabilito nel parere motivato e la Corte non può tenere conto dei mutamenti successivi (v., in particolare, sentenza Commissione/Regno Unito, C-640/13, EU:C:2014:2457, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

- 35 In tali circostanze, si deve dichiarare che il Regno del Belgio, esigendo dai candidati ai posti nei servizi locali delle regioni di lingua francese o di lingua tedesca, dai cui diplomi o certificati richiesti non risulti che abbiano svolto gli studi nella lingua di cui trattasi, di dimostrare le proprie conoscenze linguistiche per mezzo di un unico tipo di certificato, rilasciato esclusivamente da un solo ente ufficiale belga a seguito di un esame organizzato da tale ente sul territorio belga, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 45 TFUE e del regolamento n. 492/2011.

Sulle spese

- 36 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Regno del Belgio, quest'ultimo, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Sesta Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Il Regno del Belgio, esigendo dai candidati ai posti nei servizi locali delle regioni di lingua francese o di lingua tedesca, dai cui diplomi o certificati richiesti non risulti che abbiano svolto i loro studi nella lingua di cui trattasi, di dimostrare le proprie conoscenze linguistiche per mezzo di un unico tipo di certificato, rilasciato esclusivamente da un solo ente ufficiale belga a seguito di un esame organizzato da tale ente sul territorio belga, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 45 TFUE e del 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.**
- 2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.**

Firme