CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ
presentate il 22 ottobre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale sottopostavi dal Tribunal administratif di Parigi verte sulla qualificazione, ai sensi del diritto comunitario, dello status giuridico di professore abilitato all'insegnamento secondario nella scuola pubblica francese. Nella misura in cui tali insegnanti sono considerati lavoratori ai sensi dell'art. 48 del Trattato CEE, appare rilevante la domanda proposta dal giudice a quo, che desidera sapere se l'attività svolta da uno di questi professori abilitati all'insegnamento secondario sia un impiego nella pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE e sia di conseguenza sottratto al divieto di discriminazione enunciato al n. 2 dello stesso articolo.

2. L'art. 5 della legge francese 13 luglio 1983, n. 83-634, sui diritti e sui doveri dei pubblici dipendenti [1], stabilisce, nella sua versione originaria, quanto segue:

« Non può essere dipendente pubblico:

1) — chi non abbia la cittadinanza francese ».

3. In virtù di quanto sopra l'accesso alle attività esercitate dai pubblici dipendenti è necessariamente precluso ai cittadini di tutti gli altri Stati, ivi compresi gli Stati membri delle Comunità europee.

4. La ricorrente nella causa principale è una cittadina tedesca, titolare di un diploma francese, che si è vista respingere la domanda d'ammissione ad un concorso per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento del tedesco nelle scuole di istruzione secondaria a motivo della sua nazionalità. Nell'ambito del ricorso giurisdizionale presentato dall'interessata contro tale decisione è stata sottoposta alla Corte la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.

5. Per un'illustrazione più dettagliata dei fatti, dello sfondo giuridico e degli argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza.

B — Esame della questione

6. In forza delle norme che attualmente disciplinano la funzione pubblica negli Stati membri, se si qualifica un rapporto di im-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales [*Gazzetta ufficiale della Repubblica francese* (JORF) del 14.7.1983, pag. 2174].

piego come rapporto di pubblico impiego si finisce col restringere le possibilità di accedervi per i cittadini di altri Stati membri. La Corte ha perciò già più volte ribadito che l'accesso a taluni posti non può essere limitato per il fatto che in un determinato Stato membro le persone nominate a detti posti hanno lo status di pubblici dipendenti [2].

7. Mentre era in corso il procedimento che ha dato luogo alla domanda di pronuncia pregiudiziale, veniva approvata in Francia una legge che prevede per talune categorie professionali — fra cui senza dubbio anche i professori negli istituti di istruzione secondaria — un sistema di deroghe al principio della nazionalità in favore dei cittadini di altri Stati membri [3]. Il Conseil constitutionnel (Consiglio costituzionale) ha respinto il ricorso presentato contro la suddetta legge da 73 senatori [4].

8. Perché la legge sia applicata devono tuttavia ancora essere emanati i decreti di applicazione ed i singoli interessati non possono ancora invocarla a sostegno delle proprie pretese. Per questa ragione la ricorrente nella causa principale, il governo francese e la Commissione ritengono dunque che continui a sussistere, sia sotto l'aspetto giuridico sia sotto l'aspetto pratico, un interesse alla definizione della controversia.

9. Per quanto riguarda l'applicazione e l'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE ed in particolare del n. 4 di tale articolo, che è determinante per la soluzione della questione pregiudiziale, la Corte può ormai riferirsi ad una giurisprudenza consolidata. Tutte le parti del procedimento, vale a dire la ricorrente nella causa principale, la Commissione ed il governo francese, concordano perciò nel ritenere che la questione pregiudiziale debba essere risolta in senso negativo, cioè dichiarando che l'impiego di professore negli istituti di istruzione secondaria non può essere considerato come un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

10. Sulla base dei criteri elaborati dalla giurisprudenza è indubbio che un professore di lingue negli istituti di istruzione secondaria ha la qualità di lavoratore subordinato. La nozione di lavoratore subordinato, da definire secondo criteri obiettivi, è caratterizzata dal fatto che « una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione » [5]. Un professore negli istituti di istruzione secondaria fornisce prestazioni sotto forma di lezioni, per le quali percepisce una retribuzione. La sua qualità di lavoratore subordinato è dunque assodata indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto d'impiego [6].

11. L'ulteriore esame si limiterà perciò ad accertare se entri in gioco la deroga di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato CEE, in base alla quale le disposizioni dell'art. 48 sulla libera circolazione dei lavoratori non sono applicabili agli impieghi nella pubblica am-

2 — V. sentenza 3 giugno 1986, Commissione/Francia, punto 11 della motivazione (causa 307/84, Racc. pag. 1725); sentenza 3 luglio 1986, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, punto 20 della motivazione (causa 66/85, Racc. pag. 2121); e sentenza 16 giugno 1987, Commissione/Italia, punto 8 della motivazione (causa 225/85, Racc. pag. 2625).

3 — Legge n. 91-715 del 26 luglio 1991 (JORF, lois et décrets, del 27.7.1991, pag. 9952).

4 — JORF, lois et décrets, del 25.7.1991, pag. 9854.

5 — V. causa 66/85, Lawrie-Blum, citata, punto 17 della motivazione.

6 — Ibidem, punto 22 della motivazione.

ministrazione a causa, da un lato, dell'aspetto formale della nomina a pubblico dipendente e, dall'altro, per ragioni sostanziali attinenti alla natura dell'attività da svolgere.

12. La giurisprudenza già esistente predetermina la soluzione della questione. L'art. 48, n. 4, del Trattato CEE deve essere interpretato, in quanto deroga al « principio generale della libera circolazione », in modo da limitarne la portata a quanto è strettamente necessario per la salvaguardia degli interessi che tale norma tutela[7]. Nella sentenza pronunciata nella causa 149/79[8] la Corte spiega che l'art. 48, n. 4, del Trattato CEE

« pone fuori dal campo d'applicazione dei tre primi numeri di questo stesso articolo un complesso di posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche. Posti del genere presuppongono infatti, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza »[9].

13. La portata dell'art. 48, n. 4, va determinata con riguardo allo scopo perseguito da questa disposizione[10]. La nozione di pubblica amministrazione va inoltre interpretata ed applicata in modo uniforme nell'intera Comunità[11], in quanto

« l'estendere l'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, a posti i quali, pur dipendendo dallo Stato o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta, avrebbe la conseguenza di sottrarre all'applicazione dei principi del Trattato un numero rilevante di posti e di creare delle *diseguaglianze fra Stati membri*[12], date le disparità che caratterizzano l'organizzazione dello Stato e quella di determinati settori della vita economica »[13].

14. Come ho già ricordato, la Corte ha dichiarato in numerose sentenze che l'accesso a taluni posti non può venire limitato per il fatto che i titolari di tali posti assumono la qualità di pubblici dipendenti[14].

« Infatti, se l'applicazione dell'art. 48, n. 4, fosse subordinata alla natura giuridica del rapporto esistente tra il lavoratore e l'amministrazione, gli Stati membri avrebbero la possibilità di determinare, a loro piacimento, i posti che rientrano nella suddetta disposizione derogatoria »[15].

15. D'altro lato, la possibilità concessa ad un candidato, che abbia la nazionalità di un altro Stato membro, di accedere ai suddetti posti, non già nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego quale è riservato ai soli cittadini, ma, in parallelo, mediante un'altra forma di rapporto giuridico, può costituire

7 — Causa 66/85, citata, punto 26 della motivazione.

8 — Sentenza 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio (causa 149/79, Racc. pag. 3881).

9 — Causa 149/79, citata, punto 10 della motivazione.

10 — Ibidem, punto 11 della motivazione.

11 — Ibidem, punto 12 della motivazione.

12 — Il corsivo è mio.

13 — Ibidem, punto 11 della motivazione.

14 — V. causa 307/84, citata, punto 11 della motivazione; causa 66/85, citata, punto 20 della motivazione, e causa 225/85, citata, punto 8 della motivazione.

15 — Causa 225/85, citata, punto 8 della motivazione.

una soluzione soltanto se tutti i posti da occupare sono accessibili anche ai cittadini di altri Stati membri e se questi ultimi sono sottoposti, una volta assunti, ad un regime che preveda vantaggi e garanzie sostanzialmente identici a quelli offerti dal rapporto di pubblico impiego [16].

16. La riserva di taluni settori d'attività ai pubblici dipendenti non fornisce dunque di per sé alcun indizio in merito all'entrata in gioco dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

17. È pertanto sempre necessario accertare, mediante un esame di fatto,

« se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici delle attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato » [17].

18. Per quanto riguarda ora la qualificazione della professione d'insegnante alla luce dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE, occorre ricordare che anche questo problema non è del tutto nuovo per la Corte, la quale è già stata chiamata, nella causa Lawrie-Blum [18], a pronunciarsi sulla qualificazione comunitaria dello status giuridico di una Studienreferendarin (insegnante in periodo di tirocinio) in Germania.

19. Già nelle conclusioni relative a questa causa, l'avvocato generale era partito dalla premessa che nella riserva dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE non rientra qualsiasi attività comunque collegata con l'esercizio dei pubblici poteri. Per quanto riguarda il sistema scolastico, la distinzione fra le attività volte, nell'esercizio dei pubblici poteri, a salvaguardare gli interessi generali dello Stato e quelle che non si possono considerare come legate ad un impiego nella pubblica amministrazione in senso stretto può essere tracciata come segue.

20. L'orientamento pedagogico fondamentale dell'insegnamento, la sua organizzazione generale, la formulazione dei principi per la valutazione degli allievi e per il rilascio dei diplomi si possono far rientrare nella sfera degli interessi generali dello Stato. . Altra cosa è invece la normale attività di insegnamento, il cui nucleo è costituito dalla tenuta delle lezioni, mentre anche il mantenimento della disciplina e l'attribuzione dei voti ne costituiscono tutt'al più aspetti accessori, che hanno importanza secondaria rispetto alla vera e propria attività pedagogica dell'insegnante e che non possono pertanto influire sulla natura dell'attività di insegnamento, anche quando, in base alla normativa nazionale, siano considerati come esercizio di pubblici poteri [19].

21. Questa valutazione dell'attività di insegnamento nel sistema scolastico, formulata dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, è stata in definitiva fatta propria dalla Corte, la quale ha statuito che l'impiego di

16 — V. causa 307/84, citata, punto 16 della motivazione.

17 — V. causa 149/79, citata, punto 12 della motivazione; v. anche causa 307/84, citata, punto 12 della motivazione.

18 — Causa 66/85, citata.

19 — V. conclusioni nella causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. 1986, pag. 2121, in particolare pag. 2135.

insegnante in periodo di tirocinio non è un impiego che, in considerazione dei compiti e delle responsabilità ad esso inerenti, possa avere le caratteristiche delle attività specifiche della pubblica amministrazione nel senso della definizione [20] elaborata dalla giurisprudenza della Corte [21].

22. In una successiva sentenza [22] si trattava di qualificare, dal punto di vista del diritto comunitario, lo status giuridico dei lettori di lingua straniera presso le università italiane, i cui contratti erano stipulati, contrariamente a ciò che avveniva per altri dipendenti dell'università, a tempo determinato. Richiamandosi alla sentenza pronunciata nella causa Lawrie-Blum, la Corte ha dichiarato che

« (...) i posti di insegnante non implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche e non presuppongono, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza » [23].

23. Con riferimento alla determinazione concreta delle condizioni di impiego, la Corte ha accertato, sulla base della sua precedente giurisprudenza, che, anche qualora si tratti di impieghi nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato, questa disposizione non può giustificare, dopo che taluni lavoratori di altri Stati membri siano stati ammessi ad occupare detti impieghi, discriminazioni nei loro confronti in materia di retribuzione o di altre condizioni di lavoro [24].

24. Come nella causa Lawrie-Blum [25], anche nella causa Allué e a. [26], si trattava *di un'attività di insegnamento fornita da cittadini di altri Stati membri nella loro propria lingua.* Sotto questo aspetto, i fatti di quei procedimenti corrispondono a quelli della presente causa.

25. Sulla base dei principi già elaborati dalla Corte, che sono stati testé esposti, occorre risolvere la questione pregiudiziale nel senso che l'attività di un professore abilitato all'insegnamento negli istituti del ciclo secondario nella scuola pubblica francese *non è* un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

Spese

26. Spetta al giudice a quo pronunciarsi sulle spese. Le spese sostenute dal governo francese e dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione.

20 — V. causa 149/79, citata, punto 12 della motivazione, e causa 66/85, citata, punto 27 della motivazione, ripresi al paragrafo 17 delle presenti conclusioni.

21 — Causa 66/85, citata, punti 27 e 28 della motivazione.

22 — V. sentenza 30 maggio 1989, Allué e a./Università degli studi di Venezia (causa 33/88, Racc. pag. 1591).

23 — Causa 33/88, citata, punto 7 della motivazione.

24 — Causa 33/88, citata, punto 8 della motivazione.

25 — Causa 66/85, citata.

26 — Causa 33/88, citata.

C — Conclusione

27. Propongo di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

« L'attività di un professore abilitato all'insegnamento negli istituti del ciclo secondario nella scuola pubblica francese non è un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE ».