Nel procedimento 180/83,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato, dall'Arbeitsgericht (Tribunale del lavoro) di Reutlingen (Repubblica federale di Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

HANS MOSER (attore)

e

LAND BADEN-WÜRTTEMBERG (convenuto),

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, K. Bahlmann e Y. Galmot, presidenti di Sezione, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due e U. Everling, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte di giustizia CEE possono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta

Secondo la disciplina vigente nella Repubblica federale di Germania, per otte-

nere l'abilitazione all'insegnamento nelle scuole elementari e d'avviamento al lavoro (Grund- und Hauptschulen) è necessario superare due esami di Stato. Per ottenere l'ammissione al secondo esame, il candidato deve compiere un periodo di servizio preparatorio.

Il Grund- und Hauptschullehrer-Prüfungsordnung II del 26 gennaio 1981 (decreto ministeriale riguardante gli esami per insegnanti delle scuole elementari e d'avviamento al lavoro), al § 5, recita:

«1) Il candidato ammesso al servizio preparatorio viene nominato dall'Oberschulamt (Ufficio scolastico superiore) nella cui circoscrizione si trova il seminario al quale egli è assegnato come aspirante insegnante in qualità di impiegato di ruolo in prova.

...».

Il 9 settembre 1982, il sig. Hans Moser, cittadino tedesco, che aveva superato il primo esame d'abilitazione, chiedeva alle autorità del Land Baden-Württemberg (in prosieguo il Land) di essere ammesso al servizio preparatorio come aspirante insegnante, in qualità di impiegato di ruolo in prova o, in subordine, come contrattista.

Il Land negava l'ammissione del Moser al servizio preparatorio, in quanto una verifica compiuta a norma dell'Ordinanza 2 ottobre 1973 del governo del Land Baden-Württemberger circa i doveri di fedeltà alla Costituzione dei pubblici dipendenti (avviso del Kultusministerium in data 2. 11. 1973, Amtsblatt pag. 1674) aveva messo in luce che il Moser era membro del Partito comunista tedesco (DKP). D'altra parte il Land non contestava affatto la preparazione e le attitudini pedagogiche del Moser.

Con atto 7 febbraio 1983, il Moser adiva l'Arbeitsgericht di Reutlingen per impugnare il rifiuto opposto dal Land alla sua domanda di ammissione al servizio preparatorio.

Secondo l'Arbeitsgericht, il rifiuto del Land di ammettere il Moser al servizio preparatorio potrebbe privare l'interessato della possibilità di ottenere un posto di insegnante, ad esempio, presso una scuola privata in un altro Stato membro, qualora l'assegnazione di tale posto fosse subordinata al superamento del secondo esame di stato. Il giudice nazionale si è quindi chiesto se la normativa tedesca sia compatibile con l'art. 48 del trattato CEE. Così stando le cose, con ordinanza 18 agosto 1983, esso ha deciso di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia delle Comunità europee le seguenti questioni pregiudiziali:

«a) se la nozione di "lavoratore" ai sensi dell'art. 48, n. 2, del trattato CEE comprenda anche coloro i quali, dopo aver superato il primo esame di stato per gli insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro, chiedono di essere ammessi al servizio preparatorio per il secondo esame di stato, senza passaggio in ruolo, e sono già stati assegnati ad un seminario per la preparazione didattica pratica;

b) in caso di soluzione affermativa della questione sub a):

se il rifiuto del Land convenuto di assumere a contratto, fuori della pubblica amministrazione, un aspirante al servizio preparatorio per il secondo esame di Stato per insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro costituisca una discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda le altre condizioni di lavoro ai sensi dell'art. 48, n. 2, del trattato CEE;

c) in caso di soluzione negativa della questione sub b):

se il rifiuto del Land convenuto di assumere a contratto, al di fuori della pubblica amministrazione, a

causa dell'appartenenza al Partito Comunista Tedesco (Deutsche Kommunistische Partei), un candidato al secondo esame di Stato per insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro costituisca trasgressione dell'art. 48, n. 3, lett. a) e b), del trattato CEE».

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 22 agosto 1983.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte il sig. Hans Moser, con gli avv.ti Gutmann e Wohlfarth, del foro di Stoccarda, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dai sigg. Martin Seidel e Ernst Röder, in qualità di agenti, e la Commissione delle Comunità Europee, rappresentata dal sig. Manfred Beschel, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente.

II — Le osservazioni scritte delle parti

A — Sulla ricevibilità del provvedimento di rinvio

Il *governo della Repubblica federale di Germania* dubita della ricevibilità della domanda, giacché non ritiene necessario, per la definizione della causa principale, che vengano risolte le questioni formulate dal giudice di rinvio. In proposito, esso ricorda la giurisprudenza della Corte secondo cui, mentre spetta al giudice nazionale valutare la necessità di una pronunzia pregiudiziale ai fini della propria sentenza, la Corte non è tuttavia vincolata da tale valutazione qualora il rinvio sia inficiato da errore manifesto.

Secondo il Governo federale, nella presente causa la Corte si trova di fronte ad uno dei casi eccezionali ipotizzati nella sua giurisprudenza (ved. sentenza 16. 12. 1981, Foglia, 244/80, Racc. pag. 3045). L'attore, infatti, è cittadino tedesco, ha vissuto e studiato in Germania e mai ha trasferito la sua residenza fuori dal territorio della Repubblica federale. Il governo tedesco non ravvisa dunque alcun nesso tra le questioni sottoposte dal giudice a quo nell'ambito della causa principale e le disposizioni del trattato CEE in generale, nonché l'art. 48 in particolare. A giudizio del governo tedesco, il provvedimento di rinvio si fonda su un manifesto errore circa lo scopo e la portata delle norme comunitarie cui si richiama.

La *Commissione*, pur riconoscendo che nessun elemento della causa principale rientra nella sfera d'applicazione del diritto comunitario, ritiene comunque che sarebbe in palese contrasto con la natura e con la funzione del procedimento pregiudiziale il fatto che la Corte ometta di segnalare al giudice nazionale taluni aspetti indiscutibilmente importanti della portata del diritto comunitario, anche se non è stata formulata alcuna questione espressa in proposito. La Commissione propone quindi alla Corte di richiamare l'attenzione del giudice nazionale sui limiti della portata del principio della libera circolazione delle persone.

B — Sulle questioni sottoposte dal giudice nazionale

Il *Moser* sostiene di essere un lavoratore ai sensi dell'art. 48, n. 2, del Trattato, poiché l'art. 48 si applica anche alle con-

dizioni di formazione per accedere ad un posto. Secondo l'attore, l'esistenza di un rapporto d'impiego dev'essere comunque ammessa, allorché nel paese in cui si svolge l'attività un determinato rapporto viene definito rapporto d'impiego.

Inoltre, secondo il Moser, la deroga di cui all'art. 48, n. 4, non comprende l'ipotesi dei «referendari» presso la pubblica amministrazione tedesca, data l'insussistenza di qualsiasi legame diretto con gli interessi dello Stato.

Nel suo caso, la libertà di circolazione viene limitata dalla prassi del Land, perché, non essendogli consentito l'accesso alla formazione professionale e al conseguente diploma, gli viene impedito di esercitare negli altri Stati membri la relativa professione.

Secondo il *governo della Repubblica federale di Germania,* un aspirante al servizio preparatorio per il secondo esame di Stato per insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro non rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 48. Esso osserva in proposito che detto articolo non ha lo scopo di avvantaggiare i cittadini di uno Stato membro rispetto alla legislazione di questo stesso Stato.

Nella giurisprudenza della Corte di giustizia è stato infatti affermato che:

«Le disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori non possono quindi essere applicate a situazioni puramente interne di uno Stato membro, cioè in mancanza di qualsiasi fattore di collegamento ad una qualunque delle situazioni contemplate dal diritto comunitario» (sentenza 28. 3. 1979, causa Saunders, 175/78, Racc. pag. 1135),

e che:

«È quanto avviene certamente per i lavoratori che non hanno mai esercitato il diritto di libera circolazione all'interno della Comunità» (sentenza 27. 10. 1982, cause riunite 35 e 36/82, Morson, Racc. pag. 3736).

Il governo della Repubblica federale di Germania ricorda che, nella fattispecie, il Moser non si è mai avvalso della sua libertà di circolazione a norma dell'art. 48.

Quanto alle difficoltà pratiche di trovar lavoro in un altro Stato membro senza aver conseguito il diploma di formazione professionale contemplato dalla legislazione di uno stato membro, esse non costituiscono una discriminazione a danno degli stranieri, vietata dall'art. 48.

Anche la *Commissione* ritiene che, nella fattispecie, non vi è il minimo indizio di discriminazione in ragione della cittadinanza, perché la cittadinanza del sig. Moser non ha evidentemente alcun peso nella decisione del Land impugnata dall'interessato.

La Commissione precisa che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'art. 48 del trattato CEE non stabilisce alcun limite al potere, spettante agli stati membri, di stabilire con provvedimenti legislativi di carattere generale e non implicanti restrizioni fondate sulla cittadinanza, norme riguardanti tutte le persone soggette alla loro giurisdizione.

Secondo la Commissione il fatto che la persona cui sia stato rifiutato l'accesso al servizio preparatorio non possa svolgere in un altro Stato membro l'attività professionale che intende esercitare non è tale da costituire l'indispensabile nesso con le disposizioni del trattato CEE in materia di libera circolazione dei lavoratori e con le norme adottate per la loro attuazione.

III — La fase orale

All'udienza del 10 aprile 1984 hanno svolto osservazioni orali il sig. Moser, rappresentato dall'avv. Hans-Dieter Wohlfarth, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal suo agente sig. Martin Seidel, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Manfred Beschel, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nella stessa udienza.

In diritto

1 Con ordinanza 18 agosto 1983, pervenuta in cancelleria il 22 agosto 1983, l'Arbeitsgericht di Reutlingen ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 48 del trattato CEE.

2 Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il sig. Hans Moser, cittadino tedesco, e le autorità del Land Baden-Württemberg (in prosieguo il Land), vertente sul rifiuto di ammettere il Moser al servizio preparatorio necessario per accedere, dopo aver superato il secondo esame di stato, alla carriera di insegnante nelle scuole elementari e di avviamento al lavoro.

3 Dall'ordinanza di rinvio si desume che il rifiuto delle autorità del Land era motivato dal fatto che il Moser, contrariamente a quanto è prescritto dalla legislazione del Land per l'accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione, non offriva garanzie sufficienti quanto alla fedeltà alla Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, data la sua appartenenza al partito comunista tedesco.

4 L'interessato adiva l'Arbeitsgericht di Reutlingen, il quale riteneva che il rifiuto opposto dal Land avrebbe potuto privare il sig. Moser della possibilità di ottenere un posto di insegnante presso scuole di stati membri diversi dalla Repubblica federale di Germania. Secondo il giudice nazionale, l'assegnazione di un siffatto posto potrebbe essere esclusa per persone che, come il Moser, non abbiano potuto effettuare il servizio preparatorio. L'arbeitsgericht si chiedeva, perciò, se la legislazione del Land fosse compatibile col principio della libera circolazione dei lavoratori di cui all'art. 48 del trattato. Di conseguenza, esso decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni:

«a) se la nozione di "lavoratore" ai sensi dell'art. 48. n. 2, del trattato CEE comprenda anche coloro i quali, dopo aver superato il primo esame di stato per gli insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro, chiedono di essere ammessi al servizio preparatorio per il secondo esame di stato, senza passaggio in ruolo, e sono già stati assegnati ad un seminario per la preparazione didattica pratica;

b) in caso di soluzione affermativa della questione sub a):

se il rifiuto del Land convenuto di assumere a contratto, fuori della pubblica amministrazione, un aspirante al servizio preparatorio per il secondo esame di Stato per insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro costituisca una discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda le altre condizioni di lavoro ai sensi dell'art. 48, n. 2, del trattato CEE;

c) in caso di soluzione negativa della questione sub b):

se il rifiuto del Land convenuto di assumere a contratto, al di fuori della pubblica amministrazione, a causa dell'appartenenza al partito comunista tedesco (Deutsche Kommunistische Partei), un candidato al secondo esame di stato per insegnanti delle scuole elementari e di avviamento al lavoro costituisca trasgressione dell'art. 48, n. 3, lett. a) e b), del trattato CEE.»

5 Nelle osservazioni presentate alla Corte, il governo della Repubblica federale di Germania esprime dubbi quanto alla competenza della Corte stessa a pronunciarsi sulla domanda del giudice nazionale, in quanto ritiene che la soluzione delle questioni da questi formulate non sia necessaria per la definizione della controversia.

6 Come questa Corte ha affermato in una costante giurisprudenza e in particolare nella sentenza 14 febbraio 1980 (causa 53/79, ONPTS/Damiani, Racc. pag. 273), nell'ambito della ripartizione delle funzioni giurisdizionali tra i giudici nazionali e la Corte, a norma dell'art. 177 del trattato, spetta al giudice nazionale, che è l'unico ad avere conoscenza diretta dei fatti di causa nonché degli argomenti dedotti dalle parti e che dovrà assumere la responsabilità dell'emananda decisione giudiziaria, valutare con piena cognizione di causa, la pertinenza delle questioni di diritto sollevate dalla controversia sottopostagli e la necessità di una pronuncia pregiudiziale ai fini della propria sentenza.

7 Il governo tedesco ricorda tuttavia che, nella sentenza 16 dicembre 1981 (causa 244/80, Foglia/Novello, Racc. pag. 3045), la Corte si è dichiarata incompetente a risolvere questioni d'interpretazione che le siano sottoposte da un giudice nazionale nell'ambito di schemi processuali precostituiti dalle parti al fine di indurla a pronunciarsi su determinati problemi di diritto comunitario non rispondenti ad una necessità obiettiva inerente alla definizione di una controversia.

8 Nella presente fattispecie, tuttavia, non è emerso alcun elemento in base al quale si possa concludere che si tratta di uno dei casi eccezionali contemplati dalla giurisprudenza sopra ricordata.

9 Il governo tedesco osserva inoltre che l'ordinanza di rinvio si fonda su un errore manifesto circa lo scopo e la portata delle disposizioni di diritto comunitario ivi richiamate. Esso sottolinea, in proposito, che il Moser è cittadino tedesco e non ha mai lavorato né risieduto in uno stato membro diverso dalla Repubblica federale di Germania. La sua situazione sarebbe quindi del tutto estranea all'art. 48 del trattato, di cui si chiede l'interpretazione.

10 Si deve tuttavia osservare che le circostanze invocate dal governo tedesco rientrano nel merito delle questioni sollevate dal giudice nazionale. Di conseguenza, pur potendo essere prese in considerazione al fine di risolvere tali questioni, esse sono irrilevanti qualora si tratti di valutare la competenza della Corte a pronunciarsi sulla domanda pregiudiziale.

11 Le obiezioni sollevate dal governo tedesco circa la competenza della Corte non possono quindi venire accolte.

12 Con le tre questioni sottoposte alla Corte, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 48 del trattato contempli l'ipotesi di una persona che si trovi nella situazione del sig. Moser ed in particolare se detta persona possa invocare l'art. 48 per opporsi all'applicazione, nei suoi confronti, di una legge come quella vigente nel Land, in forza della quale l'accesso alla preparazione professionale necessaria per intraprendere la carriera di insegnante nelle scuole elementari e di avviamento al lavoro è negato a coloro che non offrono sufficienti garanzie di fedeltà alla Legge fondamentale.

13 La soluzione di dette questioni dipende anzitutto della determinazione della sfera d'applicazione dell'art. 48 del trattato.

14 In proposito si deve ricordare che, come è stato precisato dalla Corte nella sentenza 28 marzo 1979 (causa 175/76, Saunders, Racc. pag. 1129), detto articolo si propone, in conformità al principio generale sancito dall'art. 7, di eliminare dalle legislazioni degli Stati membri le disposizioni che, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro, riserverebbero al lavoratore cittadino di un altro stato membro un trattamento più rigoroso o lo porrebbero in una situazione di diritto o di fatto svantaggiosa rispetto a quella in cui si troverebbe, nelle stesse circostanze, un cittadino dello stato membro considerato.

15 Ne consegue che le disposizioni del trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori, ed in particolare l'art. 48, non possono venire applicate a situazioni puramente interne di uno stato membro, cioè in mancanza di qualsiasi fattore di collegamento ad una qualunque delle situazioni contemplate dal diritto comunitario.

16 Nella fattispecie cui si riferisce il giudice nazionale si tratta, come ha giustamente sottolineato il governo tedesco, di un cittadino tedesco che ha sempre vissuto e risieduto nella Repubblica federale di Germania, che impugna il rifiuto delle autorità tedesche, fondato sulle norme vigenti in questo stesso Stato, di ammetterlo ad una determinata preparazione professionale.

17 Per dimostrare l'esistenza di un nesso con le norme comunitarie, il Moser ha sostenuto, nelle osservazioni presentate alla Corte, che l'applicazione nei suoi confronti della normativa tedesca in questione, impedendogli di completare la sua preparazione di insegnante, fa sì che egli non possa presentare la propria candidatura a posti di insegnante nelle scuole di altri stati membri.

18 Questo argomento non può venire accolto. La prospettiva, puramente ipotetica, di una carriera professionale in un altro stato membro non presenta un nesso sufficiente con il diritto comunitario, tale da giustificare l'applicazione dell'art. 48 del trattato.

19 Ne consegue che una situazione personale come quella cui si riferisce il giudice a quo non presenta alcun nesso con le disposizioni di diritto comunitario in materia di libera circolazione dei lavoratori.

20 Le questioni sollevate dal giudice nazionale vanno quindi risolte nel senso che l'art. 48 del trattato CEE non si applica a situazioni puramente interne di uno stato membro, come quella di un cittadino di uno stato membro che non abbia mai risieduto o lavorato in un altro stato membro, e che detto cittadino non può invocare l'art. 48 del trattato per opporsi all'applicazione nei suoi confronti della normativa vigente nel proprio paese.

Sulle spese

21 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dall'Arbeitsgericht di Reutlingen, con ordinanza 18 agosto 1983, dichiara:

L'art. 48 del trattato CEE non si applica a situazioni puramente interne di uno Stato membro, come quella di un cittadino di uno Stato membro che non abbia mai risieduto o lavorato in un altro Stato membro. Detto

cittadino non può invocare l'art. 48 per opporsi all'applicazione nei suoi confronti della normativa vigente nel proprio paese.

Mackenzie Stuart Koopmans Bahlmann Galmot

Pescatore O'Keeffe Bosco Due Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 28 giugno 1984.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 10 APRILE 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il sig. Moser è cittadino tedesco e risiede nella Repubblica federale. Egli vuole ottenere l'abilitazione all'insegnamento e, a questo scopo, ha sostenuto e superato il primo dei prescritti esami di Stato. Per ottenere l'abilitazione, egli dovrà però compiere un periodo di servizio preparatorio e superare il secondo esame. Egli ha chiesto di prestare detto servizio in qualità di impiegato di ruolo in prova oppure come contrattista. Le autorità del Land Baden-Württemberg hanno respinto la sua domanda, adducendo il motivo che esistevano dubbi quanto alla sua fedeltà ai principi democratici della Repubblica federale. Questi dubbi, è stato detto, erano ispirati dal fatto che egli è membro del Partito comunista tedesco e per lungo tempo ha apertamente svolto attività a favore di questo partito.

L'interessato ha impugnato il suddetto provvedimento negativo dinanzi all'Arbeitsgericht (tribunale del lavoro), sostenendo in primo luogo ch'esso costituisce una violazione del diritto interno e della convenzione europea dei diritti dell'uomo; tuttavia, egli ha sollevato pure il problema del se il rifiuto oppostogli dalle autorità tedesche non fosse incompatibile con le norme comunitarie. Il Tribunale del lavoro ha ritenuto necessario, prima di pronunciarsi nel merito, interpellare in via pregiudiziale la Corte di giustizia.

1 — Traduzione dall'inglese.