CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 20 gennaio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. I procedimenti riuniti C-259/91, C-331/91 e C-332/91 vertono su una problematica identica a quella che già formò oggetto della causa 33/88, Alluè e altri [1], ossia la compatibilità dell'art. 28, terzo comma, del DPR 11 luglio 1980, n. 382 [2], che prescrive limiti di durata per il rapporto di lavoro dei lettori di lingua straniera con le Università italiane, ed il diritto comunitario.

2. La domanda di pronuncia pregiudiziale nel procedimento C-259/91 è stata addirittura proposta alla Corte nell'ambito della medesima controversia pendente dinanzi al Pretore di Venezia nella causa 33/88, allo scopo di chiarire dei dubbi persistenti. Nei procedimenti C-331/91 e C-332/91, entrambe le domande di pronuncia pregiudiziale traggono origine dai medesimi dubbi interpretativi.

3. Il terzo comma dell'art. 28 del DPR n. 382/1980 recita:

«I contratti di cui al precedente primo comma non possono protrarsi oltre l'anno accademico per il quale sono stipulati e sono rinnovabili annualmente per non più di cinque anni».

4. La norma detta in tal modo due condizioni. Per un verso, i contratti di questo tipo possono essere stipulati solo per la durata dell'anno accademico; per l'altro, è imposto un limite massimo alla durata del rapporto di lavoro a seguito dei rinnovi di tali contratti. Quest'ultima condizione è già stata invalidata per effetto della declaratoria d'incostituzionalità [3] ad opera della Corte costituzionale italiana.

5. Nella sentenza pronunciata nella causa 33/88, al punto 2 del dispositivo, la Corte di giustizia ha dichiarato che:

«L'art. 48, n. 2, del Trattato CEE osta all'applicazione di una norma nazionale che limiti la durata del rapporto di lavoro fra le Università ed i lettori di lingua straniera, mentre tale limitazione non esiste, in via di principio, per quanto riguarda gli altri lavoratori».

6. Le questioni, diversamente formulate, deferite alla Corte di giustizia mirano del pari alla chiarificazione del punto se, alla luce della sentenza pronunciata nella causa 33/88, l'art. 28, terzo comma, del DPR n. 382/1980 sia da considerare contrario al diritto comu-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Sentenza 30 maggio 1989, causa 33/88, Alluè e a./Università degli studi di Venezia (Racc. pag. 1591).

2 — GURI 31 luglio 1980, n. 209.

3 — Sentenza della Corte costituzionale 9/23 febbraio 1989.

nitario anche nella parte in cui prescrive una durata annuale dei contratti.

7. Per un'esposizione dettagliata degli antefatti e del contesto normativo delle controversie nelle cause principali, degli argomenti delle parti nonché del testo delle questioni pregiudiziali, si fa rinvio alla relazione d'udienza.

B — Parere

8. Nelle conclusioni da me presentate nella causa 33/88, ho fondato le mie considerazioni sull'esame di entrambe le limitazioni imposte dall'art. 28, terzo comma, del DPR n. 382/1980. Ciò è quanto obiettivamente si rileva dai paragrafi 17 e 18 delle medesime conclusioni nonché quanto correttamente hanno inteso gli attori nelle cause principali. Pertanto, ai fini della soluzione da dare alle questioni nel presente procedimento, farò richiamo alle suddette conclusioni.

9. Né dal suo dispositivo né dalla sua motivazione è possibile desumere in modo esplicito se la sentenza in questione faccia riferimento all'uno o all'altro dei vincoli temporali imposti dal terzo comma dell'art. 28 del DPR n. 382/1980, oppure ad entrambi. La circostanza che il complesso degli elementi dell'art. 28 in parola sia stato sottoposto al vaglio della Corte di giustizia, come pure il fatto che, nelle mie conclusioni, io abbia fatto riferimento alla duplice limitazione disposta nel terzo comma del detto articolo, militano in favore della tesi secondo la quale anche la Corte di giustizia ha fondato la propria valutazione sull'esame di entrambe le limitazioni temporali, dichiarando al riguardo espressamente incompatibili col diritto comunitario sia la durata annuale dei contratti sia il limite massimo prescritto per i rinnovi. Dalla formulazione letterale del punto 17 della motivazione, tuttavia, emergono dubbi al riguardo, laddove si legge che:

«Infine, secondo il governo italiano, la disposizione di cui trattasi è giustificata anche dalla necessità di limitare il numero dei lettori di lingua straniera in funzione del fabbisogno dell'Università, che dipende dall'afflusso degli studenti alle facoltà in cui è impartito l'insegnamento delle lingue straniere. Si deve rilevare tuttavia che questo obiettivo di buona gestione può essere raggiunto con altri mezzi e in particolare non rinnovando i contratti dei lettori in soprannumero, a norma dell'art. 28, terzo comma, del DPR».

10. Tale rilievo potrebbe essere interpretato nel senso che la durata annuale dei contratti non è incompatibile col diritto comunitario.

11. Precorrendo il risultato della mia analisi, ritengo che le condizioni contrattuali prescritte ex lege per i lettori di lingua straniera, le quali impongono la stipulazione esclusiva di contratti della durata di un anno, violino il divieto delle discriminazioni sancito dall'art. 48, n. 2, del Trattato CEE, e che per la conformità al diritto comunitario di un simile vincolo giuridico non possa trarsi argomento nemmeno dal punto 17 della motivazione della sentenza pronunciata nella causa 33/88.

12. Lo svolgimento del procedimento in corso, ed in particolare la trattazione orale, hanno offerto lo spunto per approfondire gli elementi che militano a sostegno di questa valutazione. Nell'esaminare la causa 33/88, la Corte di giustizia dovette presupporre, sulla scorta degli elementi conoscitivi messi a sua disposizione, che nel settore universitario

non esistessero categorie di lavoratori da porre a confronto, in relazione alle quali potere accertare la dedotta discriminazione, talché essa procedette ad un raffronto tra le condizioni di assunzione dei lettori di lingua straniera e le norme generali applicabili a tutti i lavoratori [4].

13. Se si effettua un raffronto su tali basi, si deve ravvisare anche nella condizione relativa alla limitazione della durata del contratto di lavoro all'anno accademico una disparità di trattamento sfavorevole ai lettori di lingua straniera, posto che nell'ordinamento italiano i contratti di lavoro sono di norma stipulati a tempo indeterminato, con possibilità di deroga solo in casi eccezionali espressamente individuati.

14. D'altra parte, dalle argomentazioni delle parti è emerso che la riforma universitaria del 1980, nel contesto della quale è stata adottata la controversa previsione normativa dell'art. 28 del DPR n. 382/1980, perseguiva tra l'altro l'obiettivo di eliminare i rapporti di lavoro precari, al fine di dare attuazione anche nel settore universitario al principio della stabilità dei rapporti di lavoro.

15. Come ha osservato la patrocinante delle parti attrici nel corso della trattazione orale, una disparità di trattamento contro i lettori di lingua straniera, quantunque non dedotta in giudizio, sussiste già per il fatto che il loro rapporto di lavoro è disciplinato da contratti di diritto privato. Il vincolo annuale alla durata dei contratti configurerebbe inoltre una discriminazione rispetto agli altri lavoratori, nei cui confronti i contratti a tempo determinato sono consentiti soltanto in via di eccezione. Infine, la possibilità, prevista dal diritto comune del lavoro in Italia, di effettuare ope legis una conversione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti di lavoro a tempo indeterminato, intesa a scongiurare gli abusi, non troverebbe applicazione nel caso dei lettori di lingua straniera.

16. Queste ultime due disparità di trattamento andrebbero considerate discriminazioni fondate sulla nazionalità, vietate dal diritto comunitario, ove sia accertato che la disciplina del rapporto di lavoro dei lettori di lingua straniera implichi effettivamente un trattamento differenziato riservato a lavoratori migranti e che nessun motivo obiettivo possa essere fondatamente addotto per giustificare tale disciplina.

17. Con riguardo al primo dei due suddetti criteri, già nella sentenza pronunciata nella causa 33/88 la Corte di giustizia, richiamandosi ad una propria costante giurisprudenza, ha affermato che:

«A questo proposito si deve rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte, il principio della parità di trattamento, di cui l'art. 48, n. 2, del Trattato costituisce un'espressione specifica, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, mediante l'applicazione di altri criteri distintivi, conduca di fatto allo stesso risultato (...).

A questo proposito si deve osservare che la limitazione posta dalla normativa italiana alla durata dell'esercizio delle funzioni di lettore di lingua straniera nelle Università, sebbene

4 — V. punto 10 della motivazione della sentenza.

valga indipendentemente dalla cittadinanza del lavoratore interessato, riguarda essenzialmente i lavoratori cittadini di altri Stati membri. Infatti, in base ai dati statistici forniti dal governo italiano, soltanto il 25% dei lettori di lingua straniera ha la cittadinanza italiana» [5].

18. Le suddette constatazioni valgono senza riserve altresì con riguardo al vincolo annuale posto alla durata dei contratti di lavoro. Nel corso della fase orale del presente procedimento è emerso che il 64% dei lettori di lingua straniera aveva cittadinanza estera, con la precisazione tuttavia che alcuni lettori erano divenuti cittadini italiani, generalmente dopo aver contratto matrimonio.

19. Anche tenendo conto del mutamento dei rapporti statistici, può mantenersi ferma la constatazione secondo cui la stragrande maggioranza dei lettori di lingua straniera sono lavoratori aventi cittadinanza diversa da quella italiana, talché nella definizione «lettori di madrelingua straniera» [6], può ravvisarsi una definizione che nei suoi effetti equivale ad una discriminazione palese.

20. Se, dunque, è possibile muovere dalla premessa che la suddetta definizione integri una discriminazione diretta, resta da esaminare se ricorrano motivi obiettivi, atti a giustificare il trattamento differenziato.

21. L'argomento costantemente ribadito dal governo italiano, in favore del mantenimento della disciplina del contratto a termine, consiste nell'esame del fabbisogno: non sussisterebbero altri mezzi per garantire l'adeguamento del numero dei lettori al fabbisogno variabile di corsi di lingua.

22. Alla luce di quanto è stato esposto nel corso della fase orale in ordine alla possibilità di recesso contrattuale in base al diritto del lavoro italiano ed alle norme sulla tutela dei lavoratori dai licenziamenti, si deve ammettere che quello del recesso contrattuale appare uno strumento non agevole per regolamentare il fabbisogno in questione. Tuttavia da quanto è parimenti emerso dalla fase orale si evince che il numero dei lettori di lingua straniera è in crescita costante. Per giunta, i contratti dei lettori, in passato, sono sempre stati rinnovati, il che deve considerarsi circostanza di fatto che milita contro l'esigenza dell'adeguamento al fabbisogno, da soddisfare mediante il licenziamento di lettori di lingua straniera. Infine, il numero dei lettori nelle Università italiane è assai elevato in confronto a quello delle Università degli altri Stati membri, registrandosi in media un rapporto tra professori e lettori pari a 1 a 10.

23. Il complesso dei suddetti elementi consente di ritenere che il fabbisogno di lettori di lingua straniera nelle Università sia costante e persino crescente, piuttosto che calante. Ciò premesso, non vi sono giustificazioni per la preclusione di principio di contratti a tempo indeterminato per i lettori di lingua straniera.

24. Pur dovendosi prendere atto della necessità di un certo grado di flessibilità, il vincolo

5 — V. punti 11 e 12 della motivazione della sentenza, loc. cit.
6 — V. art. 28, primo comma, del DPR n. 382/1980.

annuale posto dalla legge alla durata dei contratti mi sembra inadeguato e sproporzionato. Sarebbe del tutto sufficiente che alle eventuali oscillazioni del fabbisogno facesse riscontro la stipulazione di un minor numero di contratti a termine, per la conclusione dei quali siano applicati parametri identici a quelli applicati in forza del diritto comune del lavoro per la conclusione di tali contratti. In ogni caso, il richiamo all'attività esercitata dal lettore di lingua straniera quale giustificazione per la limitazione temporale del contratto non è ragione sufficiente per ritenere ammissibile un contratto di lavoro a tempo determinato.

25. Tale conclusione, a mio giudizio, è corroborata dalle seguenti considerazioni. Alla luce delle informazioni fornite alla Corte nel corso della trattazione orale, il diritto comune del lavoro italiano prevede la possibilità di conversione di un contratto di lavoro a tempo determinato in un contratto a tempo indeterminato, mentre per i contratti dei lettori di lingua straniera tale possibilità è preclusa. In forza della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, ma anche alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, la durata massima sessennale del rapporto di lavoro a seguito dei rinnovi contrattuali è illegittima e, pertanto, invalida. Se l'invalidità non includesse anche la durata annuale dei contratti, la conseguenza potrebbe essere una serie illimitata di rinnovi contrattuali che avrebbe per corollario quello di sancire l'incertezza dei rapporti di lavoro, il che riuscirebbe in contrasto con il principio della stabilità di tali rapporti.

26. Una simile configurazione del rapporto di lavoro è a mio parere già di per sé arbitraria, senza che sia anche solo possibile una conversione del contratto. Per questi motivi, l'eliminazione del limite massimo sessennale imposto alla durata dei rapporti di lavoro in questione non mi sembra idonea di per sé sola a rimuovere le discriminazioni contrarie al diritto comunitario, ma soltanto se parallela all'abrogazione del vincolo annuale imposto alla durata dei contratti.

27. Infine, per giustificare la durata annuale dei contratti il governo italiano adduce altresì l'argomento della dipendenza dei contratti dei lettori dai mezzi finanziari disponibili. Tale argomento dev'essere a mio parere respinto, dal momento che quello della disponibilità delle risorse finanziarie è un criterio che vale, come principio generale, per tutti i posti di lavoro nel pubblico impiego. La circostanza che nel caso specifico dei lettori di lingua straniera il rapporto di lavoro è costituito sulla base di un contratto di diritto privato non altera il carattere di ente pubblico datore di lavoro rivestito dall'Università.

28. Dall'esame comparativo della posizione giuridica dei lettori di lingua straniera e quella dei lavoratori italiani in generale, pervengo alla conclusione che il vincolo annuale alla durata del contratto di lavoro costituisce una discriminazione contraria al diritto comunitario, ai sensi dell'art. 48, n. 2, del Trattato CEE.

29. Anche nella controversia in esame il governo italiano ha indicato quale categoria di raffronto tra i lavoratori del settore universitario quella dei professori a contratto. I contratti di lavoro di questi ultimi sarebbero, anch'essi, a tempo definito e possono essere stipulati per una durata massima di tre anni, trascorsi i quali il relativo posto dev'essere coperto da un professore di ruolo assunto in pianta stabile.

30. Sul punto se la figura professionale dei professori a contratto costituisca un'appropriata categoria di raffronto non si è riusciti a giungere ad una visione concorde. Contro il richiamo alle condizioni contrattuali valevoli per questa categoria, nell'accertamento dell'esistenza di una disparità di trattamento, è stato argomentato che i professori a contratto, diversamente dai lettori, sono assunti come collaboratori autonomi e non come lavoratori dipendenti. Essi potrebbero influire sul contenuto delle condizioni contrattuali, mentre tale possibilità resterebbe preclusa ai lettori. A mio parere, questo criterio costituisce già un elemento distintivo essenziale, tale da escludere la possibilità di un raffronto tra le due categorie.

31. Inoltre, tale possibilità di confronto tra i rapporti di lavoro in questione è resa ancor più dubbia, a mio giudizio, dall'abolizione del limite massimo per la durata del rapporto di lavoro dei lettori. Nella previsione normativa in forza della quale l'attività svolta da un professore a contratto, trascorsi tre anni, dev'essere esercitata da un professore di ruolo assunto in pianta stabile può altresì ravvisarsi un'applicazione del principio della stabilità del rapporto di lavoro, pur se, nel caso concreto, tale principio non si risolve in favore del professore a contratto. Il rinnovo ad libitum dei contratti di lavoro di un dipendente a tempo determinato accentua la diversità della sua posizione giuridica rispetto a quella di un professore a contratto.

32. In conclusione, pertanto, ritengo che anche nella durata annuale imposta ai contratti di lavoro dei lettori di lingua straniera dall'art. 28, terzo comma, del DPR n. 382/1980 debba riscontrarsi una discriminazione vietata ai sensi dell'art. 48, n. 2, del Trattato CEE. L'esigenza dell'adeguamento al fabbisogno di lettori può essere soddisfatta stipulando pochi contratti a tempo determinato e solo in casi eccezionali, in conformità alle regole previste dall'ordinamento giuridico nazionale. In tale contesto trova collocazione anche il punto 17 della motivazione della sentenza pronunciata nella causa 33/88, con riguardo al problema del mancato rinnovo dei contratti dei lettori in esubero.

C — Conclusione

33. Sulla scorta delle considerazioni sopra svolte, propongo di risolvere la questione pregiudiziale nei seguenti termini:

«L'art. 48, n. 2, del Trattato CEE osta ad una disposizione come quella dell'art. 28, terzo comma, del DPR n. 382/1980, anche nella parte in cui essa prescrive che la durata dei contratti di lavoro dei lettori di lingua straniera sia limitata ad un anno».