1. Giacché non 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 e delle altre collettività pubbliche e non presuppongono, nei loro titolari, un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza, i posti di insegnante in generale e quelli di lettore di lingua straniera nelle università in particolare non sono impieghi nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato.

2. Il principio della parità di trattamento, di cui l'art. 48, n. 2, del trattato è un'espressione specifica e che vieta non solo le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che giunga di fatto, mediante l'applicazione di altri criteri di distinzione, allo stesso risultato, osta all'applicazione di una norma di diritto nazionale che ponga un limite alla durata del rapporto di lavoro fra le università e i lettori di lingua straniera, qualora un limite siffatto non esista, in via di principio, per quanto riguarda gli altri lavoratori.

3. L'art. 3 del regolamento n. 1408/71 osta a che una determinata categoria di lavoratori, composti essenzialmente di cittadini di altri Stati membri, come la categoria dei lettori di lingua straniera nelle università, sia esclusa dal regime previdenziale di uno Stato membro di cui fruiscono, in generale, gli altri lavoratori nello stesso Stato.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa 33/88 *

I — Antefatti e procedimento

A — *La causa principale*

Le signore Pilar Allué e Carmel Mary Coonan, ricorrenti nella causa principale, lavoravano, a partire dall'anno accademico 1980-1981, come lettrici di lingua straniera presso l'università degli studi di Venezia. Nel novembre 1986 detta università, invocando la legislazione italiana vigente (il decreto del presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, in prosieguo: « DPR n. 382/1980 »), negava la proroga del contratto che disciplinava i rapporti fra essa e le ricorrenti nella causa principale e la stipula di un nuovo contratto.

* Lingua processuale: l'italiano.

Le ricorrenti nella causa principale ottenevano quindi dal pretore di Venezia un provvedimento provvisorio, in quanto questo magistrato ordinava al rettore dell'università di Venezia di adottare i provvedimenti necessari per garantire la prosecuzione del rapporto di lavoro delle signore Allué e Coonan fino alla definizione del giudizio di merito.

Nel corso del procedimento nella causa principale le ricorrenti concludevano che il pretore volesse:

1) accertare e dichiarare la natura di rapporto di lavoro subordinato del rapporto di lavoro intercorso fra le ricorrenti e l'università dall'anno accademico 1980-1981 all'anno accademico 1985-1986;

2) dichiarare che tale rapporto di lavoro era a tempo indeterminato;

3) condannare l'università al pagamento delle differenze retributive tra le somme effettivamente percepite dalle ricorrenti e le somme ad esse spettanti in base ai livelli di stipendio di professore associato a tempo definito;

4) accertare e dichiarare che le ricorrenti stesse avevano diritto al versamento, da parte dell'università di Venezia, dei contributi previdenziali e assicurativi obbligatori a partire dal momento della costituzione del rapporto.

Il pretore di Venezia, ritenendo determinante per la decisione della causa l'interpretazione di talune norme di diritto comunitario, ha sospeso il procedimento ed ha chiesto alla Corte di pronunziarsi sulle seguenti questioni:

« a) Innanzitutto si pone la questione sulla compatibilità con l'art. 48, n. 4, del trattato CEE nell'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee (vedasi sentenza 17 dicembre 1980) — dal momento che nel rapporto di specie non sono implicate partecipazioni dirette né indirette all'esercizio di pubblici poteri né a mansioni che abbiano per oggetto la tutela di interessi generali della collettività — di una legge nazionale di uno Stato membro che imponga una disciplina speciale per il lavoro di lettori di lingua straniera rispetto alla durata dei contratti che viene limitata nel tempo mentre per gli altri lavoratori dello Stato viene garantita in generale la stabilità attraverso la legge 18 aprile 1962, n. 230, non potendosi rinvenire nella fattispecie peculiarità del rapporto giustificanti la deroga al principio anzidetto.

b) In secondo luogo, si pone il quesito sulla compatibilità o meno della legislazione interna di uno Stato membro e/o di una contrattazione di diritto privato che limiti la durata del rapporto ad un termine prestabilito di cinque anni con l'art. 48, n. 2, del trattato CEE, dal momento che la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito degli Stati comunitari implica ed esige l'abolizione di qualsiasi discriminazione e appare discriminante la deroga alla regola generale vigente nel diritto interno dello

Stato, relativamente alla durata del rapporto di lavoro. Ulteriore quesito attiene alla compatibilità della mancata copertura assicurativa, espressamente stabilita nei contratti costitutivi dei rapporti di cui è causa, con i diritti riconosciuti ai lavoratori migranti in materia di sicurezza sociale, alla luce dell'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee sul regolamento n. 1408/71 in relazione all'art. 51 del trattato CEE ».

B — *La fase scritta*

1. L'ordinanza della pretura unificata di Venezia è stata registrata nella cancelleria della Corte il 29 gennaio 1988.

2. Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte, il 9 maggio 1988, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Enrico Traversa, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, e, il 16 maggio 1988, le ricorrenti nella causa principale, le signore Pilar Allué e Carmel Mary Coonan, rappresentate dal prof. Fausto Capelli del foro di Milano, e dall'avv. Maria Virgilio del foro di Bologna.

3. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Sono stati posti dei quesiti al governo italiano.

II — Normativa italiana vigente

A tenore dell'art. 28 del DPR n. 382/1980:

« Nei limiti dei finanziamenti disposti e ripartiti per questo scopo secondo le modalità previste nel precedente art. 25 ed iscritti nei bilanci universitari, i rettori possono assumere con contratto di diritto privato, su motivata proposta della facoltà interessata, in relazione ad effettive esigenze di esercitazione degli studenti che frequentano i corsi di lingue, e anche al di fuori di specifici accordi internazionali, lettori di madrelingua straniera di qualificata e riconosciuta competenza, accertata dalla facoltà, in numero non superiore al rapporto di 1 a 150 tra il lettore e gli studenti effettivamente frequentanti il corso. La facoltà deve comunque attestare la specifica competenza dei lettori. I relativi oneri sono coperti con finanziamenti a questo scopo disposti per ciascuna università con decreto del ministro della pubblica istruzione, sentito il consiglio universitario nazionale. Le previsioni di spesa verranno effettuate sulla base di dati orientativi desunti dalla consistenza della popolazione studentesca affluente ai singoli corsi relativa al precedente anno accademico.

Deroghe che implicano un rapporto inferiore a quello previsto nel precedente comma possono essere concesse, soltanto per casi di comprovata necessità, dal ministro della pubblica istruzione, previa motivata deliberazione del consiglio di facoltà sentito il consiglio universitario nazionale.

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.

Le prestazioni richieste ai lettori e i relativi corrispettivi sono determinati dal consiglio di amministrazione dell'università sentito il consiglio di facoltà.

I corrispettivi non possono superare il livello retributivo iniziale del professore associato a tempo definito ».

A seguito di detta disposizione, il Ministero italiano della pubblica istruzione con due circolari (del 29 dicembre 1980, n. 8544, e del 29 dicembre 1982, n. 5494) ordinava alle università di stipulare con i lettori di lingua straniera non contratti di lavoro subordinato, ma contratti di prestazione d'opera intellettuale, cioè di lavoro autonomo. In base alla disciplina vigente per questi contratti spetta al prestatore d'opera detrarre dalla retribuzione le somme necessarie al successivo versamento dei contributi di previdenza sociale; nell'ipotesi del rapporto di lavoro subordinato grava sul datore di lavoro gran parte dell'onere di detti contributi.

L'applicazione delle summenzionate circolari dava origine a varie controversie su iniziativa dei lettori interessati o fra il Ministero della pubblica istruzione e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Secondo la Commissione, tutti i giudici nazionali hanno dato ragione alle ricorrenti che sostenevano la natura di lavoro subordinato della loro attività, e hanno condannato le università di cui trattasi al versamento dei contributi previdenziali non versati. Il consiglio di Stato si è pronunziato nello stesso senso con parere 30 settembre 1987.

III — Osservazioni scritte presentate alla Corte

1. *Per quanto riguarda la questione se gli impieghi di cui trattasi costituiscano impieghi nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del trattato*

La *Commissione* e le *ricorrenti nella causa principale* sostengono che questa questione debba essere risolta negativamente. Lo Stato ha interesse non ad escludere da tali impieghi i cittadini degli altri Stati membri ma, al contrario, a disporre per gli impieghi di cui trattasi di cittadini non italiani capaci di fornire agli studenti dei corsi di laurea in lingue e letterature straniere un insegnamento di alto livello di tali materie, nonché un modello di corretta pronuncia della lingua insegnata. Si tratta di impieghi che per loro natura sono occupati di fatto da stranieri.

In ogni modo, in base alla giurisprudenza della Corte, nei casi in cui il cittadino di un altro Stato membro è stato regolarmente assunto per occupare un impiego nella pubblica amministrazione, si applica l'art. 48, n. 2.

2. *Per quanto riguarda la questione della compatibilità con l'art. 48, n. 2, del trattato di una disposizione che limita a sei anni (un anno più cinque proroghe) il rapporto di lavoro fra le università e i lettori di lingua*

straniera, mentre la stabilità dell'impiego, in via di principio, è garantita ai lavoratori italiani e le caratteristiche dell'impiego di cui trattasi non giustificano una deroga a siffatto principio

Per quanto riguarda questa questione, la *Commissione* rileva che l'art. 28 del DPR n. 382/1980 è indistintamente applicabile ai cittadini italiani e ai cittadini degli altri Stati membri. Tuttavia, in base alla giurisprudenza della Corte, l'art. 48, n. 2, del trattato vieta le discriminazioni *indirette* o *dissimulate.*

Orbene, tenuto conto del fatto che la Repubblica italiana è uno Stato essenzialmente monolingue (a parte talune « isole » o « penisole » linguistiche alloglotte situate soprattutto nell'Alto Adige o nel Sud Tirolo, la totalità della popolazione ha come madrelingua l'italiano), la stragrande maggioranza dei lettori di lingua straniera occupati nelle università italiane ha una cittadinanza diversa da quella italiana. Il problema del limite di cui trattasi si pone pertanto essenzialmente per i lavoratori migranti cittadini degli altri Stati membri.

Secondo la Commissione, per stabilire se il limite dei sei anni quanto alla durata dei contratti stipulati fra le università e i lettori di lingua straniera costituisca una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'art. 48, n. 2, del trattato, si deve individuare quali siano i lavoratori italiani le cui funzioni sono paragonabili a quelle dei lettori. Infatti il raffronto effettuato dal giudice nazionale fra i lettori e la generalità dei lavoratori del settore privato, cui è garantita per legge la stabilità dell'impiego, non è adeguato tenuto conto della giurisprudenza della Corte relativa al n. 4 dell'art. 48, la quale si applica anche per quanto riguarda il n. 2. In base a detta giurisprudenza, il criterio per l'applicazione dell'art. 48, n. 4, del trattato dev'essere funzionale e deve tener conto della natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto (vedasi, fra l'altro, sentenza 3 giugno 1986, causa 307/84, Commissione/Repubblica francese, Racc. pag. 1725).

Ad avviso della Commissione, non si può ammettere il raffronto fra i lettori di lingua straniera e i professori a contratto, i quali sono occupati nelle università italiane in base ad un contratto di lavoro autonomo annuale rinnovabile per non più di due volte, e per i quali una deroga a tale limite può essere concessa solo con decreto del ministro della pubblica istruzione in persona, « esclusivamente ove risulti impossibile impartire altrimenti insegnamenti di particolare specializzazione ad alto contenuto tecnologico in settori per i quali l'università non disponga di idonee competenze » (art. 25, 7° comma, del DPR n. 382/1980). Nessuna di tali condizioni restrittive figura nell'art. 28 dello stesso decreto, relativo ai lettori di lingua straniera.

Nell'ambito della precedente legislazione, le funzioni più vicine alle funzioni dei lettori erano quelle svolte dagli assistenti universitari, il cui ruolo è stato tuttavia soppresso con la riforma del 1980. Attualmente la categoria professionale dei ricercatori è forse quella le cui mansioni sono paragonabili a quelle svolte dai lettori. L'art. 32 del DPR n. 382/1980 dispone per quanto attiene ai ricercatori:

« I ricercatori universitari (...) assolvono a compiti didattici integrativi dei corsi d'insegnamento ufficiali. Tra tali compiti sono comprese le esercitazioni, la collaborazione con gli studenti nelle ricerche attinenti alle tesi di laurea e la partecipazione alla sperimentazione di nuove modalità d'insegnamento e alle connesse attività tutoriali ».

Inoltre l'art. 34 del medesimo decreto stabilisce che: « (...) lo stato giuridico dei ricercatori universitari è disciplinato, per quanto non previsto specificamente nel presente decreto, dalle norme relative allo stato giuridico degli assistenti universitari di ruolo. »

I lettori di lingua straniera svolgono mansioni di collaborazione con il professore titolare della cattedra di lingua e letteratura straniera del tutto comparabili — quando non addirittura identiche — a quelle svolte dagli assistenti o dai ricercatori universitari, che sono quasi tutti, di diritto o di fatto, di cittadinanza italiana, e i quali fruiscono dell'assoluta stabilità dell'impiego sino al raggiungimento del 65° anno di età (art. 11 della legge n. 349/1958 e art. 34, penultimo comma, del DPR n. 382/1980).

La Commissione ammette che le funzioni del lettore di lingua straniera sono paragonabili a quelle dei professori associati, in particolare in base all'ultimo comma dell'art. 28 del DPR n. 382/1980, a tenore del quale « i corrispettivi (pagati ai lettori) non possono superare il livello retributivo iniziale del professore associato a tempo definitivo ». Ad identico risultato si perverrebbe tuttavia dato che anche i professori associati fruiscono della stabilità dell'impiego.

Secondo la Commissione, la validità del raffronto fra le funzioni dei lettori di lingua straniera e quelle dei ricercatori o dei professori associati non può essere infirmata in base ad argomenti relativi alla natura eccezionale ed occasionale del lavoro dei lettori. Anche se detta natura può ricorrere nel caso dell'insegnamento delle lingue meno parlate nella Comunità (quali il portoghese o il danese), insegnamento che può essere fornito a titolo sperimentale o nell'ambito del sistema di scambio di lettori fra università italiane e altri Stati membri, a parte queste ipotesi marginali, l'insegnamento delle lingue straniere, inconcepibile senza la partecipazione di docenti di madrelingua altamente specializzati, risponde ad esigenze permanenti. La prova ne è che le università si sono trovate nella necessità di stipulare nuovi contratti con lettori diversi da quelli interessati dalla legge di cui trattasi.

La validità di detto raffronto non può nemmeno essere infirmata qualora si invochi l'esigenza dell'università di disporre di lettori « freschi », vale a dire di lettori che abbiano una conoscenza attuale della madrelingua ed, in particolare, della lingua parlata e vivente. Anche se si deve ammettere l'esistenza di detta esigenza, il mezzo usato dal legislatore italiano è sproporzionato rispetto allo scopo perseguito. Per garantire ai lettori di lingua straniera, occupati nelle università italiane, la conservazione di una sufficiente conoscenza della lingua madre vivente sarebbe sufficiente rimborsare loro le spese di viaggio per uno o più ritorni annuali nello Stato di origine, stabilire congedi speciali di formazione o di perfezionamento professionale nel paese di origine, nonché distacchi temporanei nell'interesse del servizio presso l'università dello stesso paese. Si potrebbe anche prendere in considerazione un'adeguata e costante disponibilità, da parte dell'università che assume il lettore, di pubbli-

cazioni recenti nella madrelingua del lettore stesso.

Spetta quindi al consiglio di facoltà verificare periodicamente, anche ogni anno se necessario, secondo quanto previsto dall'art. 28 del DPR n. 382/1980, il livello delle conoscenze linguistiche-culturali del lettore e adottare, nei casi — e solo in quelli — di constatato inammissibile impoverimento linguistico-culturale del lettore stesso, gli opportuni provvedimenti.

Le *ricorrenti nella causa principale* condividono, in sostanza, lo stesso parere della Commissione.

L'art. 28 del DPR n. 382/1980 costituisce una discriminazione vietata dall'art. 48, n. 2, del trattato, in quanto riguarda sostanzialmente i cittadini degli altri Stati membri anche se formalmente non opera alcuna distinzione fra i cittadini italiani e i cittadini degli altri Stati membri.

Le funzioni dei lettori di lingue straniere sono, nella maggior parte dei casi, paragonabili alle funzioni dei ricercatori e, in taluni casi, a quelle dei professori associati. Oltre ai lavori diretti nel settore linguistico, i lettori assistono i professori titolari di cattedra per quanto riguarda le tesi di dottorato e la composizione delle commissioni d'esame, e danno corsi, cosa a cui i ricercatori non sono tenuti. Le modalità d'esecuzione del lavoro dei lettori sono stabilite dai professori titolari. L'orario di lavoro è strettamente collegato all'orario delle lezioni senza alcuna discrezionalità per il lettore, il cui comportamento è soggetto al controllo del direttore della facoltà.

Orbene, tanto i ricercatori quanto i professori associati fruiscono della stabilità dell'impiego.

Non si può accogliere l'argomento basato sulla necessità di garantire la purezza della lingua materna, per distinguere le funzioni del lettore da altre funzioni, e giustificare la mancanza di stabilità dell'impiego. Le ricorrenti nella causa principale sostengono che un argomento del genere non è suffragato da alcun elemento ed è contraddetto dalla prassi amministrativa. Il Ministero della pubblica istruzione considera infatti che il limite dei sei anni riguarda soltanto l'impiego presso la *stessa* università.

3. *Per quanto riguarda la questione se l'esclusione della copertura assicurativa e previdenziale costituisca una discriminazione vietata dal trattato CEE e, in particolare, dall'art. 51*

La Commissione e le ricorrenti nella causa principale sostengono che questa questione non debba essere risolta. Tale questione è infatti implicitamente contenuta nella seconda e, in ogni caso, la differenza di trattamento in materia di previdenza sociale a danno dei lettori di lingua straniera è in contrasto con la normativa italiana. Il lavoro dei lettori ha natura di lavoro subordinato come è stato accertato dal summenzionato parere del consiglio di Stato.

J. C. Moitinho de Almeida
giudice relatore