1. Em virtude de não implicarem uma participação directa ou indirecta no exercício do poder público e nas funções que têm por objecto a salvaguarda dos interesses gerais do Estado e das outras colectividades públicas e de não suporem a existência nos seus titulares de uma relação especial de solidariedade para com o Estado, assim como a reciprocidade de direitos e deveres que constituem o fundamento do vínculo de nacionalidade, os cargos de docente em geral e os de leitor de língua estrangeira junto de uma universidade em particular, não constituem empregos na administração pública, na acepção do n.° 4 do artigo 48.° do Tratado.

2. O princípio de igualdade de tratamento, de que o n.° 2 do artigo 48.° do Tratado constitui uma expressão específica e que proibe não somente as discriminações manifestas, em razão da nacionalidade, mas ainda todas as formas disfarçadas de discriminação que, de facto, mediante a aplicação de outros critérios de distinção, redundam no mesmo resultado, opõe-se à aplicação de uma disposição de direito nacional que impõe um limite à duração da relação de trabalho entre as universidades e os leitores de língua estrangeira, quando tal limite não exista, em princípio, no que toca aos outros trabalhadores.

3. O artigo 3.° do Regulamento n.° 1408/71 opõe-se a que uma categoria determinada de trabalhadores, essencialmente composta de nacionais de outros Estados membros, tal como a categoria de leitores de língua estrangeira das Universidades seja excluída do regime de segurança social de um Estado-membro de que beneficiam, em geral, os outros trabalhadores desse Estado-membro.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 33/88 *

I — Factos e tramitação processual

A — O *litígio no processo principal*

Pilar Allué e Carmel Mary Coonan, demandantes no processo principal, exerceram, a partir do ano académico de 1980-1981, o cargo de leitor de língua estrangeira na Università degli studi di Venezia. Em Novembro de 1986, esta, apoiando-se na legislação italiana em vigor (o Decreto do Presidente da República n.° 382 de 11 de Julho de 1980 — a seguir «DPR n.° 382/1980»), recusou a prorrogação do contrato que regia as suas relações com as demandantes no processo principal e a celebração de um novo contrato.

* Língua do processo: italiano.

As demandantes no processo principal obtiveram então do pretor de Veneza uma medida provisória, tendo ordenado ao reitor da universidade de Veneza que se tomasse as medidas necessárias para garantir a manutenção da relação de trabalho com Allué e Coonan até à solução do litígio quanto ao fundo da causa.

No processo principal as demandantes pedem ao Pretor que se digne:

1) reconhecer e declarar que a relação de trabalho existente entre as demandantes e a universidade desde o ano académico de 1980-1981 ao de 1985-1986 tem a natureza de uma relação de trabalho subordinado;

2) declarar que esta relação de trabalho foi constituída por tempo indeterminado;

3) condenar a universidade no pagamento das diferenças de remuneração entre as somas efectivamente recebidas pelas demandantes e aquelas às quais tinham direito com base no vencimento de um professor «auxiliar» contratado por tempo determinado;

4) reconhecer e declarar que as demandantes têm direito ao pagamento, pela universidade de Veneza, dos encargos sociais e contribuições para o seguro obrigatório a partir do início da relação de trabalho.

Considerando a interpretação de determinadas disposições de direito comunitário determinante para decidir quanto ao fundo da causa perante ele pendente, o pretor de Veneza suspendeu a instância e solicitou ao Tribunal que se pronunciasse sobre as seguintes questões:

«a) Antes de tudo, coloca-se a questão da compatibilidade com o artigo 48.° n.° 4, do Tratado CEE, na interpretação que dele faz o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (acórdão de 17 de Dezembro de 1980) — e uma vez que no presente contrato não estão em causa participações directas nem indirectas no exercício de poderes público nem tão-pouco no exercício de funções que tenham por objecto a tutela de interesses gerais da colectividade — de uma lei nacional de um Estado-membro que impõe uma disciplina especial para o trabalho de leitores de língua estrangeira, no que respeita à limitação da duração do contrato, ao passo que os outros trabalhadores do Estado têm, de um modo geral, garantida a sua estabilidade, graças à Lei n.° 230, de 18 de Abril de 1962, não se descortinando no caso presente especificidades do contrato que justifiquem derrogação do referido princípio.

b) Em segundo lugar, coloca-se a questão da compatibilidade ou não da legislação interna de um Estado-membro e/ou de uma estipulação de direito privado que limita a duração do contrato com um prazo de cinco anos, antecipadamente fixado, com o artigo 48.°, n.° 2 do Tratado CEE, tendo em atenção que a livre circulação de trabalhadores no âmbito dos estados comunitários implica e exige a abolição de quaisquer discriminações e que a derrogação da regra geral vigente no direito interno do Estado, relativamente à duração do contrato de trabalho, se mostra discriminatória.

Uma posterior questão diz respeito à compatibilidade da falta de protecção a cargo da segurança social, expressamente estabelecida nos contratos constitutivos de relações de trabalho como os do caso em apreço, com os direitos reconhecidos aos trabalhadores migrantes em matéria de segurança social, à luz da interpretação que, com base no artigo 51.° do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias faz do Regulamento n.° 1408/71.»

B — *Fase escrita do processo*

1. O despacho da Pretura unificata di Venezia deu entrada na Secretaria do Tribunal, em 29 de Janeiro de 1988.

2. Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da CEE, foram apresentadas observações escritas, em 9 de Maio de 1988, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Enrico Traversa, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, e, em 16 de Maio de 1988, pelas autoras no processo principal, Pilar Allué e Carmel Mary Coonan, representadas pelo professor Fausto Capelli, advogado no foro de Milão e por Maria Virgilio, advogada no foro de Bolonha.

3. O Tribunal, com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia. Foram dirigidas questões ao Governo italiano.

II — A regulamentação italiana aplicável

Nos termos do artigo 28.° do DPR n.° 382/1980:

«Nos limites dos financiamentos previstos e repartidos para esse efeito de acordo com as modalidades previstas no precedente artigo 25.° e inscritos nos orçamentos universitários, os reitores poderão recrutar por contrato de direito privado, mediante proposta fundamentada da faculdade interessada, para satisfazer exigências efectivas de exercício dos estudantes que frequentam os cursos de línguas, e eventualmente fora do âmbito de acordos internacionais específicos, leitores de língua materna estrangeira de competência provada e conhecida, certificada, pela faculdade, e isto em número não superior à proporção de um para 150 entre o leitor e os estudantes que frequentam efectivamente o curso. A faculdade deve de qualquer forma certificar-se da competência específica dos leitores. Os encargos correspondentes serão cobertos por financiamentos previstos para esse efeito por cada universidade por decreto do ministro da Instrução Pública, após consulta do conselho universitário nacional. As previsões de despesas serão feitas com base em indicadores relativos aos efectivos da população estudantil que frequentaram os cursos correspondentes no ano académico anterior.

As derrogações que impliquem uma proporção inferior à prevista no parágrafo precedente podem ser concedidas pelo ministro da Instrução Pública apenas para os casos de comprovada necessidade, mediante deliberação motivada do conselho da faculdade e após consulta do Conselho Universitário Nacional.

Os contratos referidos no primeiro parágrafo não poderão ser prorrogados para

além do ano académico para o qual foram celebrados e são renováveis anualmente durante um período máximo de cinco anos.

As prestações exigidas aos leitores e as remunerações correspondentes serão determinadas pelo Conselho de Administração da universidade após consulta do Conselho de Faculdade.

A retribuição não pode ultrapassar o nível de remuneração inicial do professor auxiliar associado contratado por tempo determinado.»

Na sequência desta disposição, duas circulares do Ministério Italiano da Instrução Pública (n.° 8544, de 29 de Dezembro de 1980, e n.° 5494, de 29 de Dezembro de 1982) ordenaram às universidades que celebrassem com os leitores de língua estrangeira, não contratos de trabalho assalariado mas contratos de prestação de serviço intelectual, ou seja, um trabalho não subordinado. Em conformidade com o regime aplicável a estes contratos cabe ao prestador de serviço intelectual deduzir da remuneração as somas necessárias ao pagamento posterior das contribuições para a segurança social; no caso do trabalho subordinado, é o empregador que assume o encargo de pagar grande parte dessas contribuições.

A aplicação das circulares acima referidas deu lugar a vários litígios, quer por iniciativa dos leitores em causa, quer entre o Ministério de Instrução Pública e o Instituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Segundo a Comissão, todos os órgãos jurisdicionais nacionais deram razão às autoras que sustentavam que a sua actividade revestia a natureza de trabalho subordinado, e condenaram as universidades em questão ao pagamento das contribuições sociais não pagas. O consiglio di Stato pronunciou-se no mesmo sentido, por parecer de 30 Setembro de 1987.

III — Observações escritas apresentadas no Tribunal

1. *Quanto à questão de saber se os cargos em questão constituem empregos na administração pública na acepção do n.° 4 do artigo 48.° do Tratado*

A *Comissão* e as *autoras no processo principal* consideram que essa questão deve ser respondida negativamente. O interesse do Estado não é excluir de tais empregos os nacionais de outros Estados-membros mas, pelo contrário, dispor, em relação aos cargos em questão, de nacionais não italianos capazes de dispensar aos estudantes de cursos de licenciatura em línguas e literaturas estrangeiras, um ensino de alto nível nestas matérias, bem como o modelo de pronúncia correcta da língua ensinada. Trata-se de cargos que, por natureza, são ocupados na prática por estrangeiros.

De qualquer forma, segundo a jurisprudência do Tribunal, desde o momento que o nacional de um outro Estado-membro foi regularmente contratado para ocupar um emprego na administração pública, é aplicável o n.° 2 do artigo 48.°.

2. *Quanto à questão da compatibilidade com o n.° 2 do artigo 48.° do Tratado, de uma disposição que limite a seis anos (um ano mais cinco prorrogações) a duração do vínculo laboral entre as universidades e os leitores de*

língua estrangeira, quando a estabilidade do emprego é, em princípio, garantida aos trabalhadores italianos e quando as características do emprego em questão não justificam uma derrogação de tal princípio

No que toca a esta questão, a *Comissão* salienta que o artigo 28.° do DPR n.° 382/1980 é indistintamente aplicável aos nacionais italianos e aos nacionais de outros Estados-membros. Todavia, segundo a jurisprudência do Tribunal, o n.° 2 do artigo 48.° do Tratado proíbe as discriminações *indirectas* ou *disfarçadas.*

Ora, tendo em conta o facto de a República Italiana ser um Estado essencialmente unilingue (à parte certas «ilhas» ou «penínsulas» de línguas diferentes situadas essencialmente no Alto Adige ou Tyrol meridional, a totalidade da população tem o italiano como língua materna) a imensa maioria dos leitores de língua estrangeira empregados pelas universidades italianas têm nacionalidade diferente da nacionalidade italiana. É, por isso, essencialmente em relação aos trabalhadores migrantes nacionais de outros Estados-membros que se coloca o problema do limite em causa.

Segundo a Comissão, para saber se o limite de seis anos para a duração dos contratos celebrados entre as universidades e os leitores de língua estrangeira constitui uma discriminação indirecta ou disfarçada proibida pelo n.° 2 do artigo 48.° do Tratado haveria que determinar quais os trabalhadores italianos cujas funções são comparáveis às dos leitores. Com efeito, a comparação feita pelo órgão jurisdicional nacional entre os leitores e o conjunto dos trabalhadores do sector privado, aos quais a lei garante a estabilidade do emprego, não é adequada, à luz da jurisprudência do Tribunal relativa ao n.° 4 do artigo 48.°, igualmente aplicável ao n.° 2. Segundo essa jurisprudência, o critério de aplicabilidade do n.° 4 do artigo 49.° do Tratado deve ser funcional e ter em conta a natureza das tarefas e responsabilidades inerentes ao emprego (entre outros, o acórdão de 3 de Junho de 1986, 307/84, Recueil, Comissão/República Francesa, p. 1725).

Na opinião da Comissão, há que afastar a comparação entre os leitores de língua estrangeira e os professores em regime de contrato, os quais exercem funções nas universidades italianas com base num contrato de trabalho não subordinado anual que não pode ser renovado mais de duas vezes, podendo a derrogação desta restrição ser concedida apenas por decreto do ministro de Instrução Pública «exclusivamente no caso de impossibilidade de prestar de outra forma ensinamentos de especialização particular de alto nível tecnológico em sectores para os quais a universidade não dispõe de competências idóneas» (artigo 25.°, sétima alínea, do DPR n.° 382/1980). Nenhuma destas condições restritivas consta do artigo 28.° do mesmo decreto, relativo aos leitores de língua estrangeira.

No domínio da legislação anterior, as funções mais próximas das dos leitores eram as dos assistentes universitários cujo quadro foi todavia suprimido pela reforma de 1980. Hoje, a categoria profissional dos investigadores é talvez aquela cujas tarefas são comparáveis às desempenhadas pelos leitores. O artigo 32.° do DPR n.° 382/1980 dispõe em relação aos investigadores:

«Os investigadores universitários... desempenham tarefas pedagógicas que completam os cursos de ensino oficiais. Entre estas tarefas figuram as aulas práticas, a cooperação com os estudantes nas investigações relativas às teses de licencicatura e a participação em experiências de novas modalidades de ensino bem como nas actividades de apoio com elas conexas.»

Além disso, o artigo 34.° do mesmo decreto prevê que «... o estatuto jurídico dos investigadores universitários é regido, no que respeita ao não especificamente previsto no presente decreto, pelas disposições relativas ao estatuto jurídico dos assistentes de universitários titulares».

Os leitores de língua estrangeira exercem tarefas de cooperação com o professor titular da cadeira de língua e literatura estrangeiras em tudo comparáveis, se não idênticas às desempenhadas pelos assistentes ou investigadores universitários, quase todos, de direito ou de facto, de nacionalidade italiana e beneficiam de estabilidade absoluta de emprego até à idade de 65 anos (artigo 11.° da lei n.° 349/1958 e artigo 34.°, penúltimo parágrafo, do DPR n.° 382/1980).

A Comissão admite que as funções de leitor de língua estrangeira são comparáveis às dos professores auxiliares, especialmente tendo em conta o último parágrafo do artigo 28.° do DPR n.° 382/1980, segundo o qual a «retribuição (paga aos leitores) não pode ultrapassar o nível de remuneração inicial de um professor auxiliar contratado por tempo determinado». Porém o resultado seria o mesmo dado que os professores auxiliares beneficiam igualmente de estabilidade do emprego.

Segundo a Comissão, a analogia das funções dos leitores de língua estrangeira com as dos investigadores ou dos professores auxiliares não poderá ser afastada por argumentos extraídos do carácter extraordinário e ocasional do trabalho dos leitores. Se esse carácter pode estar presente no caso do ensino das línguas menos faladas na Comunidade (tal como o português ou o dinamarquês), ensino que poderia ser ministrado a título experimental ou no quadro do sistema de troca de leitores entre universidades italianas e outros Estados-membros, fora desses casos marginais, o ensino das línguas estrangeiras, inconcebível sem a participação de professores de língua materna altamente correspondia a necessidades permanentes. A prova disso é que as universidades tiveram de celebrar novos contratos com leitores diferentes dos afectados pela legislação em causa.

Tal comparação não poderá também ser afastada invocando a necessidade das universidades de dispor de leitores «frescos», isto é, tendo um conhecimento actualizado da língua materna, em particular da língua falada e viva. Se se tem de admitir a existência de tal necessidade, o meio utilizado pelo legislador italiano é, contudo, desproporcionado ao objectivo prosseguido. Para assegurar aos leitores de língua estrangeira que exercem actividade nas universidades italianas a manutenção de um conhecimento satisfatório da língua materna viva bastaria custear as despesas de uma ou várias viagens ao Estado de origem, durante o ano, prever licenças especiais de formação ou de aperfeiçoamento profissional nesses países, bem como destacamentos temporários no interesse do serviço, junto das suas universidades. Poderia também ser encarada a hipótese de a universidade que contrata o leitor pôr à sua disposição, de forma constante e

adequada, publicações recentes na sua língua materna.

Caberia, então, ao Conselho da Faculdade certificar-se periodicamente, em caso de necessidade mesmo em cada ano, de acordo com o previsto no artigo 28.° do DPR n.° 382/1980, do nível de conhecimentos linguístico-culturais do leitor, e nos casos — e só nesses — em que fosse detectado um inadmissível empobrecimento linguístico-cultural do próprio leitor, tomar as medidas adequadas.

As autoras no processo principal partilham, no essencial a mesma opinião da Comissão.

O artigo 28.° do DPR n.° 382/1980 constitui uma discriminação proibida pelo n.° 2 do artigo 48.° do Tratado, porquanto afecta de forma substancial os nacionais dos outros Estados-membros mesmo que formalmente não faça qualquer distinção entre os nacionais e os cidadãos de outros Estados-membros.

As funções dos leitores de línguas estrangeiras são, na maioria dos casos, análogas às dos investigadores e, em certos casos, às dos professores associados. Além da orientação de trabalhos no domínio linguístico, os leitores prestam assitência aos professores titulares no que toca às teses de doutoramento e à composição de júris de exame, e dão cursos, coisa a que os leitores não estão obrigados. As modalidades de execução do trabalho dos leitores são estabelecidas pelos professores titulares. O horário é estritamente vinculado ao horário escolar, sem qualquer margem de liberdade para o leitor cujo comportamento está sujeito ao controlo do director da faculdade.

Ora, tanto os investigadores como os professores associados beneficiam da estabilidade do emprego.

O argumento extraído da necessidade de garantir a pureza da língua materna para distinguir as funções do leitor de outras funções e justificar a ausência da estabilidade do emprego não poderá ser acolhido. As autoras no processo principal alegam que tal argumentação não é apoiada por qualquer elemento e é contrariada pela prática administrativa. Com efeito, o Ministério da Instrução Pública considera que o limite de seis anos respeita apenas ao exercício de funções junto da *mesma* universidade.

3. *Quanto à questão de saber se a falta de cobertura em matéria de seguro e de segurança social constitui uma discriminação proibida pelo Tratado CEE e, em particular, pelo seu artigo 51.°*

A Comissão e as autoras no processo principal sustentam que esta questão não exige resposta. Com efeito, tal questão está implicitamente contida na segunda e, em todo o caso, a diferença de tratamento em matéria de segurança social em detrimento dos leitores de língua estrangeira é contrária à legislação italiana. O trabalho destes é um trabalho assalariado tal como foi afirmado pela decisão do consiglio di Stato acima referida.

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz relator