

Conclusioni dell'avvocato generale Fennelly del 20 marzo 1997

David Petrie e altri contro Università degli studi di Verona e Camilla Bettoni

Domanda di pronuncia pregiudiziale: Tribunale amministrativo regionale per il Veneto – Italia

Libera circolazione dei lavoratori - Lettori di lingua straniera - Accesso agli affidamenti e alle supplenze universitarie

Causa C-90/96

raccolta della giurisprudenza 1997 pagina I-06527

Conclusioni dell'avvocato generale

I – Introduzione

1 Il presente procedimento ha per oggetto una presunta discriminazione indiretta sulla base della cittadinanza nei confronti dei lettori di lingua straniera di cittadinanza non italiana che svolgono attività di insegnamento nella rispettiva madrelingua in un'università italiana, per quanto riguarda l'accesso agli affidamenti e alle supplenze universitarie retribuiti. I detti lettori prestano servizio sulla base di contratti di diritto privato, mentre la normativa italiana riserva le supplenze universitarie a talune categorie di docenti il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal diritto pubblico. Prima del 1994 la legge italiana non consentiva l'accesso a tali incarichi universitari di diritto pubblico ai cittadini stranieri. Si chiede se il fatto che tali supplenze siano riservate costituisca una discriminazione sulla base della cittadinanza e, in caso affermativo, se si tratti di una soluzione alle esigenze legittime del sistema universitario italiano proporzionata e oggettivamente giustificata.

II - Fatti e contesto giuridico

2 Gli artt. 1 e 3, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (1), dispongono quanto segue:

«Articolo 1

1. Ogni cittadino di uno Stato membro, qualunque sia il suo luogo di residenza, ha il diritto di accedere ad un'attività subordinata e di esercitarla sul territorio di un altro Stato membro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali di detto Stato.

2. Egli gode in particolare, sul territorio di un altro Stato membro, della stessa precedenza riservata ai cittadini di detto Stato per l'accesso agli impieghi disponibili.

(...).

Articolo 3

1. Nel quadro del presente regolamento non sono applicabili le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative o le pratiche amministrative di uno Stato membro:

- che limitano o subordinano a condizioni non previste per i nazionali la domanda e l'offerta d'impiego, l'accesso all'impiego e il suo esercizio da parte degli stranieri,

- o che, sebbene applicabili senza distinzione di nazionalità, hanno per scopo o effetto esclusivo o principale di escludere i cittadini degli altri Stati membri dall'impiego offerto.

Il disposto del comma precedente non concerne le condizioni relative alle conoscenze linguistiche richieste in relazione alla natura dell'impiego offerto».

3 Le pertinenti norme italiane sono riportate qui di seguito. L'art. 114 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (in prosieguo: il «DPR del 1980»), come modificato dall'art. 12 della legge 19 novembre 1990, n. 341, così prevede:

«Gli affidamenti e le supplenze possono essere conferiti esclusivamente a professori di ruolo e a ricercatori confermati (2) del medesimo settore scientifico-disciplinare o di settore affine, appartenenti alla stessa facoltà; in mancanza, con motivata deliberazione, a professori di ruolo e a ricercatori confermati di altra facoltà della stessa università ovvero di altra università. Nell'attribuzione delle supplenze, in presenza di domande di professori di ruolo e di ricercatori confermati, appartenenti al medesimo settore scientifico-disciplinare, va data preferenza, da parte del Consiglio di facoltà, a quelle presentate dai professori».

4 Entrambe le categorie di personale universitario che possono ottenere corsi o supplenze sono disciplinate dal diritto pubblico. Nell'ambito della normativa italiana di cui è causa risulta che i «corsi» sono insegnamenti in aggiunta agli insegnamenti principali impartiti agli studenti e che gli incarichi didattici temporanei possono rendersi disponibili quando sia necessario sostituire un docente assente o quando lo stesso corso di

insegnamento venga impartito più di una volta in un determinato anno accademico a causa del grande numero di studenti interessati. Supplenze e affidamento temporaneo sono attività accessorie al normale carico di lavoro del docente o ricercatore in questione e sono retribuiti soltanto qualora le ore prestate eccedano l'impegno orario complessivo cui è tenuto il lavoratore di cui trattasi (3).

5 Le prestazioni richieste ai ricercatori sono definite dagli artt. 31, 32 e 38 del DPR del 1980 e comprendono la partecipazione alle esercitazioni degli studenti, l'attività di assistenza agli studenti nella preparazione delle loro tesi di laurea e di tutorato (degli studenti), la sperimentazione di nuove modalità di insegnamento e l'impegno di ricerca scientifica (4). Il concorso per il posto di ricercatore comprende prove scritte e orali nonché una valutazione delle qualifiche del candidato. Per diventare ricercatori confermati, dopo un triennio di prova, i ricercatori sono sottoposti ad un giudizio di conferma da parte di una commissione nazionale, che valuta l'attività scientifica e didattica svolta nel triennio (5).

6 Lo status e le mansioni del lettore/docente di lingua straniera sono definite dall'art. 28 del DPR del 1980:

«(...) i rettori possono assumere per 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 (...) lettori di madrelingua straniera di qualificata e riconosciuta competenza, accertata dalla facoltà (...).

La facoltà deve comunque attestare la specifica competenza dei lettori (...).

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» (6).

7 Le disposizioni citate sono state oggetto di sentenze della Corte nei procedimenti Allué e a./Università degli studi di Venezia (7) («Allué I») e Allué e a./Università degli studi di Venezia (8) («Allué II»). Nei detti procedimenti si è considerato che la conclusione di contratti di lavoro con i lettori di lingua straniera per una durata più limitata (solo un anno, rinnovabile per un massimo di cinque anni) di quelli conclusi con altri dipendenti (9), non docenti o docenti (10), configurava una discriminazione sulla base della cittadinanza, dal momento che il 75% dei detti lettori non aveva la cittadinanza italiana (11) e non sussisteva una giustificazione oggettiva di tale disparità di trattamento. I ricorrenti nel procedimento a quo (in prosieguo: i «ricorrenti»), cittadini britannici, svolgono l'attività di lettore di lingua straniera presso l'Università degli studi di Verona (Università di Verona; in prosieguo: l'«Università»). A seguito delle sentenze Allué, il loro contratto di lavoro con l'Università è stato dichiarato dal pretore di Verona un contratto di docente universitario a tempo indeterminato, con trattamento economico equiparato a quello di professore associato a tempo definito (12). Tuttavia, i loro rapporti di lavoro rimangono di diritto privato, diversamente da quelli della maggioranza del rimanente personale universitario. Nel procedimento Allué II, l'avvocato generale Lenz ha osservato che i ricorrenti in quel procedimento ritenevano che anche questo fatto configurasse una discriminazione, quantunque non dedotta in giudizio (13). Nella normativa italiana i posti nella Pubblica Amministrazione, ivi compresi gli incarichi universitari di diritto pubblico, fino al 1994 erano riservati ai cittadini italiani. L'art. 3 del DPCM 7 febbraio 1994, n. 174, che attua l'art. 37 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 21, ha aperto i detti incarichi universitari ai cittadini stranieri.

8 I ricorrenti hanno presentato domanda per l'ottenimento di una supplenza retribuita per l'insegnamento delle lingue moderne bandita dall'Università per l'anno accademico 1995/1996. Il rettore, con provvedimenti 14 aprile 1995, ha respinto le loro domande, adducendo come unica motivazione il fatto che gli interessati non erano docenti di ruolo né ricercatori confermati ai sensi delle disposizioni vigenti. Due dei ricorrenti avevano presentato analoga domanda nel 1994, vedendosi respingere con la medesima motivazione. Con provvedimento 19 aprile 1995, la supplenza retribuita di cui è causa è stata conferita alla professoressa Camilla Bettoni, docente dell'Università di Padova.

9 I ricorrenti hanno chiesto al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (in prosieguo: il «giudice nazionale») l'annullamento dei detti provvedimenti, facendo valere che l'art. 114 del DPR del 1980, come modificato, aveva come effetto principale quello di escludere dalle supplenze in questione i cittadini degli altri Stati membri. Essi infatti, prima del 1994, non potevano accedere ai posti di ricercatore o di docente di ruolo a causa dell'illegittima situazione, vigente in Italia (preclusione ai cittadini non italiani dell'accesso ai posti nella Pubblica Amministrazione che non implicano esercizio di pubblici poteri), mentre i loro contratti di lavoro attuali a tempo indeterminato, a loro avviso, sarebbero da equiparare alla conferma dei ricercatori dopo il triennio probatorio. Essi sostengono che la loro attuale attività di insegnamento equivale a quella dei docenti di ruolo o, come minimo, a quella dei ricercatori. L'Università ha negato la discriminazione, sostenendo che per gli incarichi retribuiti di cui è causa si applicano gli stessi criteri anche ai candidati italiani.

10 Il giudice nazionale ha sospeso il procedimento ed ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, sulla seguente questione:

«Se gli artt. 5 e 48 del Trattato CEE e gli artt. 1 e 3 del regolamento (CEE) del Consiglio, 15 ottobre 1968, n. 1612, vadano interpretati nel senso che essi ostano a che una legislazione di uno Stato membro limiti la possibilità di ottenimento di affidamenti e di supplenze di insegnamenti universitari a determinate categorie, come quelle previste dalla legge italiana in un contesto normativo e di prassi amministrative come quello italiano, invece di prevedere che hanno titolo a concorrere, per gli affidamenti e per le supplenze di insegnamenti universitari, anche i lettori universitari di lingue straniere che abbiano un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un'Università italiana».

III - Osservazioni

11 Hanno presentato osservazioni scritte e orali i ricorrenti, il governo italiano e la Commissione.

12 A sostegno dell'argomento relativo alla discriminazione ingiustificata, i ricorrenti si richiamano alle clausole dei rispettivi contratti che prevedono che essi impartiscano l'insegnamento delle lingue, procedano ad esami scritti e orali e assistano gli studenti nella preparazione delle tesi di laurea. Essi fanno valere inoltre che talune categorie di dipendenti universitari - gli assistenti di ruolo ad esaurimento e i tecnici laureati - il cui rapporto di lavoro, del pari, non è di diritto pubblico o che, quantomeno, non accedono mediante concorso ai posti che occupano risultano equiparate ai ricercatori ai fini dell'accesso alle supplenze di insegnamenti universitari, ai sensi dell'art. 16, primo comma, della legge 19 novembre 1990, n. 341. I ricorrenti sostengono anche che il loro status giuridico è assimilato, dall'art. 6, primo comma, della legge 18 marzo 1958, n. 349, a quello degli assistenti universitari, il cui status è a sua volta disciplinato dal DPR del 1980, mediante riferimento esplicito al regime dei ricercatori confermati. Di conseguenza, nella sentenza 23 luglio 1987, n. 284, la Corte costituzionale ha riconosciuto discriminatoria la disparità di trattamento tra assistenti e lettori di lingua straniera.

13 Il governo italiano e la Commissione sostengono che la questione è irricevibile per carenza della necessaria definizione del contesto fattuale, in quanto il giudice nazionale, nell'ordinanza di rinvio, si è limitato a riferire le opposte affermazioni delle parti, senza procedere all'accertamento dei fatti. La Commissione sostiene che nel procedimento a quo la questione della discriminazione non si pone, in quanto questa attiene al problema preliminare dell'accesso alle categorie di docente di ruolo o di ricercatore, piuttosto che al problema dell'attribuzione delle supplenze. I ricorrenti avrebbero potuto invocare l'art. 48, n. 2, del Trattato e il regolamento n. 1612/68 per contestare la loro esclusione da dette categorie, anziché attendere e contestare l'ultimo provvedimento. Secondo la Commissione la contestazione della prima discriminazione sarebbe ormai preclusa e la Corte non sarebbe competente ad esaminare la questione sollevata dal giudice nazionale nel presente procedimento, che non ha per oggetto una controversia reale, ma rappresenta invece soltanto un mezzo per riaprire un vecchio contenzioso.

14 Per quanto riguarda il merito, il governo italiano sostiene che vi è una differenza oggettiva tra figura e qualifiche dei docenti di ruolo e dei ricercatori, da un lato, e figura e qualifiche dei lettori di lingua straniera, dall'altro. I primi hanno responsabilità didattiche più onerose; le prestazioni dei ricercatori, in particolare, si distinguono da quelle dei lettori di lingua straniera - che svolgono compiti di natura essenzialmente pratica - in quanto si richiede loro un impegno di ricerca scientifica nelle rispettive discipline. Nel caso dei ricercatori e dei docenti di ruolo, le supplenze costituiscono una mera estensione delle loro mansioni contrattuali e sono retribuite soltanto nel caso in cui le ore prestate eccedano l'impegno orario contrattuale dell'interessato, e non sono connesse ad un autonomo posto di lavoro, come invece accadrebbe per i lettori di lingua straniera. Il sistema consente all'Università di utilizzare in maniera razionale le risorse di cui dispone, attribuendo la precedenza ai candidati interni già impegnati in attività di insegnamento analoghe e le cui qualità sono già state accertate mediante concorso. Il governo italiano sostiene inoltre che l'equiparazione degli assistenti universitari ai ricercatori e la conseguente sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 1987, n. 284, si riferivano ad una categoria di lavoratori oramai abolita, che non è paragonabile a quella dei lettori di lingua straniera disciplinata dall'art. 28 del DPR del 1980. La detta equiparazione costituiva una misura transitoria, valida soltanto per coloro i quali ricoprivano la carica di assistente universitario prima delle riforme del 1980. All'udienza il governo italiano ha replicato alle affermazioni dei ricorrenti attinenti al contenuto dei rispettivi contratti dichiarando che tali contratti sono illeciti nella misura in cui eccedono i compiti meramente pratici dell'insegnamento linguistico.

15 La Commissione condivide il punto di vista del governo italiano, in quanto esistono differenze oggettive tra la figura del lettore di lingua straniera e quelle del ricercatore confermato e del docente di ruolo, differenze che la Corte non è in grado di accertare direttamente e che non sono illustrate nell'ordinanza di rinvio. La Commissione sottolinea inoltre la differenza oggettiva esistente tra rapporti di lavoro di diritto pubblico e contratti di lavoro di diritto privato (14).

IV - Presa di posizione

A - Ricevibilità

16 Respingerei l'argomento del governo italiano e della Commissione secondo cui la domanda pregiudiziale in esame è irricevibile per carenza di informazioni sul contesto fattuale del caso. La Corte ha dichiarato che «l'esigenza di giungere ad un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate» (15). Nel caso di specie ciò è stato fatto. E' vero che il giudice nazionale non ha fatto riferimento a fatti da esso accertati, ma si è limitato a riferire le affermazioni delle parti relative ai fatti. Nondimeno, «la scelta del momento in cui è opportuno proporre nel caso concreto la domanda pregiudiziale (...) dipende (...) da considerazioni di economia e di utilità processuali che spettano al solo giudice nazionale, non alla Corte» (16). L'esposizione effettuata dal giudice nazionale di quanto asserito dalle parti illustra chiaramente l'oggetto della controversia e la soluzione della Corte alla questione sollevata dovrebbe a sua volta indicare al giudice nazionale quali elementi fattuali siano rilevanti e debbano essere risolti per giungere alla soluzione del caso. La pronuncia su una questione giuridica può pertanto guidare il giudice nazionale nell'accertamento dei fatti e prevenire una superflua analisi di questioni fattuali complesse ma irrilevanti.

B - La presenza di una discriminazione dissimulata

17 Respingerei anche l'argomento della Commissione secondo cui il presente procedimento tende a riaprire una vecchia questione, ormai preclusa, avente ad oggetto norme discriminatorie in materia di accesso ai posti di docente di ruolo e di ricercatore universitario prima del 1994. Come ha rilevato la Corte: «il rigetto di una domanda presentata da un giudice nazionale è possibile laddove appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario chiesta da detto giudice non ha alcuna relazione con l'effettività o l'oggetto della controversia nella causa principale» (17). Non è questo il caso di specie. Le regole di assunzione anteriori al 1994 configuravano una discriminazione diretta sulla base della cittadinanza. Tuttavia, il principio della parità di trattamento, del quale l'art. 48, n. 2, del Trattato costituisce una specifica enunciazione al pari degli artt. 1 e 3 del regolamento n. 1612/68, vieta non soltanto le discriminazioni palesi, basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, con l'applicazione di altri criteri di distinzione, conduca di fatto allo stesso risultato (18). Nel procedimento O'Flynn/Adjudication Officer (19) la Corte ha avuto modo di esaminare i diversi tipi di circostanze di fatto presentatesi nella giurisprudenza della Corte, nelle quali è stata rilevata una discriminazione dissimulata o indiretta contro taluni lavoratori, sulla base della cittadinanza:

«18 Devono pertanto essere giudicate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente (20) o in gran parte i lavoratori migranti (21), nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti (22) o che rischiano di essere sfavorevoli, in modo particolare, ai lavoratori migranti (23).

19 Una soluzione diversa è ammissibile solo se dette disposizioni siano giustificate da considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, e se siano adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale (24).

20 Dal complesso di tale giurisprudenza discende che, a meno che non sia obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito, una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi.

21 Non è necessario al riguardo accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi, in concreto, a una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti. Basta rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere. Occorre aggiungere che i motivi per cui un lavoratore migrante sceglie di far uso della propria libertà di movimento all'interno della Comunità non possono essere presi in considerazione per valutare la natura discriminatoria di una norma nazionale. La facoltà di valersi di una libertà tanto fondamentale quale la libertà di movimento delle persone non può infatti essere limitata da considerazioni siffatte, di ordine meramente soggettivo».

18 L'individuazione di un criterio nazionale che rischi di sfavorire in modo particolare, o in misura maggiore, i lavoratori migranti, o che possa essere soddisfatto dai lavoratori nazionali più facilmente che dai lavoratori migranti, o che possa operare a particolare detrimento dei lavoratori migranti costituisce, di per sé, un'operazione oggettiva e neutra, che si effettua mettendo a confronto la probabilità relativa che la norma in questione colpisca, rispettivamente, i lavoratori nazionali e i lavoratori migranti. Per esempio, nel caso in cui, come nella causa O'Flynn, è probabile che i familiari dei lavoratori, migranti o nazionali, preferiscano essere inumati nel rispettivo paese di origine, una norma nazionale che limiti il contributo finanziario per le spese funerarie ai casi in cui l'inumazione avviene nel territorio nazionale avrebbe un effetto negativo sproporzionato sui lavoratori migranti.

19 La Corte ha chiarito nel caso O'Flynn che i lavoratori migranti non sono tenuti ad illustrare i tipi di comportamento per i quali sono danneggiati in modo sproporzionato da una data norma nazionale. Il fatto che le norme nazionali che disciplinano l'attribuzione delle supplenze retribuite pregiudichi in maniera sproporzionata i dipendenti non italiani delle facoltà linguistiche delle università italiane è una questione oggettiva. Si può affermare che tale effetto esiste se la sostanziale maggioranza di coloro che possono concorrere alle supplenze retribuite è italiana, mentre la sostanziale maggioranza delle categorie escluse di personale docente delle facoltà in questione non lo è, o se la percentuale di italiani nelle categorie ammesse a concorrere è notevolmente maggiore di quella occupata complessivamente nelle facoltà di cui trattasi. Inoltre, come la Corte ha osservato nella causa O'Flynn, una disposizione di diritto nazionale può essere giudicata discriminatoria quando è in grado di produrre tali effetti sproporzionati, anche se questi ultimi non sono stati accertati in concreto.

20 Una norma nazionale previgente, la quale escludeva i cittadini stranieri dalle categorie ammesse a concorrere, fino a una data relativamente recente (l'anno precedente le pronunce all'origine del presente procedimento), può avere l'effetto in concreto di escludere un numero eccessivo di dipendenti stranieri della facoltà dall'accesso alle supplenze retribuite. Ci vorranno probabilmente vari anni per ristabilire un equilibrio nella rappresentanza dei lavoratori migranti e dei lavoratori nazionali nelle categorie in esame. Si tratta di una conclusione oggettiva, che prescinde dalla liceità delle circostanze che le hanno dato origine. Pertanto, con la riserva dell'accertamento da parte del giudice nazionale, proseguirò sulla base del fatto che, alla luce di tale passata discriminazione, l'applicazione dell'art. 114 del DPR del 1980, come modificato, può danneggiare in maniera sproporzionata i dipendenti non italiani delle facoltà linguistiche delle università italiane.

C - Motivazione

21 Una norma nazionale che favorisca sproporzionatamente i lavoratori nazionali sarà comunque esaminata in prosieguo per determinare se sia giustificata sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza dei lavoratori interessati e se i suoi effetti siano commisurati allo scopo legittimo che si prefigge. In particolare, la Corte ha sottolineato nella sentenza Allué II (25) che le disposizioni del Trattato non ostano all'adozione da parte

degli Stati membri di provvedimenti indistintamente applicabili, intesi a garantire la buona gestione delle loro università tali da riguardare, in particolare, i cittadini degli altri Stati membri, purché queste condizioni siano soddisfatte.

22 Scopo dichiarato dell'art. 114 del DPR del 1980, così come modificato, è quello di consentire l'impiego razionale delle risorse di personale delle università italiane ricorrendo in primo luogo ai docenti di ruolo e ai ricercatori confermati che fanno parte della facoltà di cui trattasi o di una facoltà collegata e, in loro assenza, a membri di pari livello delle facoltà di altre università, laddove sia necessario impartire ulteriori insegnamenti. Si evita di affrontare ulteriori spese se non viene superato l'impegno orario complessivo cui è tenuto per contratto il dipendente interessato. Da questo punto di vista, la competenza del personale cui possono essere affidate le supplenze viene garantita in modo automatico, in quanto detto personale, per essere nominato nel posto che occupa in via principale, ha superato un concorso, è stato confermato dopo un periodo di prova e vi è una corrispondenza funzionale tra la supplenza e le prestazioni già svolte. Viene inoltre invocata la differenza sostanziale tra rapporti di lavoro di diritto pubblico e contratti di lavoro di diritto privato.

23 L'utilizzo razionale delle risorse, la prevenzione di spese superflue e l'accertamento della competenza degli insegnanti sono tutti scopi legittimi nell'ambito di una buona gestione dell'università. Tuttavia, la preclusione assoluta dell'accesso alle supplenze retribuite per talune categorie può costituire un mezzo non commisurato agli scopi da raggiungere.

24 L'obiettivo di utilizzare dapprima i membri interni di una data facoltà può avere una certa validità nei confronti delle candidature di persone che, pur essendo qualificate, non sono già dipendenti dell'università in questione, ma non può giustificare, a mio parere, l'esclusione di coloro che fanno già parte della stessa facoltà, purché per il resto abbiano la necessaria competenza. Inoltre, le norme che riguardano la retribuzione delle sole ore di insegnamento eccedenti quelle previste dal singolo contratto di lavoro possono essere estese assai facilmente ai dipendenti esclusi, in quanto risulta che anche i contratti di questi ultimi prevedono un numero determinato di ore di lavoro per ciascun anno accademico. In ogni caso, mi sembra si possa dubitare che questa norma abbia una qualche probabilità di produrre un risparmio significativo, a meno che non si presuma che vi siano candidati per l'assegnazione di lavoro non retribuito. Non è stato riferito alla Corte che il candidato prescelto dell'Università di Padova, il secondo convenuto nel procedimento a quo, non fosse retribuito.

25 Affronterò ora il problema del riferimento alla titolarità di un particolare incarico di diritto pubblico per quanto attiene all'accertamento della competenza. Tale problema comprende due questioni distinte: da un lato, la questione della garanzia cui dovrebbero dar luogo l'assunzione per concorso e la conferma dopo un periodo di prova e, dall'altro, quello della controversa equivalenza delle mansioni dei lettori di lingua straniera e di quelle dei ricercatori confermati. Per le ragioni che esporremo più esaurientemente in prosieguo, ritengo che sia sproporzionata l'applicazione automatica della norma preclusiva contenuta nell'art. 114 del DPR del 1980, così come modificato, senza tener conto delle qualifiche, dell'esperienza e delle attività di ricerca degli altri docenti candidati. La decisione ultima sull'attribuzione degli incarichi, naturalmente, spetterà sempre all'università. Il ruolo della Corte è soltanto quello di assistere il giudice nazionale nel garantire che, in tale processo decisionale, non vengano poste in essere pratiche discriminatorie ingiustificate.

26 Gli Stati membri possono decidere che, nell'attribuire le supplenze retribuite, le università tengano conto della competenza ufficialmente attestata mediante il superamento di un concorso. La Corte ha dichiarato che gli Stati membri possono del pari stabilire che l'esercizio di talune attività professionali è riservato, a seconda dei casi, ai soggetti titolari di un diploma, di un certificato o di un altro titolo, ai soggetti appartenenti a un ordine professionale o a quelli sottoposti a una determinata disciplina o a un determinato controllo. I cittadini di un altro Stato membro devono, di regola, soddisfare tali condizioni, purché queste siano non discriminatorie e proporzionate (26). Tuttavia, nell'applicare le disposizioni nazionali, gli Stati membri non possono ignorare le conoscenze e le qualifiche già acquisite dall'interessato in un altro Stato membro (27). Essi devono tener conto dell'equivalenza dei diplomi (28) e, se necessario, procedere ad un raffronto tra le conoscenze e le qualifiche richieste dalle loro norme nazionali e quelle delle persone interessate (29).

27 Analogamente, nell'attribuzione delle supplenze ai membri del loro personale le università dovrebbero tener conto di elementi diversi dal superamento di un concorso, quando tali elementi possono rappresentare una garanzia di competenza equivalente. Anche se sarebbe possibile sostenere che questo requisito è applicabile a fortiori nei casi in cui i cittadini stranieri sono rimasti, in passato, di fatto esclusi dai concorsi, esso non è assolutamente limitato a tali casi. I lavoratori migranti potranno sempre possedere qualifiche che, formalmente, differiscono da quelle in possesso dei lavoratori nazionali ma che, una volta esaminate, possono essere riconosciute equivalenti. Si può obiettare che sarebbe eccessivamente gravoso, nell'ambito dell'attribuzione di incarichi ausiliari e temporanei, imporre l'esame dettagliato da parte delle università di una grande varietà di qualifiche, al fine di accertare se queste corrispondano ai livelli richiesti nei concorsi di assunzione. Tuttavia, per i posti temporanei in esame può concorrere, in primo luogo, il personale in servizio presso la facoltà interessata. Le autorità della facoltà dovrebbero già conoscere le qualifiche dei loro lettori di lingua straniera. In forza dell'art. 28 del DPR del 1980, la facoltà avrà attestato la dimostrata e riconosciuta competenza di tali lettori.

28 Analogamente, le università possono tener conto della competenza attestata mediante la conferma degli incarichi di ricercatore, dopo il periodo probatorio triennale. Tuttavia, dovrebbero essere presi in considerazione anche elementi probatori equivalenti. L'università avrebbe potuto decidere che il procedimento di esame precedente il rinnovo dei contratti annuali dei ricorrenti, prima del 1993, equivaleva a quello cui sono sottoposti i ricercatori per ottenere la conferma. Anche in caso contrario, la prova di qualifiche ed esperienze equivalenti a quelle che sarebbero richieste per la conferma, qualora i lettori di lingua straniera fossero sottoposti a tale sistema, dovrebbe soddisfare le legittime preoccupazioni delle autorità universitarie. Una disposizione che non consenta una prova di competenza alternativa di questo genere è eccessivamente restrittiva e pertanto sproporzionata.

29 La questione se di fatto le mansioni dei lettori di lingua straniera e quelle dei ricercatori confermati siano equivalenti ha suscitato risposte notevolmente diverse nelle osservazioni presentate alla Corte. In particolare, non è chiaro se la natura delle loro attività di insegnamento sia analoga, e, pertanto, se una categoria sia meglio qualificata dell'altra per impartire il tipo di insegnamento richiesto dalle supplenze temporanee. Risulta inoltre che i ricercatori, coerentemente con il loro titolo, sono tenuti a svolgere attività di ricerca, che non sono imposte ai lettori di lingua straniera.

30 Per essere proporzionato, un provvedimento che comporta effetti discriminatori deve essere pertinente e non più restrittivo di quanto necessario al raggiungimento del legittimo obiettivo che si prefigge. Come la Corte ha dichiarato nella causa *Asscher/Staatssecretaris van Financiën* (30), una disparità di trattamento tra due categorie di soggetti «può essere qualificata come una discriminazione ai sensi del Trattato quando non sussiste alcuna obiettiva diversità di situazione tale da giustificare una disparità di trattamento su tale punto tra le due categorie». Una distinzione andrebbe fatta soltanto sulla base delle analogie e differenze rilevanti tra l'attività di insegnamento dei lettori di lingua straniera e quella dei ricercatori. Poiché al riguardo l'Università si propone di accertare l'esperienza e la capacità dei candidati ad un incarico, le effettive attività di insegnamento dei candidati, come contemplate dai loro contratti di lavoro e descritte nel programma di studi della facoltà, sono rilevanti al pari dei requisiti formali previsti dal DPR del 1980. La rilevanza di eventuali differenze tra la figura del lettore di lingua straniera e quella del ricercatore dipenderà dalla natura dell'insegnamento supplementare temporaneo da impartire: soltanto le differenze di mansioni e di esperienza che incidano sulla capacità dei candidati di svolgere i compiti richiesti andrebbero prese in considerazione. Questo vale anche per le attività di ricerca. La natura dell'insegnamento temporaneo dovrebbe indicare se l'esperienza di ricerca nella disciplina interessata costituisca o meno un titolo. In ogni caso, l'attività di ricerca di candidati quali i lettori di lingua straniera, anche se non prescritta per contratto, andrebbe presa in considerazione unitamente alle loro ulteriori qualifiche ed esperienze, se la detta attività è attinente all'insegnamento temporaneo in questione. Alla luce delle considerazioni svolte, che varieranno necessariamente per ogni singolo candidato e per ogni posto bandito, è evidente che la differenza tra l'attività di insegnamento prevista dalla legge per i ricercatori e quella dei lettori di lingua straniera non è sufficiente di per sé a giustificare l'esclusione automatica di questi ultimi dalle supplenze temporanee.

31 Indipendentemente da quest'analisi generale, segnalo anche l'affermazione dei ricorrenti secondo cui talune categorie di personale sono assimilate alle categorie, ammesse a concorrere, dei docenti di ruolo e dei ricercatori confermati, benché si tratti di personale non assunto per concorso e che non svolge attività di insegnamento analoghe. Se quest'affermazione sia corretta e se comporti la conseguenza che le categorie di personale assimilate possono allo stesso modo accedere alle supplenze retribuite che si presentino è una questione di diritto italiano, su cui spetta al giudice nazionale pronunciarsi. In caso affermativo, la costante esclusione di categorie quali quella dei lettori di lingua straniera da tali posti, in assenza di un'ulteriore possibile giustificazione non esposta dinanzi alla Corte, potrebbe essere considerata illogica e pertanto sproporzionata.

32 Va anche esaminato l'argomento secondo il quale le supplenze devono essere riservate al personale universitario soggetto di un rapporto di lavoro di diritto pubblico in quanto tali supplenze sono anche esse disciplinate dal diritto pubblico. Si è sostenuto che l'attribuzione di tali posti a personale il cui rapporto di lavoro principale è disciplinato dal diritto privato comporterebbe la creazione di un rapporto giuridico autonomo, anziché la semplice estensione di un contratto di lavoro di diritto pubblico, come avviene nel caso dei docenti di ruolo e dei ricercatori confermati. Tuttavia, nei casi di discriminazione fondata, prima facie, sulla cittadinanza, considero tale argomento eccessivamente formale per giustificare la norma in questione. Alla luce dell'analisi sopra svolta, i dipendenti di diritto privato delle facoltà universitarie di lingue potrebbero sperare di essere nominati soltanto se le loro qualifiche, la loro esperienza e le loro attività di ricerca nel settore specifico fossero sostanzialmente equivalenti a quelle richieste ai dipendenti di diritto pubblico elencati nell'art. 114 del DPR del 1980, così come modificato. Inoltre, l'eventuale attribuzione di supplenze temporanee a tali soggetti non inciderebbe sui loro diritti e doveri a termini del loro contratto di lavoro principale.

33 Nel contesto in esame, vorrei sottolineare la portata limitata della soluzione qui proposta per la parte fondata sul diritto pubblico del sistema universitario italiano. L'art. 28 del DPR del 1980 si basa su una competenza linguistica relativa alla madrelingua per definire una forma specifica di contratto di lavoro di diritto privato, creando in tal modo una categoria discriminatoria praticamente autodefinita e fornendo la base per la contestazione dei ricorrenti. In questo modo l'insegnamento delle lingue straniere dà luogo ad un potenziale di contestazioni per motivi di discriminazione assai maggiore rispetto ad altri rami dell'insegnamento. In questo settore come in altri settori, tuttavia, gli Stati membri mantengono la facoltà di riservare posti universitari ai soggetti di rapporti di diritto pubblico, purché non operino una discriminazione sulla base della cittadinanza. Del pari, non vi sono obiezioni all'assunzione per posti universitari di diritto pubblico mediante concorsi pubblici, o concorsi aperti a tutti coloro che posseggono le qualifiche richieste, tenendo debito conto delle qualifiche o dell'esperienza acquisite negli altri Stati membri (31).

V - Conclusione

34 Alla luce dell'analisi svolta, suggerisco alla Corte di risolvere la questione sottoposta dal giudice nazionale come segue:

«Una normativa nazionale che disciplina l'assegnazione di supplenze retribuite a membri del personale delle università e che dichiara ammissibili soltanto talune categorie del personale, operando a danno dei dipendenti stranieri in spregio del principio di proporzionalità, costituisce un'illecita discriminazione dissimulata nei confronti dei lavoratori sulla base della cittadinanza, a meno che non preveda che si esaminino anche le candidature di

personale appartenente ad altre categorie alla luce delle qualifiche, dell'esperienza e dell'attività di ricerca pertinenti».

(1) - GU L 257, pag. 2.

(2) - La nota non riguarda la versione italiana delle presenti conclusioni.

(3) - Informazioni desunte dalle osservazioni presentate alla Corte dal governo italiano.

(4) - Informazioni desunte dalle osservazioni presentate alla Corte dal governo italiano.

(5) - Art. 7 della legge 21 febbraio 1980, n. 28, citato nelle osservazioni presentate alla Corte dalla Commissione.

(6) - Disposizione citata integralmente nella relazione d'udienza della causa 33/88, Allué e a./Università degli studi di Venezia (Racc. 1989, pag. 1591, in particolare pagg. 1594 e 1595).

(7) - Già citata.

(8) - Cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91 (Racc. 1993, pag. I-4309).

(9) - E' stato questo il termine di paragone considerato dalla Corte al punto 10 e nel dispositivo della sentenza Allué I. La Corte tuttavia, al punto 16, ha paragonato la posizione dei lettori di lingua straniera a quella dei «professori assunti per contratto, che esercitano anch'essi le funzioni di docente senza aver superato un concorso».

(10) - E' stato questo il termine di paragone considerato dalla Corte ai punti 10 e 21 nonché nel dispositivo della sentenza Allué II.

(11) - Punti 12 delle sentenze Allué I e Allué II. Al paragrafo 18 delle sue conclusioni nel procedimento Allué II l'avvocato generale Lenz ha rilevato che il 64% dei lettori di lingua straniera non aveva la cittadinanza italiana. Ciò può derivare dalla diversa classificazione dei lettori, in origine non italiani, divenuti cittadini italiani, in genere, dopo aver contratto matrimonio.

(12) - Con sentenza 28 ottobre 1993, per i primi due ricorrenti, e con ordinanza di reintegro 16 maggio 1994, per il terzo.

(13) - Paragrafo 15 delle conclusioni.

(14) - Questa concezione può essere opposta a quella espressa nelle cause Allué I e Allué II, succitate, nelle quali la Commissione si era adoperata per dimostrare dettagliatamente l'analogia tra il lavoro dei lettori di lingua straniera e quello dei ricercatori, facendo riferimento ai loro compiti rispettivi; v. le rispettive relazioni d'udienza (Racc. 1989, pag. 1591, in particolare pagg. 1596 e 1597, e Racc. 1993, pag. I-4309, in particolare pag. I-4318).

(15) - Cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90, Telemarsicabruzzo e a. (Racc. 1993, pag. I-393, punto 6).

(16) - Causa 14/86, Pretore di Salò/X (Racc. 1987, pag. 2545, punto 11); v., inoltre, cause riunite 36/80 e 71/80, Irish Creamery Milk Suppliers Association e a. (Racc. 1981, pag. 735, punti 7 e 8); causa 72/83, Campus Oil e a. (Racc. 1984, pag. 2727, punti 10 e 11).

(17) - Causa C-143/94, Furlanis (Racc. 1995, pag. I-3633, punto 12).

(18) - Causa 41/84, Pinna (Racc. 1986, pag. 1, punto 24); Allué I (punto 11); Allué II (punto 11).

(19) - Causa C-237/94 (Racc. 1996, pag. I-2617). Le note della citazione che segue sono tratte dal testo originale.

(20) - V. sentenze Pinna, citata, punto 24; Allué I, citata, punto 12, e causa C-27/91, Le Manoir (Racc. 1991, pag. I-5531, punto 11).

(21) - V. sentenze 17 novembre 1992, causa C-279/89, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-5785, punto 42), e 20 ottobre 1993, causa C-272/92, Spotti (Racc. pag. I-5185, punto 18).

(22) - V. sentenze 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-817, punto 10), e 4 ottobre 1991, causa C-349/87, Paraschi (Racc. pag. I-4501, punto 23).

(23) - V. sentenze 8 maggio 1990, causa C-175/88, Biehl (Racc. pag. I-1779, punto 14), e 28 gennaio 1992, causa C-204/90, Bachmann (Racc. pag. I-249, punto 9).

(24) - V., in tal senso, sentenze Bachmann, già citata (punto 27); Commissione/Lussemburgo, già citata (punto 12), e Allué II, già citata (punto 15).

(25) - Punto 15 della sentenza.

(26) - Causa C-55/94, Gebhard (Racc. 1995, pag. I-4165, punti 35-37).

(27) - Causa C-340/89, Vlassopoulou (Racc. 1991, pag. I-2357, punto 15).

(28) - Causa 71/76, Thieffry/Conseil de l'Ordre des avocats à la Cour di Parigi (Racc. 1977, pag. 765, punti 19 e 27); causa 11/77, Patrick/Ministre des Affaires culturelles (Racc. 1977, pag. 1199).

(29) - Vlassopoulou (punto 16); Gebhard (punto 38).

(30) - Causa C-107/94 (Racc. 1996, pag. I-3089, punto 42), il corsivo è mio.

(31) - V. causa C-419/92, Scholz (Racc. 1994, pag. I-505).