

SENTENZA DELLA CORTE
DEL 26 MAGGIO 1982 ¹

**Commissione delle Comunità europee
contro Regno del Belgio**

«Libera circolazione dei lavoratori»

Causa 149/79

Massime

Libera circolazione delle persone — Deroghe — Posti nella pubblica amministrazione — Nozione — Partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri ed alla tutela degli interessi generali dello Stato

(Trattato CEE, art. 48, n. 4)

I posti nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE sono quelli che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'eserci-

zio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato, cui vanno equiparati gli interessi propri delle collettività pubbliche, come le amministrazioni comunali.

Nella causa 149/79,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, Jean Amphoux, in qualità di agente, assistito dal sig. Louis Dubouis, professore nella facoltà di diritto e di scienze politiche dell'Università di Aix-Marseille III, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REGNO DEL BELGIO, rappresentato dal ministro degli affari esteri, con l'agente, sig. Robert Hoebaer, direttore presso il Ministero degli affari esteri, del com-

¹ — Lingua processuale: il francese.

mercio estero, e della collaborazione allo sviluppo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

convenuto,

sostenuto nelle sue conclusioni da

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dai sigg. Martin Seidel e Eberhardt Grabitz, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il cancelliere dell'Ambasciata della Repubblica federale di Germania, 20-22, avenue Émile-Reuter,

REPUBBLICA FRANCESE, rappresentata dai sigg. G. Guillaume, in qualità di agente, e P. Moreau Defarges, in qualità di agente supplente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata di Francia, 2, rue Bertholet,

REGNO UNITO, rappresentato dal sig. W. H. Godwin, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata britannica, 28, boulevard Royal,

intervenanti,

causa avente ad oggetto di far accertare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 48 del Trattato CEE, nonché dal regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, imponendo il requisito della cittadinanza per l'accesso a dei posti che non ricadono sotto l'art. 48, n. 4, del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; G. Bosco, A. Touffait e O. Due, presidenti di Sezione; P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans e U. Everling, giudici,

avvocato generale: S. Rozès
cancelliere: P. Heim

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Lo svolgimento del procedimento

1. Con sentenza interlocutoria 17 dicembre 1980 (Racc. pag. 3881), la Corte, dopo avere stabilito i principi sulla cui base si debbono interpretare l'art. 48, n. 4, del Trattato CEE e la nozione di impiego nella pubblica amministrazione cui fa riferimento dichiarava:

«La Commissione e il Regno del Belgio riesamineranno la materia del contendere alla luce delle considerazioni giuridiche della presente sentenza e faranno relazione alla Corte del risultato di questo esame entro il 1° luglio 1981. La Corte si pronunzierà in via definitiva dopo tale data».

2. A richiesta del Regno del Belgio e della Commissione, la Corte ha prorogato tale termine al 31 ottobre 1981.

La Commissione ed il Regno del Belgio hanno depositato le loro relazioni il 29 e rispettivamente, il 30 ottobre 1981.

3. Dalle suddette relazioni risulta che i rappresentanti delle autorità competenti belghe e dei servizi della Commissione si sono incontrati il 22 giugno ed il 19 ottobre 1981 per discutere delle rispettive posizioni e dei loro problemi.

Pur essendosi svolte in un clima di reciproca comprensione, tali riunioni non hanno tuttavia consentito al Regno del Belgio ed alla Commissione di accordarsi su un'unica relazione da sottoporre congiuntamente alla Corte. Rimane contro-

versa la questione se, tenuto conto delle considerazioni giuridiche contenute nella sentenza della Corte del 17 dicembre 1980, i posti di cui è causa rientrano, in tutto o in parte, tra quelli cui si applica la riserva dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

Non sussiste invece divergenza alcuna sulla natura delle mansioni e delle responsabilità proprie di ciascuno dei suddetti posti. La Commissione — come il Governo belga — si è basata sulla descrizione che la autorità belghe interessate, cioè la SNCB, la SNCV, la Città di Bruxelles e il Comune di Auderghem, hanno dato di ciascun posto in questione.

II — Osservazioni delle parti

Le relazioni si riferiscono ai seguenti posti:

- a) *per la SNCB* (Société nationale des chemins de fer belges):
 - addetto allo smistamento
 - caricatore
 - conduttore
 - pesatore di binari
 - segnalatore
- b) *per la SNCV* (Société nationale des chemins de fer vicinaux):
 - addetto alle pulizie degli uffici
 - manovale imbianchino
 - aiuto guarnitore
 - operaio addetto alla manutenzione delle batterie
 - preparatore di sezioni
 - preparatore di indotti
 - guardiano notturno

- addetto alle pulizie
- addetto alla mensa
- manovale d'officina

c) *per la Città di Bruxelles:*

- falegname
- aiuto giardiniere
- infermiera
- puericultrice
- guardiano notturno
- ispettore capo dell'ufficio tecnico
- ispettore principale
- ispettore dei lavori
- ispettore degli inventari
- sorvegliante
- architetto

d) *per il Comune di Auderghem:*

- architetto
- puericultrice
- infermiera presso i nidi
- aiuto giardiniere
- falegname
- elettricista
- idraulico

Considerata la loro descrizione, specificata negli allegati alle suddette relazioni, la Commissione sostiene che, ad eccezione dei casi degli architetti e degli ispettori, nonché di taluni guardiani notturni, la cui attività di sorveglianza degli edifici o dei luoghi da custodire è atta a consentire loro di accedere con facilità ai segreti della collettività pubblica di cui trattasi, tutti gli altri non possono essere considerati come impieghi nella pubblica amministrazione, implicanti un potere di decisione e di responsabilità caratteristico della potestà d'imperio ed esulano quindi dalla riserva di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato.

Il *Governo belga* sostiene invece,

- a) che i comuni sono articolazioni del potere centrale, responsabili degli in-

teressi generali della collettività locale, e che gli impiegati comunali, venendo frequentemente a contatto con la popolazione, devono per forza essere a questa ben accetti;

- b) che la SNCB e la SNCV garantiscono il pubblico interesse in materia di trasporti e che, data l'importanza di questo settore, è necessario assumere soltanto i cittadini nazionali, soprattutto per i motivi di sicurezza che possono determinarsi in talune situazioni eccezionali, come in caso di guerra o di mobilitazione;

- c) che l'accesso ai posti di ruolo nella pubblica amministrazione, il quale attribuisce ai titolari un vero e proprio diritto alla conservazione del posto ed alla carriera, va particolarmente escluso per i cittadini stranieri, in quanto essi, in seguito ad una promozione o procedendo nella carriera, potrebbero venire ad occupare posti che implicano un potere di decisione e di responsabilità caratteristico della potestà d'imperio.

Per quanto riguarda in particolare i posti presso la SNCB e la SNCV, il *Governo belga* contesta la tesi della Commissione, secondo cui questi non avrebbero alcun rapporto con la tutela degli interessi generali dello Stato. Esso rileva in proposito che è vitale per lo Stato il poter disporre senza rischio di mezzi di comunicazione, in qualsiasi momento ed in qualsiasi circostanza, e che la messa a disposizione, per ordine del *Governo*, di tutti i mezzi necessari per il trasporto delle truppe o del materiale militare in qualsiasi punto del paese ed in qualsiasi momento, è un fattore essenziale per la sicurezza dello Stato. Sotto questo pro-

filo, se si vuole che le ferrovie possano svolgere pienamente il loro compito nei momenti critici, è indispensabile che tutti i dipendenti di ruolo della SNCB e della SNCV siano cittadini nazionali.

Di fatto, l'aspetto della sicurezza non deve essere considerato soltanto dal punto di vista dei rischi di sabotaggio o di spionaggio, poiché è altresì essenziale che il funzionamento dei mezzi di comunicazione sia comunque garantito nel modo più regolare ed efficace. L'argomento della Commissione secondo cui, in periodo di emergenza, si dovrebbero semplicemente allontanare gli stranieri per sostituirli con cittadini nazionali, non può essere accolto. Una volta, infatti, che i cittadini stranieri hanno acquistato la qualità di dipendenti di ruolo — la quale implica la stabilità del posto — non esiste un fondamento giuridico per sospendere, o persino sopprimere, il posto di tali dipendenti, nemmeno in periodo di emergenza. Inoltre, è molto difficile coprire, seduta stante, i posti divenuti vacanti, tenuto conto del fatto che le nuove assunzioni di cittadini nazionali potrebbero effettuarsi solo mediante un concorso, la cui durata è incompatibile con una situazione di emergenza. Infine, ci si può chiedere quale sarebbe la posizione dei dipendenti stranieri allontanati dalle loro mansioni, una volta cessata la situazione di pubblico pericolo. In tal caso, ci si può chiedere se vadano riassunti, con conseguente licenziamento dei cittadini assunti nel frattempo, il che costituirebbe una discriminazione a danno dei secondi, oppure si debbano reintegrare i dipendenti stranieri, mantenendovi inoltre in servizio i cittadini nazionali, il che sarebbe anti-economico.

La Commissione replica che il Governo belga fa dipendere da una situazione, per la quale lo Stato membro ha la possibilità di ricorrere all'art. 48, n. 3, del Trattato.

CEE, la soluzione di un caso disciplinato invece dal n. 4 dello stesso articolo. Essa rileva poi che le ipotizzate misure di sicurezza hanno senso solo per taluni posti di lavoro ben determinati e che il verificarsi di disordini o di una guerra costituisce una circostanza del tutto eccezionale, la cui mera eventualità non basta per giustificare a priori l'esclusione di qualsiasi cittadino degli altri Stati membri dall'accesso a qualunque posto presso le ferrovie.

Gli intervenienti non hanno presentato memorie in questa fase del procedimento.

III — La fase orale

La Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Dubouis; il Regno del Belgio, rappresentato dal sig. Hoebaer; il Regno Unito, rappresentato dal sig. Godwin; la Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. Grabitz; e la Repubblica francese, rappresentata dal sig. Museux, hanno svolto difese orali all'udienza del 30 marzo 1982.

Il Regno del Belgio ha depositato, il 1° aprile 1982, una nota contenente informazioni sulla questione, sollevata dalla Corte all'udienza, delle conoscenze linguistiche richieste per le infermiere e le puericultrici dei nidi e degli asili del comune di Auderghem.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 12 maggio 1982.

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 settembre 1979, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno del Belgio, «imponendo o permettendo che venga imposto il possesso della cittadinanza belga, come requisito per l'assunzione a posti non contemplati dall'art. 48, n. 4, del Trattato, è venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 48 del Trattato e dal regolamento (CEE) n. 1612/68, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità» (GU n. L 257, pag. 2).

- 2 Con sentenza 17 dicembre 1980 (Racc. pag. 3881), la Corte, pronunciandosi in via interlocutoria, ha stabilito alcuni criteri che consentono di determinare la portata dell'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato per i posti che, come quelli di cui è causa, vengono offerti dalle pubbliche amministrazioni.

- 3 I dati contenuti nel fascicolo di causa e forniti dalle parti nella fase scritta e orale non consentivano tuttavia alla Corte di valutare in modo preciso l'effettiva natura delle mansioni caratteristiche dei posti in questione, né di stabilire quali tra i suddetti posti non rientrino nell'ambito di applicazione dell'art. 48, n. 4, soprammenzionato. Essa ha quindi invitato le parti a riesaminare la questione controversa, tenendo conto dei criteri d'interpretazione stabiliti dalla Corte e delle particolarità di ciascun posto.

- 4 La suddetta sentenza 17 dicembre 1980 stabilisce infatti, nel dispositivo, quanto segue:

«La Commissione ed il Regno del Belgio riesamineranno la materia del contendere alla luce delle considerazioni giuridiche della presente sentenza e faranno relazione alla Corte sul risultato di questo esame entro il 1° luglio 1981. La Corte si pronunzierà in via definitiva dopo tale data».

- 5 La Commissione ed il Regno del Belgio, non avendo potuto accordarsi su un'unica relazione da sottoporre congiuntamente alla Corte, hanno depositato, il 29 e, rispettivamente, il 30 ottobre — in seguito alla proroga del termine del 1° luglio 1981 — due relazioni distinte. Dalle suddette risulta che la controversia continua sul punto se, tenuto conto delle considerazioni giuridiche contenute nella sentenza del 17 dicembre 1980, i posti di cui è causa rientrano, in tutto o in parte, fra quelli ai quali si applica la riserva di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato. Non sussiste, invece, alcuna divergenza tra le parti sulla natura delle mansioni e delle responsabilità relative a ciascuno dei posti in questione, che sono descritti in modo sostanzialmente identico nelle due relazioni.

- 6 Ciò premesso, spetta alla Corte dirimere la lite esaminando se ed in quale misura i posti di cui è causa, descritti nelle due relazioni soprammenzionate, si debbano considerare impieghi che rientrano nel campo di applicazione dell'art. 48, n. 4, definito nella sentenza del 17 dicembre 1980.

- 7 Dalla suddetta sentenza, in particolare dai punti n. 12 e n. 19 della motivazione, si desume che i posti ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato, sono quelli che hanno un rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato, cui vanno equiparati gli interessi propri delle collettività pubbliche, come le amministrazioni comunali.

- 8 La Commissione ha ammesso con ragione che, considerati i compiti e le responsabilità ad essi inerenti, alcuni dei posti di cui è causa, descritti nelle suddette relazioni, possono avere le caratteristiche che li fanno rientrare nell'ambito dell'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato, in base ai criteri stabiliti nella sentenza della Corte del 17 dicembre 1980. Si tratta dei posti denominati «ispettore capo dell'ufficio tecnico», «ispettore capo», «ispettore dei lavori», «ispettore degli inventari» e «guardiano notturno», dell'amministrazione comunale di Bruxelles, nonché «architetto» delle amministrazioni comunali di Bruxelles e Auderghem. Di conseguenza, questi punti della lite possono considerarsi risolti.

- 9 Per quanto riguarda invece gli altri posti di cui si parlà nelle relazioni, non risulta che, considerata la natura delle mansioni e delle responsabilità loro proprie, essi siano degli «impieghi nella pubblica amministrazione» ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato.
- 10 La tesi sostenuta dal Regno del Belgio, a proposito di determinati posti nella Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) e nella Société nationale des chemins de fer vicinaux (SNCV), e secondo la quale il problema dell'ammissione di personale straniero andrebbe considerato soprattutto in relazione all'eventualità dell'insorgere di una situazione di pericolo per la sicurezza dello Stato, non può essere accolta con riguardo all'art. 48, n. 4, del Trattato. Detta tesi riguarda un'ipotesi che esula da questa disposizione.
- 11 Per questi motivi, si deve constatare che, imponendo o permettendo che venga imposto il possesso della cittadinanza come condizione per l'assunzione ai posti contemplati nelle relazioni depositate dalle parti il 29 ed il 30 ottobre 1981, ad eccezione di quelli di «ispettore capo dell'ufficio tecnico», «ispettore capo», «ispettore dei lavori», «ispettore degli inventari» e «guardiano notturno», nell'amministrazione comunale di Bruxelles, nonché di quello di «architetto» delle amministrazioni comunali di Bruxelles e Auderghem, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato CEE.

Sulle spese

- 12 A norma dell'art. 69, § 3, del regolamento di procedura, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, la Corte può compensare in tutto o in parte le spese.
- 13 Il Regno del Belgio, essendo rimasto soccombente su più capi, va condannato alla rifusione della metà delle spese sostenute dalla Commissione. Le spese sostenute dagli intervenienti restano a loro carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1° **Imponendo o permettendo che sia imposto il possesso della cittadinanza come condizione per l'assunzione ai posti contemplati nelle relazioni depositate dalle parti il 29 ed il 30 ottobre 1981, ad eccezione di quelli di «ispettore capo dell'ufficio tecnico», «ispettore capo», «ispettore dei lavori», «ispettore degli inventari» e «guardiano notturno», nell'amministrazione comunale di Bruxelles, nonché di «architetto» delle amministrazioni comunali di Bruxelles e Auderghem, il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi impostigli dal Trattato CEE.**

- 2° **La metà delle spese sostenute dalla Commissione è posta a carico del Regno del Belgio. Quelle sostenute dagli intervenienti restano a loro carico.**

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	Due
Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Koopmans
			Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 maggio 1982.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
J. Mertens de Wilmars