

SENTENZA DELLA CORTE
3 luglio 1986 *

Nel procedimento 66/85,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Deborah Lawrie-Blum, residente in Freiburg im Breisgau,

e

Land Baden-Württemberg,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del trattato CEE e dell'art. 1 del regolamento 1612/68,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, presidenti di sezione, G. Bosco, O. Due, F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni presentate:

- per la sig. ra Deborah Lawrie-Blum, ricorrente nella causa principale, dall'avv. Hans-Peter Schmidt, del foro di Friburgo, nella fase scritta del procedimento, e dall'avv. Siegfried de Witt, del foro di Friburgo, nella fase orale,
- per il Land Baden Württemberg, resistente nella causa principale, dall'avv. J. Boulanger, del foro di Mannheim,

* Lingua processuale: il tedesco.

- per il governo del Regno Unito, dal suo agente T. J. G. Pratt, rappresentato dall'avv. David Donaldson QC, di Gray's Inn, nella fase orale,
- per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. Götz zur Hausen e Julian Currall, membri del suo servizio giuridico, nella fase scritta del procedimento, e dal sig. zur Hausen, nella fase orale,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 aprile 1985,

ha pronunciato la presente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

- 1 Con ordinanza 24 gennaio 1985, pervenuta in cancelleria il 14 marzo successivo, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del trattato CEE e dell'art. 1 del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, « relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità » (GU L 257, pag. 2; rettifica nella GU L 295, pag. 12).

Sull'oggetto della controversia

- 2 La suddetta questione è stata sollevata nell'ambito di un procedimento promosso contro il Land Baden-Württemberg dalla sig. ra Deborah Lawrie-Blum, cittadina britannica, che dopo aver superato presso l'università di Freiburg l'esame scientifico per l'insegnamento nei licei-ginnasi non veniva ammessa, dall'Oberschulam (provveditorato agli studi) di Stoccarda e in ragione della sua cittadinanza, al tirocinio che si conclude con il secondo esame di stato, « zweite Staatsprüfung » per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento nei licei-ginnasi.

- 3 Dal fascicolo e dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che nella Repubblica federale di Germania la preparazione professionale degli insegnanti rientra essenzialmente nella competenza dei Länder. Questa preparazione comprende studi universitari, che si concludono con un primo esame di stato (« erste Staatsprüfung »), ed un tirocinio seguito da un secondo esame di stato (« zweite Staatsprüfung »), esame pedagogico per l'abilitazione all'insegnamento.
- 4 All'epoca dei fatti, nel Land Baden-Württemberg, il tirocinio era disciplinato dalla « Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien » (regolamento del ministero della pubblica istruzione e dello sport sul tirocinio e l'esame pedagogico per l'insegnamento nei licei-ginnasi) del 14 giugno 1976 [GBl. Baden-Württemberg, pag. 504, nel frattempo sostituito dal « Verordnung des Ministeriums für Kultus über den Vorbereitungsdienst an Gymnasien » (APrOGymn): regolamento del ministero della pubblica istruzione e dello sport sul tirocinio e sul secondo esame di stato per l'accesso alla carriera di insegnante nei licei-ginnasi] del 31 agosto 1984 (GBl. Baden-Württemberg, pag. 576).
- 5 Il tirocinio, che deve iniziare il futuro insegnante alla pedagogia e all'insegnamento, comprende due fasi, ciascuna di un anno, delle quali la prima consiste in un periodo di preparazione presso un istituto specializzato (Seminar) e presso una scuola, generalmente pubblica, alla quale il tirocinante viene assegnato, e la seconda serve all'ulteriore sviluppo della capacità e qualità necessarie per svolgere funzioni pedagogiche e didattiche nella scuola; durante questo secondo periodo, al tirocinante può essere richiesto di insegnare in varie classi di liceo-ginnasio, dapprima sotto la guida diretta di un insegnante esperto, poi, durante gli ultimi sei mesi, in modo autonomo, fino ad un totale di undici ore settimanali di lezione.
- 6 Il completamento del tirocinio e il possesso del diploma relativo al secondo esame di stato sono giuridicamente indispensabili per l'accesso alla professione di insegnante negli istituti scolastici pubblici, e necessari, in pratica per quanto riguarda gli istituti scolastici privati.
- 7 Il candidato ammesso viene nominato « Studienreferendar » (tirocinante), acquista così lo status di pubblico dipendente revocabile (Beamter auf Widerruf) e gode, a questo titolo, di tutti i vantaggi inerenti alla qualità di pubblico dipendente. L'accesso al tirocinio è riservato dai menzionati regolamenti del 1976 e del 1984 a coloro che posseggono i requisiti personali necessari per accedere al pubblico impiego. A norma del § 6 del Landesbeamtengesetz für Baden-Württemberg (legge del Baden-Württemberg concernente il pubblico impiego), nella versione dell'8

agosto 1979 (GBl. pag. 398), è richiesta la cittadinanza tedesca, ai sensi dell'art. 116 della legge fondamentale salvo espressa deroga concessa dal ministro degli interni per tassative esigenze di servizio.

- 8 Essendole stato rifiutato l'accesso al tirocinio perché non possedeva la cittadinanza tedesca, la sig. ra Lawrie-Blum agiva dinanzi al Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Friburgo per l'annullamento di tale rifiuto, sostenendo che questo era incompatibile con le norme comunitarie che vietano ogni discriminazione, in ragione della cittadinanza nell'accesso all'impiego. Il Verwaltungsgericht di Friburgo e in seconda istanza il Verwaltungsgerichtshof (corte d'appello amministrativa) del Baden-Württemberg respingevano la domanda, ritenendo che, a norma dell'art. 48, n. 4, del trattato CEE, gli impieghi nella pubblica amministrazione sono sottratti alle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori; il giudice d'appello aggiungeva che l'insegnamento pubblico è escluso dal campo di applicazione del trattato, in quanto non costituisce un'attività economica.
- 9 Adito con ricorso per cassazione (« Revision ») dalla sig. ra Deborah Lawrie-Blum, il Bundesverwaltungsgericht decideva di sospendere il procedimento finché la Corte di giustizia non si fosse pronunciata in via pregiudiziale sulla seguente questione:

« se le norme di diritto comunitario relative alla libera circolazione dei lavoratori [art. 48 del trattato CEE, art. 1 del regolamento CEE del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612 (GU L 257, pag. 2, rettificato nella GU L 295, pag. 12, e successivi emendamenti)] attribuiscono ai cittadini di uno stato membro il diritto di essere ammessi in un altro stato membro ad un tirocinio statale per un posto di insegnante alle stesse condizioni del cittadino nazionale, anche se, a norma del diritto nazionale, il tirocinante è un pubblico impiegato (in questo caso, revocabile secondo le norme tedesche sul pubblico impiego) e deve insegnare da solo e se, a norma del diritto nazionale, l'accesso al pubblico impiego presuppone la cittadinanza nazionale ».

- 10 Con la sua questione il giudice nazionale mira in sostanza ad accertare, in primo luogo, se un tirocinante, che compia, con lo status di pubblico dipendente, un periodo di preparazione alla professione di insegnante, durante il quale egli fornisce prestazioni didattiche retribuite, debba essere considerato « lavoratore » ai sensi dell'art. 48 del trattato CEE e, in secondo luogo, se un siffatto tirocinio debba essere considerato un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, l'accesso al quale può essere rifiutato ai cittadini degli stati membri.

- 11 Nell'ordinanza di rinvio, accuratamente motivata, il Bundesverwaltungsgericht indica che, a suo parere, il tirocinante nominato pubblico dipendente revocabile non può essere considerato « lavoratore » ai sensi dell'art. 48 del trattato CEE e rientra, in ogni caso, nella riserva stabilita dall'art. 48, n. 4 in quanto svolge compiti di carattere pubblico o partecipa alla tutela degli interessi generali dello stato.

Sulla nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48, n. 1

- 12 La sig. ra Lawrie-Blum sostiene che qualsiasi attività retribuita deve essere considerata attività economica, senza che il campo nel quale essa viene svolta debba necessariamente essere di natura economica. Un'interpretazione restrittiva dell'art. 48, n. 1, ridurrebbe la libera circolazione ad un semplice strumento dell'integrazione economica, sarebbe contrastante con la più ampia finalità di creazione di un'area di libera circolazione per i cittadini comunitari e priverebbe, infine, la riserva di cui al n. 4, dell'art. 48 di qualsiasi significato autonomo. A suo avviso, nella nozione di lavoratore rientra chiunque svolga, a vantaggio e alle dipendenze di un altro soggetto, contro retribuzione, un lavoro prestabilito da altri, indipendentemente dalla natura giuridica del suo rapporto di lavoro.
- 13 Il Land Baden-Württemberg fa proprie le considerazioni svolte dal Bundesverwaltungsgericht nell'ordinanza di rinvio, secondo cui l'attività del tirocinante, che rientra nella politica dell'istruzione, non è un'attività economica ai sensi dell'art. 2 del trattato. La nozione di « lavoratore » ai sensi dell'art. 48 del trattato e del regolamento n. 1612/68 comprenderebbe solo le persone legate al datore di lavoro da un rapporto di diritto privato e non quelle occupate nell'ambito di un rapporto di diritto pubblico. Il tirocinio dovrebbe essere considerato come l'ultima fase della preparazione professionale del futuro insegnante.
- 14 Il governo del Regno Unito sostiene che la distinzione tra studente e lavoratore deve essere basata su criteri obiettivi e che la nozione di « lavoratore » ai sensi dell'art. 48 dev'essere definita in base al diritto comunitario. Un criterio per definire tale nozione consisterebbe nel fatto che una parte si sia impegnata a prestare servizi, contro retribuzione, ad un'altra parte, nei cui confronti la prima si trova in un rapporto di subordinazione per quanto riguarda le condizioni di esecuzione del lavoro. Nella fattispecie, si dovrebbe prendere in considerazione il fatto che il tirocinante, perlomeno alla fine del periodo di tirocinio, deve impartire lezioni e

svolge così un'attività avente un valore economico, per la quale riceve un corrispettivo basato sullo stipendio minimo di un insegnante di ruolo.

- 15 Secondo la Commissione il solo criterio per l'applicazione dell'art. 48 è l'esistenza di un rapporto di lavoro indipendentemente dalla natura giuridica di tale rapporto e dallo scopo perseguito. Il fatto che il tirocinio costituisca una preparazione obbligatoria all'esercizio di una professione e che esso venga effettuato nell'ambito del pubblico impiego è, a suo avviso, irrilevante, dal momento che esistono le caratteristiche obiettive della nozione di lavoratore, cioè un rapporto di dipendenza nei confronti del datore di lavoro (a prescindere dalla natura di tale rapporto), l'effettiva corresponsione di prestazioni e il pagamento di una retribuzione.
- 16 Poiché la libera circolazione dei lavoratori costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità, la nozione di lavoratore ai sensi dell'art. 48 non può essere interpretata in vario modo, con riferimento agli ordinamenti nazionali, ma ha portata comunitaria. La nozione comunitaria di lavoratore, che definisce la sfera d'applicazione di tale libertà fondamentale, non può essere interpretata restrittivamente (sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035).
- 17 Tale nozione dev'essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. Ora, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione.
- 18 Nella fattispecie, è accertato che il tirocinante è sottoposto, per l'intera durata del tirocinio, alla direzione e alla sorveglianza della scuola alla quale è assegnato, che gli impone le prestazioni da fornire e gli orari di lavoro, e di cui egli deve eseguire le istruzioni e osservare i regolamenti.

Durante una parte sostanziale del tirocinio egli deve impartire lezioni agli alunni della scuola, prestando così, a favore di quest'ultima, servizi che hanno un certo valore economico. Le somme che egli percepisce possono essere considerate come una retribuzione in contropartita dei servizi prestati e degli obblighi inerenti allo svolgimento del tirocinio. Si deve quindi constatare che, nella fattispecie, i tre criteri per la sussistenza di un rapporto di lavoro sono soddisfatti.

- 19 Il fatto che il tirocinio per l'insegnamento possa essere considerato, analogamente ai periodi di apprendistato per altre professioni, come una preparazione pratica collegata all'esercizio vero e proprio dell'attività professionale non osta all'applicazione dell'art. 48, n. 1, se il servizio viene prestato alle stesse condizioni di un'attività subordinata.
- 20 Né si può obiettare che le prestazioni fornite nell'ambito dell'insegnamento non rientrano nel campo di applicazione del trattato in quanto non sarebbero di natura economica. Per l'applicazione dell'art. 48 è infatti necessario soltanto che l'attività presenti il carattere di una prestazione di lavoro retribuita, indipendentemente dal settore nel quale essa viene svolta (cfr. sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave, Racc. pag. 1405). La natura economica delle attività in questione può d'altronde essere negata per il fatto ch'esse vengono esercitate in un regime di diritto pubblico; come la Corte ha dichiarato nella sentenza 12 febbraio 1974 (causa 152/73, Sotgiu, Racc. pag. 153), la natura del rapporto giuridico che intercorre fra il lavoratore ed il datore di lavoro — status di diritto pubblico o contratto di diritto privato — è infatti irrilevante per l'applicazione dell'art. 48.
- 21 Neppure la circostanza che il tirocinante svolga solo un numero ridotto di ore di lezione settimanali e percepisca solo una retribuzione inferiore al minimo dello stipendio di un insegnante di ruolo all'inizio della carriera osta alla sua qualificazione come lavoratore. Nella suddetta sentenza Levin, la Corte ha infatti dichiarato che le nozioni di « lavoratore » e di « attività subordinata » devono essere intese in modo da includervi anche coloro che, non svolgendo un'attività a tempo pieno, percepiscono solo una retribuzione inferiore a quella contemplata per l'attività a tempo pieno, purché si tratti dell'esercizio di attività reali ed effettive. Quest'ultima condizione non viene messa in dubbio nella fattispecie.
- 22 La prima parte della questione va quindi risolta nel senso che un tirocinante che compia, sotto la direzione e la sorveglianza delle autorità scolastiche, un periodo di preparazione alla professione di insegnante, durante il quale fornisce prestazioni didattiche retribuite dev'essere considerato « lavoratore » ai sensi dell'art. 48, n. 1, del trattato CEE, indipendentemente della natura giuridica del rapporto d'impiego.

Sulla nozione di impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4

- 23 La sig. ra Deborah Lawrie-Blum osserva che, secondo la giurisprudenza, un'attività rientra nella riserva dell'art. 48, n. 4, solo se implica l'esercizio di pubblici poteri e contribuisce alla salvaguardia degli interessi generali dello stato. Ora, l'attività dell'insegnante e, a fortiori, quella del tirocinante non implicano esercizio di pubblici poteri.
- 24 Secondo il Land Baden-Württemberg, che fa proprie le considerazioni del Bundesverwaltungsgericht, il tirocinante nell'ambito della sua attività esercita effettivamente pubblici poteri organizzando i corsi, attribuendo voti agli alunni e partecipando alla decisione sul loro passaggio alla classe superiore. In ogni caso, la sua attività contribuirebbe alla tutela degli interessi generali dello stato, fra i quali è compreso l'insegnamento, il che sarebbe, già di per sé, sufficiente per giustificare l'applicazione dell'art. 48, n. 4.
- 25 Secondo la Commissione, la riserva dell'art. 48, n. 4, è sottoposta alla condizione formale che l'impiego implichi lo svolgimento di compiti di carattere pubblico e alla condizione sostanziale ch'esso implichi l'esercizio di pubblici poteri e contribuisca alla tutela degli interessi generali dello stato, due criteri che devono essere intesi cumulativamente. Ora, la normale attività dell'insegnante nelle scuole pubbliche e, a fortiori, nelle scuole private non risponde a questi presupposti.
- 26 Per risolvere tale questione, si deve ricordare che l'art. 48, n. 4, in quanto deroga al principio fondamentale della libera circolazione e della non discriminazione dei lavoratori comunitari, deve essere interpretato in modo da limitarne la portata a quanto è strettamente necessario per la salvaguardia degli interessi che tale norma consente agli stati membri di tutelare. Come la Corte ha ritenuto nella sentenza 3 giugno 1986 (causa 307/84, Commissione/Francia, Racc. 1986, pag. 1725) l'accesso a taluni posti non può essere limitato per il fatto che in un determinato stato membro le persone nominate a tali posti hanno lo status di pubblici dipendenti. Se infatti, l'applicazione dell'art. 48, n. 4, fosse subordinata alla natura giuridica del rapporto esistente tra il lavoratore e l'amministrazione, gli stati membri avrebbero la possibilità di determinare, a loro piacimento, i posti che rientrano in tale norma derogatoria.

- 27 Come la Corte ha già precisato nelle sentenze 17 dicembre 1980 (causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3881) e 26 maggio 1982 (causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 1845) per « impieghi nella pubblica amministrazione » ai sensi dell'art. 48, n. 4, esclusi dal campo di applicazione dei nn. da 1 a 3 dello stesso articolo, deve intendersi un complesso di posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello stato o delle altre collettività pubbliche e che presuppongono, perciò, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello stato, nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. La deroga riguarda soltanto i posti che, tenuto conto dei compiti e delle responsabilità ad essi inerenti, possono avere le caratteristiche delle attività specifiche dell'amministrazione nei campi sopra descritti.
- 28 Queste condizioni molto rigorose non sono soddisfatte nel caso dell'insegnante tirocinante, anche se, effettivamente, egli prende le decisioni indicate dal Land Baden-Württemberg.
- 29 Di conseguenza, la seconda parte della questione va risolta nel senso che il tirocinio per la professione di insegnante non può essere considerato come un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, l'accesso al quale può essere rifiutato ai cittadini degli altri stati membri.

Sulle spese

- 30 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 24 gennaio 1985, dichiara:

- 1) **Un tirocinante che compia, sotto la direzione e la sorveglianza delle autorità scolastiche, un tirocinio di preparazione alla professione di insegnante, durante il quale fornisce prestazioni didattiche retribuite, dev'essere considerato « lavoratore » ai sensi dell'art. 48, n. 1, del trattato CEE, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto d'impiego.**
- 2) **Il tirocinio per la professione di insegnante non può essere considerato come un impiego nella pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, l'accesso al quale può essere rifiutato ai cittadini degli altri stati membri.**

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 luglio 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart