

pubblica amministrazione è inammissibile, giacché implica una restrizione dei diritti di questi cittadini che va ol-

tre quanto è necessario per garantire l'osservanza degli scopi perseguiti da questa disposizione.

Nella causa 149/79,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico, Jean Amphoux, in qualità di agente, assistito dal sig. Louis Dubouis, professore presso la facoltà di diritto e di scienze politiche dell'università di Aix-Marseille III, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico, sig. Mario Cervino, 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 commercio estero e della collaborazione allo sviluppo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'Ambasciata del Belgio, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

convenuto,

sostenuto nelle sue conclusioni

dalla 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,

dalla 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,

dal 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,

intervenienti,

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 la condizione di 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; P. Pescatore e T. Koopmans, presidenti di Sezione; Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, G. Bosco e A. Touffait,

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento scritto

1. Essendo venuto a conoscenza del fatto che il possesso della cittadinanza belga era stato richiesto per l'accesso a dei posti presso collettività o enti pubblici belgi (quali la città di Bruxelles, il comune d'Auderghem, la Société nationale des chemins de fer belges e la Société nationale des chemins de fer vicinaux), indipendentemente dalla natura delle mansioni da svolgere, la Commissione ha

ritenuto che una prassi del genere fosse incompatibile con le norme del diritto comunitario che garantiscono la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità.

Secondo la Commissione, infatti, la sola eccezione ammessa a tale principio è quella di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato CEE, per gli «impieghi nella pubblica amministrazione», eccezione che va tuttavia interpretata nel senso che essa riguarda unicamente i posti che implicano la partecipazione effettiva dei loro tito-

lari all'esercizio dei pubblici poteri. Orbene, i posti di cui trattasi (operai non qualificati, caricatori, posatori di binari, ecc., per quanto riguarda le offerte provenienti dalle aziende ferroviarie; infermiere, puericultrici, guardiani notturni, architetti, operai qualificati quali idraulici, falegnami, elettricisti e operai semi qualificati, ecc., per quanto riguarda le offerte provenienti dalla città di Bruxelles e dal comune di Auderghem) non si distinguono affatto, secondo la Commissione, da posti analoghi presso imprese private esercenti un'attività industriale o commerciale.

Con lettera 1° aprile 1977 la Commissione comunicava quindi al Governo belga le proprie preoccupazioni in proposito. Essa invitata poi la rappresentanza permanente del Belgio ad intervenire presso il proprio Governo affinché le autorità e gli uffici nazionali competenti avessero conoscenza delle norme comunitarie in fatto di accesso al lavoro dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri e si astenessero, nei confronti di detti lavoratori, da qualsiasi discriminazione incompatibile con tali norme.

Con lettera 15 luglio 1977, la rappresentanza permanente del Belgio comunicava alla Commissione, fra l'altro, che la città di Bruxelles, dopo aver sottoposto la questione al ministro di tutela, onde sapere se il comportamento suggerito dalla Commissione non fosse in contrasto con l'art. 6 della Costituzione belga, avrebbe continuato nel frattempo ad assumere il personale secondo le modalità criticate, del resto identiche a quelle adottate dalla segreteria permanente di assunzione per il personale dello Stato.

Stando così le cose, la Commissione decideva di avviare il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato contro il Regno del Belgio, che è stato posto in grado di

presentare le proprie osservazioni a proposito della trasgressione addebitatagli.

Gli argomenti addotti dal Governo belga per dimostrare l'inesistenza di qualsiasi trasgressione non venivano accolti dalla Commissione, la quale il 2 aprile 1979 emetteva un parere motivato invitando il Regno del Belgio a fare quanto necessario per porre fine alla trasgressione nel termine di un mese a partire dalla notifica del parere stesso.

A richiesta del Governo belga, la Commissione acconsentiva a prorogare al 4 giugno 1979 il termine impartito al Belgio per uniformarsi alla normativa comunitaria.

Essendo scaduto il termine senza che il Belgio avesse adottato i provvedimenti all'uopo necessari, il 28 settembre 1979 la Commissione ha presentato alla Corte di giustizia un ricorso per trasgressione.

2. Con atti depositati il 17 gennaio 1980 e, rispettivamente, il 22 gennaio 1980 e il 1° febbraio 1980, i Governi del Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese hanno chiesto di essere ammessi ad intervenire nella causa, a sostegno delle conclusioni del Regno del Belgio. Gli interventi sono stati ammessi con ordinanze della Corte 30 gennaio 1980, per quanto riguarda i due primi Governi, e 13 febbraio 1980, per quanto riguarda il terzo.

3. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale dopo aver invitato il Governo belga a produrre, prima dell'udienza, copia di tutte le «offerte d'impiego» menzionate nel ricorso della Commissione.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

- «1. Dichiarare che il Regno del Belgio, imponendo o permettendo che sia imposto il possesso della cittadinanza belga come condizione 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.
2. Condannare il Regno del Belgio alle spese».

Il *convenuto* conclude che la Corte voglia:

- dichiarare infondato il ricorso della Commissione;
- condannare la Commissione alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Commissione delle Comunità europee* osserva anzitutto che non si deve perdere di vista l'estensione effettiva della deroga, di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato CEE, al principio del divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, in fatto di impiego, condizioni di lavoro e di retribuzione, tra i cittadini degli Stati membri. Questa deroga non può affatto essere interpretata estensivamente, come sostiene il Governo belga. La giurisprudenza della Corte ha ormai stabilito in modo chiarissimo che, in vista della

stessa natura del principio della libera circolazione delle persone, le deroghe ammesse dall'art. 48, n. 4, del Trattato, vanno necessariamente interpretate in senso restrittivo.

Secondo la Commissione, la nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» è essa stessa una nozione comunitaria. In caso diverso, gli Stati membri potrebbero, con l'espedito di definire unilateralmente tale nozione, eludere a loro piacimento l'applicazione della libera circolazione dei lavoratori.

Quanto al contenuto di tale nozione, è chiaro che non è possibile determinarlo con riguardo alla qualità del datore di lavoro, nè con riguardo al tipo di rapporto giuridico esistente fra il titolare del posto e l'amministrazione da cui questo dipende. I soli criteri di cui ci si può valere sono in realtà — come l'avvocato generale Mayras ha precisato nella causa 152/73, Sotgiu — «dei criteri sostanziali attinenti alle attribuzioni del posto occupato nell'amministrazione ed all'attività realmente svolta dal titolare del posto stesso».

Secondo la Commissione, questi criteri devono consentire agli Stati membri di limitare l'accesso degli stranieri a dei posti pubblici solo qualora si tratti di posti che mettano i loro titolari in grado di partecipare direttamente all'esercizio dei pubblici poteri o di valersi di prerogative d'imperio nei confronti degli amministrati. Ciò non vale manifestamente per i posti che costituiscono oggetto delle offerte d'impiego di cui trattasi nella presente causa.

La Commissione confuta inoltre gli argomenti addotti dal Governo belga in sede precontenziosa.

Per quanto riguarda il richiamo all'art. 6, 2° comma, della Costituzione belga, essa ricorda, in primo luogo, essere costante giurisprudenza che Stato membro non

può invocare difficoltà d'ordine costituzionale o giuridico, né disposizioni, prassi o situazioni del proprio diritto nazionale onde giustificare l'inosservanza degli obblighi impostigli dal Trattato e, in secondo luogo, che, dato che la nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» è una nozione di diritto comunitario, gli Stati membri non possono richiamarsi al proprio ordinamento giuridico interno onde determinare, ciascuno per quanto lo riguarda, la nozione stessa.

Quanto all'argomento secondo cui l'applicazione dell'art. 48 del Trattato e del regolamento n. 1612/68 sarebbe subordinata alla previa adozione di provvedimenti comunitari di armonizzazione relativi alla nozione di «impiego nella pubblica amministrazione», la Commissione rileva di non aver mai sostenuto né accettato una tesi del genere.

Essa conclude quindi che uno Stato membro non può, senza venir meno ai propri obblighi, riservare o lasciar riservare ai propri cittadini dei posti le cui mansioni non implicano partecipazione effettiva all'esercizio dei pubblici poteri.

Nel controricorso il *Governo belga* precisa che le sue osservazioni riguarderanno essenzialmente due punti: la portata dell'eccezione costituita dal n. 4 dell'art. 48 del Trattato e l'esame della nozione di pubblici poteri.

Quanto al primo punto, è manifesto che «l'impiego nella pubblica amministrazione» è una nozione chiara e precisa

che non ha bisogno d'interpretazione. Se cionondimeno si ritenesse necessaria un'interpretazione, ci si dovrebbe richiamare all'intenzione del legislatore, cioè alla volontà degli Stati membri all'atto dell'elaborazione del Trattato. È fuori dubbio che gli scopi del Trattato lasciano intatto il potere dello Stato di fissare i limiti del settore pubblico e che non vi è una concezione comunitaria relativa agli scopi, all'ampiezza ed alle modalità dell'azione delle pubbliche autorità. In questo contesto, è logico ritenere che nell'elaborare il Trattato i Governi abbiano voluto riservarsi le condizioni d'accesso al pubblico impiego.

Inoltre, il principio dell'esclusione degli stranieri dal pubblico impiego si ritrova nelle costituzioni dei vari Stati membri. Se è vero che il diritto comunitario prevale sul diritto, anche costituzionale, degli Stati membri, non è men vero che le costituzioni degli Stati membri contribuiscono a determinare il contenuto del diritto comunitario nei suoi principi fondamentali e che esse possono quindi servire come criterio interpretativo delle norme comunitarie qualora si discuta di tali principi. L'interpretazione suggerita dalla Commissione presuppone che dette fonti costituzionali, in particolare l'art. 6 della Costituzione belga, siano incompatibili col diritto comunitario. La Commissione non fornisce tuttavia alcuna prova circa tale incompatibilità. È invece possibile accertare, basandosi sui testi costituzionali, quali siano state le intenzioni degli Stati nell'elaborare il Trattato: è evidente che gli Stati hanno rifiutato di essere costretti ad assumere del personale di cittadinanza straniera e che l'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, sancisce questo rifiuto.

Il regolamento n. 1612/68 stabilisce all'art. 8 che «il lavoratore cittadino di uno

Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro ... può essere escluso dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico ed all'esercizio di una funzione di diritto pubblico». Se il lavoratore straniero può quindi essere escluso da determinate attività normalmente connesse all'esercizio dei suoi diritti sindacali, giacché si tratta di attività che implicano la partecipazione alla gestione della cosa pubblica (ad esempio, la presenza dei rappresentanti sindacali nei consigli d'amministrazione di vari enti pubblici di carattere economico), gli stessi principi che consentono questa esclusione debbono valere per quanto riguarda l'accesso degli stranieri ai posti nella pubblica amministrazione.

Va poi rilevato che l'art. 48, n. 4, non corrisponde, nella lettera, ad altre eccezioni a norma del Trattato. L'art. 55, 1° comma, ad esempio, contempla una deroga alla libertà di stabilimento, per le attività professionali che possano implicare l'«esercizio dei pubblici poteri». Questo articolo si riferisce quindi ad un concetto funzionale, mentre l'art. 48, n. 4, si riferisce ad un concetto istituzionale, cioè alla pubblica amministrazione.

Va inoltre rilevato che nulla avrebbe impedito al legislatore di usare nell'art. 48 la stessa formula che nell'art. 55. Se non lo ha fatto, ciò indica che esso ha voluto dare all'eccezione di cui all'art. 48 una portata che non fosse limitata all'«esercizio dei pubblici poteri».

La relazione presentata dalla Commissione giuridica del Parlamento europeo il 12 gennaio 1972 (documento di seduta n. 225/71) constata anch'essa che non sussiste un obbligo giuridico degli Stati membri di ammettere gli stranieri nei posti della pubblica amministrazione.

Infine, nella sentenza Sotgiu (causa 152/73), citata dalla Commissione, la Corte si è limitata a dichiarare incompatibile col diritto comunitario qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza nei confronti di uno straniero che sia stato ammesso nel pubblico impiego e non si è affatto pronunziata sull'obbligo degli Stati membri di ammettere uno straniero a questo o quel posto della loro pubblica amministrazione.

Nella denegata ipotesi che la nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» sia una nozione comunitaria, il Governo belga contesta che essa possa essere interpretata alla luce del concetto di «partecipazione effettiva all'esercizio dei pubblici poteri». Un'interpretazione del genere sarebbe infatti possibile solo rifacendosi alla classificazione dei posti nella pubblica amministrazione. Questa classificazione, che potrebbe essere effettuata tanto in base alla natura dell'ente, quanto in base alla natura delle mansioni svolte, non è mai stata tentata, date le enormi difficoltà che essa implicherebbe. In pratica, la sola distinzione presa in considerazione dall'amministrazione belga per l'accesso degli stranieri al pubblico impiego è quella fra regime statutario e regime contrattuale. Gli stranieri non possono fruire che di quest'ultimo

regime, che è temporaneo e che esclude qualsiasi possibilità di carriera nella pubblica amministrazione.

membri, ad esaminare la questione. Del resto esso consente sin d'ora ai cittadini degli altri Stati membri l'accesso a determinati posti della sua pubblica amministrazione.

Comunque, il problema della valutazione dell'esercizio dei pubblici poteri è molto difficile da risolvere. In proposito, il Governo belga ricorda una frase dell'avvocato generale Mayras nelle conclusioni della causa Sotgiu, secondo la quale occorre «al tempo stesso sottrarsi alle divergenze ed alle contraddizioni insite in un'interpretazione basata su criteri tratti dal diritto nazionale, ma anche cercare di non cristallizzare la nozione in una definizione troppo restrittiva che sarebbe difficile applicare a situazioni molto diverse».

L'atteggiamento della Commissione in proposito è paradossale e contraddittorio. Pur sostenendo l'efficacia diretta di una disposizione chiara e non equivoca, essa ritiene cionondimeno necessario interpretarla in base ad un concetto generale ed impreciso. Quando le si suggerisce di chiarire questo concetto poco pratico mediante regolamento o direttiva, essa si rifiuta pur erigendosi a giudice dell'applicazione di questo concetto da parte degli Stati membri.

Nel caso in cui le Comunità europee si proponessero di studiare il problema dell'accesso al pubblico impiego di uno Stato membro per i cittadini degli altri Stati membri, il Regno del Belgio sarebbe disposto, d'intesa con gli altri paesi

Nella replica la *Commissione* osserva che la tesi sostenuta al primo punto del controricorso equivale al negare qualsiasi contenuto comunitario alla nozione di «impiego nella pubblica amministrazione». Orbene, l'art. 48, n. 4, in cui è contenuta detta nozione, è strettamente connesso con le restanti disposizioni dello stesso articolo, le quali sono senza dubbio norme di diritto comunitario. Ammettendo delle eccezioni all'applicazione di tali disposizioni, il n. 4 di cui sopra contribuisce a determinare la portata e gli va quindi attribuita la stessa natura di norma comunitaria. Lasciare a ciascuno Stato membro la cura di definire secondo i propri criteri nazionali cosa si debba intendere per «impiego nella pubblica amministrazione», significherebbe lasciare gli Stati membri padroni di determinare, ciascuno per proprio conto, la portata dell'eccezione di cui all'art. 48, n. 4 e quindi l'estensione del campo d'applicazione del principio della libera circolazione delle persone, senza alcun limite né alcun controllo comunitario. Gli Stati potrebbero in tal caso far variare nel tempo, a seconda del loro interesse, la portata di detta eccezione, giocando sull'evoluzione della loro nozione nazionale di «impiego nella pubblica amministrazione», il che, data la tendenza persistente all'espansione del settore pubblico negli Stati membri, implicherebbe il rischio di contrazione del campo della libera circolazione. La tesi del Governo belga, la quale porta ad una concezione estensiva della deroga di cui all'art. 48, n. 4, non trova del resto alcun appiglio nel Trattato, in cui tutte le deroghe ai principi comunitari effettuate a fa-

vore dell'autonomia degli Stati sono soggette a limiti ed a condizioni molto rigorose.

La Commissione ribatte poi specificamente agli argomenti addotti dal Governo belga.

Dato che l'interpretazione storica non può essere usata nel diritto comunitario, è inutile rifarsi alle intenzioni degli autori del Trattato, le quali del resto, nella parte in cui sono note, non suffragano affatto la tesi del convenuto.

Per quanto riguarda le norme costituzionali nazionali, è evidente che le norme comunitarie prevalgono sulle norme nazionali, indipendentemente dal loro grado di efficacia e che non si può ammettere l'esistenza di principi generali del diritto riconosciuti dagli Stati membri che siano in contrasto col diritto comunitario.

Il richiamo all'art. 8 del regolamento n. 1612/68, a sua volta, non milita affatto per l'interpretazione estensiva dell'art. 48, n. 4, e ciò per il fatto che la disposizione prima menzionata è informata allo stesso principio della seconda e va quindi applicata entro gli stessi limiti rigorosi.

Quanto alla lettera dell'art. 48, n. 4 e, rispettivamente, dell'art. 55, 1° comma, del Trattato, è vero che i due articoli non son formulati in modo identico, ma non è men vero che essi tendono ad attuare lo stesso principio, cioè la libera circolazione delle persone nell'ambito della Comunità e che le deroghe ad entrambi vanno interpretate nello stesso modo restrittivo. Le differenze letterali si

spiegano del resto facilmente con la differenza delle situazioni contemplate: è evidente che i lavoratori dipendenti di cui all'art. 48 non possono partecipare all'esercizio dei pubblici poteri se non nell'ambito del pubblico impiego, mentre per le professioni indipendenti è stato necessario precisare che l'eccezione vale qualora una professione implichi delle attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri.

A proposito del punto di vista del Parlamento europeo, va rilevato che, nella risoluzione adottata il 17 gennaio 1972 in base alla relazione della commissione giuridica, il Parlamento ha riconosciuto, anche se non ne ha tratto le conseguenze che ne trae la Commissione, che lo spirito del Trattato CEE ed i suoi scopi impongono l'interpretazione dell'art. 48, n. 4, basata sul criterio dell'«esercizio effettivo dei pubblici poteri».

Infine, dalla sentenza Sotgiu si desume molto chiaramente che l'art. 48, n. 4, va interpretato restrittivamente e non può essere applicato a qualsiasi impiego del settore pubblico. La sentenza parla infatti della possibilità di restringere l'ammissione di cittadini stranieri «a determinate attività nella pubblica amministrazione» non già «a tutte le attività» o «alle attività» in detta amministrazione.

Conformemente ai canoni interpretativi elaborati dalla giurisprudenza, il senso della deroga di cui all'art. 48, n. 4, va determinato con riguardo al sistema ed agli scopi del Trattato in fatto di libera circolazione dei lavoratori. Dato che lo scopo delle disposizioni di cui trattasi è quello di conciliare il principio della libera circolazione e della parità di trattamento dei lavoratori con le esigenze dell'autonomia conservata dagli Stati per quanto

riguarda la loro sovranità, ne consegue che la deroga può valere solo nei casi in cui l'autonomia degli Stati esige da parte del dipendente una dedizione e una lealtà che è più logico attendersi da un cittadino che da uno straniero. Orbene, solo dei criteri sostanziali attinenti alle attribuzioni relative ai posti ed alle mansioni realmente svolte dai loro titolari consentono di determinare quali siano i posti per cui occorre una particolare lealtà e che sono quindi sottratti all'applicazione del principio della libera circolazione. Un risultato del genere non si può invece ottenere valendosi di criteri basati sulla natura degli enti pubblici o sulla natura delle attività svolte dall'ente pubblico o ancora sul rapporto giuridico esistente fra il dipendente e il datore di lavoro. Nemmeno la tesi della Commissione impedisce che i risultati varino da uno Stato membro all'altro, ma, dato che variazioni del genere sono solo la conseguenza dell'autonomia degli Stati in questo campo, è impossibile evitarli e non è il caso di esagerarne l'importanza.

Per quanto riguarda in particolare la difficoltà di applicare il criterio, benchè vi sia indubbiamente una «zona grigia» che sarà opportuno ridurre di volta in volta, di conserva coi progressi dell'integrazione europea, vi sono del pari degli impieghi i quali implicano in modo evidente l'esercizio dei pubblici poteri ed altri i quali, in modo non meno evidente, non implicano questo esercizio. Orbene, gli impieghi che hanno dato origine alla presente causa rientrano appunto in questa seconda categoria. Anche volendo ammettere che tali impieghi possano implicare occasionalmente determinati aspetti connessi all'esercizio di pubblici poteri, si tratterebbe di attività marginali ed eccezionali, che potrebbero essere agevolmente separate dagli impieghi stessi, senza che sia necessario escluderne sistematicamente i cittadini stranieri. Nello stesso ordine di idee, dev'essere possibile escludere i cittadini stranieri ammessi al servizio dell'amministrazione dalla promozione ad impieghi che implicino nelle loro attribuzioni principali l'esercizio dei pubblici poteri, ma è sproporzionato escluderli dagli impieghi di base che non implicano detto esercizio.

Si fa carico alla Commissione di aver adottato un criterio interpretativo impreciso e di difficile applicazione e di non voler proporre l'adozione previa di norme comunitarie di attuazione. In proposito, non si deve dimenticare, in primo luogo, che l'art. 48, n. 4, è senza dubbio una norma che produce direttamente degli effetti e in secondo luogo che l'atteggiamento cauto della Commissione tiene conto dei gravi problemi che sorgono quando si cerca di elaborare una definizione precisa e limitativa della nozione di «pubblica amministrazione».

Nella controreplica il *Governo belga* osserva che nemmeno l'interpretazione identica da parte degli Stati membri della disposizione di cui trattasi potrebbe impedire che il campo d'applicazione della nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» vari in ciascuno Stato in

relazione all'ampiezza del settore pubblico, la quale a sua volta dipende dalla concezione del compito dei pubblici poteri prevalente in ciascuno Stato. Il rischio di estensione sistematica del settore pubblico ed il corrispondente restringimento della libera circolazione dei lavoratori va tuttavia escluso data l'adesione degli Stati membri a determinati principi ben fermi di organizzazione politica, sociale ed economica.

Il Governo belga rileva inoltre che, dato che il diritto comunitario non tratta dei diritti dell'uomo, nè dell'organizzazione politica e amministrativa degli Stati membri, settori che costituiscono precisamente oggetto di norme costituzionali fondamentali, in questi campi una norma costituzionale può senza dubbio servire come riferimento per completare ed interpretare la norma comunitaria.

Esso insiste sul fatto che l'interpretazione sostenuta dalla Commissione implica l'adozione da parte degli Stati di concetti poco pratici e che, senza atti comunitari derivati che chiariscano questi concetti, gli Stati membri finirebbero inevitabilmente con l'applicare in modo arbitrario ed incoerente l'art. 48, n. 4.

Il criterio attualmente applicato dall'amministrazione belga per l'assunzione degli stranieri (applicazione del regime contrattuale) si giustifica appunto col suo carattere pratico e col fatto che esso è temporaneo e non implica promozioni. Per contro, la soluzione caldeggiata dalla

Commissione e consistente nell'impedire, se del caso, la promozione degli stranieri nell'ambito del regime statutario costituirebbe un provvedimento discriminatorio incompatibile con la stessa nozione di stato giuridico pubblico.

Infine, per quanto riguarda le asserite trasgressioni, la Commissione non indica per alcuno degli impieghi di cui trattasi, le ragioni per cui non potrebbero essere considerati come «impieghi nella pubblica amministrazione». Questi impieghi rientrerebbero in realtà nell'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, anche se si dovesse interpretare la nozione, di «impiego nella pubblica amministrazione» nel senso voluto dalla Commissione. Tutti questi impieghi presentano infatti degli aspetti (ad esempio, i poteri di polizia attribuiti agli operai delle ferrovie, i compiti di ordine amministrativo che spettano alle infermiere e alle puericultrici comunali, la fedeltà e la discrezione particolari richieste ai guardiani notturni ed agli operai comunali, la partecipazione degli architetti comunali alla polizia edilizia) che impongono di considerarli del tutto corrispondenti al concetto di pubblico impiego.

Il *Governo del Regno Unito*, interveniente a sostegno delle conclusioni del Regno del Belgio, rileva che nessuna delle parti ha contestato il potere di ciascuno Stato membro di «far prevalere la propria concezione dell'intervento dei pubblici poteri nella vita della nazione», con la conseguenza che la nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» varia da uno Stato membro all'altro in relazione alle leggi o alle tradizioni di ciascuno di essi, benchè sia generalmente ammesso che l'impiego nella pubblica amministrazione richiede sem-

pre una lealtà e una dedizione che ci si può aspettare più dal cittadino che dallo straniero.

Detto questo, resta il fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, l'attuazione dell'art. 48, n. 4, è «soggetta a sindacato giurisdizionale». Si devono quindi determinare i principi in base ai quali questo sindacato giurisdizionale va svolto.

La tesi della Commissione si basa sulla nozione di «partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri», la quale è del tutto ignota nel Regno Unito. Qualsiasi tentativo di applicare questa nozione all'impiego nella pubblica amministrazione del Regno Unito avrebbe in pratica dei risultati caotici ed arbitrari.

Se si esaminano particolareggiatamente le conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Sotgiu, soprattutto i passi da cui la Commissione sembra aver tratto la propria tesi, si rileva che l'avvocato generale si è accostato al problema in modo molto ampio, molto prudente e molto flessibile. Esso ha infatti suggerito l'interpretazione fatta propria dalla Commissione solo come punto di partenza, come uno dei mezzi possibili per orientarsi nel cercare la definizione della nozione di «impiego nella pubblica amministrazione».

Nel cercare un'interpretazione corretta di questa espressione si può senza dubbio valersi della differenza fra gli artt. 48 e 55. Questa differenza si spiega col fatto che, nell'ambito delle professioni indi-

pendenti, l'esercizio dei pubblici poteri costituisce un'attività del tutto eccezionale e quindi da menzionarsi, mentre, nell'ambito delle attività dipendenti, la categoria degli impieghi nella pubblica amministrazione implica molto spesso l'esercizio di detti poteri. È quindi evidente che l'art. 48 intende riferirsi, non già a particolari mansioni, bensì alla pubblica amministrazione come tale.

La giustificazione del criterio istituzionale si può desumere dall'esame delle conseguenze pratiche della tesi della Commissione; in primo luogo, questa porterebbe a risultati compatibili con la sentenza Sotgiu la quale ha affermato l'illegittimità di qualsiasi discriminazione nei confronti del cittadino di uno Stato membro che lavori nella pubblica amministrazione di un altro Stato membro. In secondo luogo, essa imporrebbe un compito estremamente gravoso agli Stati membri che desiderassero preservare l'integrità nazionale del loro pubblico impiego. Questi Stati sarebbero infatti costretti ad elaborare un congegno che consenta loro di esaminare la posizione del cittadino straniero non solo al momento della nomina, ma anche in ciascuna tappa della carriera, si tratti di una promozione, di un tramutamento o di un mutamento di mansioni, in modo da esser certi che egli non sia ammesso, nemmeno occasionalmente, ad un compito che implichi l'esercizio dei pubblici poteri. Inoltre, quest'esame sarebbe enormemente difficile in quella che la Commissione chiama la «zona grigia», cioè nei casi di impieghi di difficile classificazione. Queste considerazioni mostrano molto chiaramente che la Commissione ha dimostrato l'inapplicabilità dei propri criteri col semplice fatto di esporli.

Secondo il Regno Unito, l'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato, riguarda

l'impiego negli enti pubblici degli Stati membri, mentre spetta alla Corte il determinare se un dato ente faccia parte della pubblica amministrazione ai sensi di detto articolo. La Corte dovrebbe elaborare di volta in volta con prudenza la propria giurisprudenza, senza stabilire principi generali.

Dato che non esistono due Stati membri che abbiano un'organizzazione pubblica identica, è inevitabile che vi siano delle differenze da uno Stato all'altro. Orbene, la Commissione ammette che, anche se si accettasse la sua tesi, queste differenze continuerebbero ad esistere. Stando così le cose, non vi è dubbio che si debba adottare l'interpretazione del Trattato che può essere applicata in modo soddisfacente in pratica.

Quanto al resto, il Regno Unito sarebbe disposto a studiare, d'intesa con gli altri Stati membri, il problema dell'accesso al pubblico impiego dei cittadini degli Stati membri.

Il Governo della Repubblica federale di Germania, interveniente a sostegno del Regno del Belgio, sostiene che occorre anzitutto determinare il senso preciso della nozione di «impiego nella pubblica amministrazione».

Essa non contesta che l'art. 48, n. 4, sia una norma del diritto comunitario, ma sostiene che questa disposizione si richiama, per la definizione della nozione, agli ordinamenti giuridici degli Stati membri e lascia quindi a questi potere discrezionale nella delimitazione dei settori dell'attività pubblica.

A sostegno della tesi secondo cui la nozione di «impiego nella pubblica ammini-

strazione» può essere determinata solo con riguardo al diritto comunitario, la Commissione cita le conclusioni dell'avvocato generale Mayras per la causa Sotgiu. In realtà, l'avvocato generale ha consigliato di delimitare la nozione per approssimazioni successive e di non optare una volta per tutte per un'interpretazione troppo rigida. Inoltre, il metodo interpretativo proposto in dette conclusioni si può usare solo se il contenuto della nozione da interpretare è in primo luogo determinato con riguardo al diritto nazionale dei vari Stati membri.

Dato che la questione non è stata ancora risolta dalla Corte di giustizia, è opportuno mettere in rilievo i punti che, secondo il Governo federale, sono determinanti per l'interpretazione dell'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

Le differenze talora rilevanti fra gli Stati membri per quanto riguarda l'estensione della pubblica amministrazione dimostrano già di per sé che, al momento dell'istituzione della Comunità, non era possibile valersi di una nozione uniforme di «pubblica amministrazione». Se si fosse voluto creare un concetto comunitario di «pubblica amministrazione», sarebbe stato necessario definirlo nella disposizione stessa, il che non è stato fatto.

Di conseguenza, il contenuto della nozione di «pubblica amministrazione» non può essere definito nell'ambito esclusivo del diritto comunitario.

Questo risultato è confermato anzitutto dalla stessa struttura del Trattato CEE.

Se si accettasse la tesi della Commissione, si dovrebbe infatti ammettere che la Comunità è competente a determinare

il campo d'azione della pubblica amministrazione negli Stati membri, mentre nessuna disposizione del Trattato le attribuisce una competenza del genere, che è quindi riservata agli Stati stessi.

L'esame dello scopo dell'art. 48, n. 4, non conduce a conclusioni diverse. Questo scopo emerge chiaramente dal raffronto fra il trattamento che era riservato agli stranieri prima dell'istituzione delle Comunità europee e il trattamento concesso ai cittadini dei paesi della CEE che possono circolare liberamente negli Stati membri diversi dal loro onde esercitare un'attività lavorativa. Questo raffronto mostra che lo stato giuridico degli stranieri è stato modificato nei confronti dei cittadini CEE unicamente nel senso di consentire la libera circolazione, non già nel senso di creare una cittadinanza comunitaria o di equiparare fra loro sotto tutti gli aspetti i cittadini dei vari Stati membri. Del resto, dato che, già in uno Stato federale, non è evidente che i cittadini dei vari Stati federati godano della parità di trattamento sul piano giuridico, ciò dev'essere tanto più vero in un'unione di Stati del genere della Comunità.

Dalle considerazioni che precedono si può quindi desumere che l'art. 48, n. 4, del Trattato CEE ha unicamente lo scopo di precisare una restrizione apporata alla libera circolazione delle persone, non già di porre delle eccezioni all'egualianza dei cittadini degli Stati membri. Ne consegue che questa disposizione significa unicamente che la libera circolazione non deve modificare la situazione giuridica esistente prima dell'istituzione delle Comunità per quanto riguarda l'organizzazione dello Stato e in particolare l'accesso degli stranieri alla pubblica am-

ministrazione. La stessa Commissione si è gradualmente avvicinata a questa concezione in corso di causa.

I poteri riservati agli Stati membri dall'art. 48, n. 4, sono tuttavia soggetti a limitazioni che derivano dal diritto comunitario e la cui osservanza è garantita dalla Corte di giustizia.

La questione è quindi di stabilire quali siano queste limitazioni. Dopo aver affermato in un primo tempo che nelle eccezioni di cui trattasi rientrano solo gli impieghi pubblici che implicino la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri, la Commissione ha molto attenuato la propria tesi, ammettendo che l'eccezione riguarda una categoria di impieghi molto più ampia. Comunque, le tesi della Commissione sollevano un certo numero di obiezioni tanto di metodo quanto pratiche.

Sul piano del metodo, la Commissione non riesce a sormontare le difficoltà che derivano dalla lettera dell'art. 48, n. 4, il quale parla non già di «(determinati) impieghi», ma degli «impieghi» nella pubblica amministrazione, né a confutare l'argomento tratto dalla differenza letterale dell'art. 55, 1° comma, rispetto a detto art. 48, n. 4. Nemmeno il richiamo allo scopo dell'art. 48 appare convincente. Dato che, secondo la Commissione, questa disposizione tende a conciliare il principio della libera circolazione con le esigenze dell'autonomia conservata dagli Stati nell'esercizio della loro sovranità, si dovrebbe tener conto — sempre secondo la Commissione — uni-

camente delle esigenze inderogabili di questa autonomia, le quali richiederebbero una dedizione e una lealtà particolari solo ai dipendenti che esercitano determinate mansioni. Orbene, l'eccezione è stata dettata non solo per rispondere a particolari esigenze di lealtà, ma anche perché si tratta di una competenza che deriva dalla loro sovranità, il cui contenuto non è delimitato dal Trattato CEE.

Sul piano pratico, infine, va rilevato che la tesi della Commissione provocherebbe inconvenienti molto gravi nel funzionamento della pubblica amministrazione, anzitutto perché sarebbe difficile distinguere fra loro, in base al criterio della lealtà, i dipendenti della pubblica amministrazione che hanno tutti, in linea di principio, l'obbligo di lealtà verso lo Stato e, in secondo luogo, perché la distinzione funzionale proposta dalla Commissione creerebbe un diritto discriminatorio nell'ambito della pubblica amministrazione, con conseguenze nefaste per la sua organizzazione.

Le limitazioni imposte ai poteri riservati agli Stati membri dall'art. 48, n. 4, non si possono quindi definire secondo dei criteri funzionali. Se ne deve concludere che esse possono essere definite solo valutandosi di criteri istituzionali.

Il *Governo francese*, interveniente a sostegno delle conclusioni del Regno del Belgio, osserva anzitutto che il Trattato CEE, benché tenda senza dubbio a promuovere la libertà degli scambi e la libera circolazione delle persone nell'ambito del mercato comune, contiene pure numerose disposizioni che tengono conto dell'esistenza degli Stati e delle loro esi-

genze. Fra queste disposizioni va annoverato del pari l'art. 48, n. 4, il quale non può essere quindi interpretato nel modo restrittivo proposto dalla Commissione. Già dall'esame letterale di questa disposizione si desume che l'eccezione ivi contemplata riguarda l'istituzione, non già le funzioni. In caso contrario, il n. 4, potrebbe apparire superfluo rispetto al n. 3 dello stesso articolo il quale contempla già delle limitazioni (ordine pubblico, sicurezza pubblica) che possono avere le stesse conseguenze dell'eccezione basata sul criterio funzionale. Inoltre, anche la differenza fra la lettera dell'art. 48, n. 4, e quella dell'art. 55, 1° comma, dimostra che l'eccezione di cui alla prima di dette disposizioni è generale.

Questo punto di vista è confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella sentenza *Reyners* (causa 2/74), questa ha infatti ammesso che un criterio d'eccezione funzionale poteva avere una portata eccedente le mansioni contemplate in senso stretto. Da questa sentenza si desume che, anche in fatto di libertà di stabilimento, il diritto comunitario ammette che le mansioni non possono essere considerate separatamente dal complesso cui appartengono. Se una constatazione del genere vale per le professioni rette dal diritto di stabilimento, essa vale ancor più nell'ambito della pubblica amministrazione.

Quanto alla sentenza *Sotgiu*, ricordata dalla Commissione, essa non fornisce elementi a sostegno della tesi sostenuta da questa, dato che la Corte non ha in quell'occasione seguito il proprio avvocato generale e si è rifiutata di indicare dei criteri per l'interpretazione della nozione di «impiego nella pubblica amministrazione». La Corte si è in realtà limi-

tata a riaffermare il divieto di discriminazione in fatto di retribuzione o di altre condizioni di lavoro. Appunto il principio di non discriminazione implica però che una pubblica amministrazione sia considerata come un tutto unico. In caso diverso, si avrebbero inevitabilmente delle discriminazioni, quanto alle possibilità di carriera, fra i cittadini e gli altri cittadini comunitari ammessi all'inizio negli stessi organi od uffici della pubblica amministrazione.

In base alle considerazioni che precedono si deve concludere che la tesi sostenuta dalla Commissione appare incompatibile con l'art. 48, n. 4, del Trattato CEE.

Questa tesi avrebbe inoltre conseguenze estremamente gravi per il sistema francese del pubblico impiego nel suo complesso. Sul piano della concezione dell'amministrazione, essa introdurrebbe infatti una distinzione circa la natura delle mansioni svolte, mentre l'amministrazione francese ignora una distinzione del genere e si basa sulla concezione unitaria del pubblico impiego. Sul piano pratico essa creerebbe, soprattutto per quanto riguarda le carriere, gravi discriminazioni che sarebbero diametralmente opposte agli sforzi compiuti dall'amministrazione francese per dare un contenuto concreto alle idee di uguaglianza di prospettive e di promozione.

In definitiva, secondo il Governo francese, il compito di definire la nozione di «impiego nella pubblica amministrazione» è lasciato dal Trattato alle leggi nazionali. La delimitazione delle ammini-

strazioni pubbliche nazionali rimane prerogativa degli Stati membri, mentre la Comunità si limita a fissare dei punti fermi destinati ad impedire i provvedimenti che gli Stati eventualmente adottassero con l'unico scopo di impedire la libera circolazione dei lavoratori. Tenuto conto della diversità delle organizzazioni statali nazionali della Comunità, è più realistico proporsi di progredire verso una definizione uniforme della nozione di cui trattasi mediante l'interpretazione giurisprudenziale. Una definizione del genere va effettuata piuttosto con atti comunitari positivi che la Commissione dovrebbe proporre e il Consiglio negoziare, adottare e modificare man mano che le situazioni nazionali mutano.

IV — La fase orale

La Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. L. Dubouis, il Governo del Regno del Belgio, rappresentato dal proprio agente, sig. R. Hoebaer, il Governo del Regno Unito, rappresentato da Sir Ian Percival, Q.C. (Inner Temple) Solicitor General, assistito dal sig. Henry Brooke, barrister (Inner Temple), il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal sig. H. Grabitz, il Governo della Repubblica francese, rappresentato dal proprio agente, sig. G. Guillaume, hanno svolto osservazioni orali all'udienza dell'11 giugno 1980.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 24 settembre 1980.

In diritto

- 1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 28 settembre 1979, la Commissione ha proposto alla Corte, 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 Nel parere motivato e nell'atto introduttivo, la Commissione si è richiamata in via generale a «varie offerte d'impiego» provenienti dalla Société nationale des chemins de fer belges (SNCB) e dalla Société nationale des chemins de fer vicinaux (SBCV) e riguardanti dei posti di operaio non qualificato, nonché alle offerte d'impiego pubblicate «durante gli ultimi anni» dalla città di Bruxelles e dal comune d'Auderghem ed ha menzionato solo a titolo indicativo i posti di cui a dette offerte. Solo grazie alle informazioni chieste dalla Corte nelle fasi scritta e orale del procedimento e fornite dal Governo del Regno del Belgio, e in seguito all'enumerazione fatta dalla Commissione nella fase orale e non contestata da detto Governo, è stato possibile stendere l'elenco preciso dei posti di cui trattasi.

- 3 Da queste informazione e da questa enumerazione si desume che gli impieghi riguardano dei posti di allievo-conduttore di locomotive, di caricatore, di posatore di binari, di addetto allo smistamento e di segnalatore della SNCB e di operaio non qualificato presso la SNCV, nonché dei posti di infermiera, di puericultrice, di guardiano notturno, di idraulico, di falegname, di elettricista, di aiuto giardiniere, di architetto, di controllore, presso la città di Bruxelles e presso il comune d'Auderghem. I dati raccolti durante l'istruttoria non hanno tuttavia permesso di farsi un'idea precisa della natura dei compiti inerenti ai posti il cui elenco ha potuto essere precisato.

- 4 Questi posti venivano effettivamente offerti fra il 1973 e il 1977, mediante affissione o pubblicazione nella stampa, dagli enti pubblici e dalle collettività sopra menzionate, e le offerte contemplavano, fra i requisiti per l'assunzione, il possesso della cittadinanza belga.
- 5 Con lettera 21 novembre 1978, la Commissione comunicava al Governo del Regno del Belgio di considerare «questa politica incompatibile con l'art. 48 del Trattato CEE e col regolamento (CEE) n. 1612/68 relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità», e avviava così nei confronti di questo Stato membro il procedimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE.
- 6 Con lettera 15 gennaio 1979, la rappresentanza permanente del Regno del Belgio rispondeva fra l'altro:
- che il requisito della cittadinanza di cui trattasi corrisponde a quanto stabilisce l'art. 6, 2° comma, della Costituzione belga, ai sensi del quale «solo i Belgi . . . possono essere ammessi ai posti civili e militari, salve restando le eccezioni che possono essere stabilite dalla legge per dei casi particolari»;
 - che comunque l'interpretazione data dalla Commissione all'art. 48, n. 4, del Trattato, rende indispensabile il distinguere, nell'ambito di ciascuna unità amministrativa, i posti che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri da quelli che non vi partecipano e solleva quindi un problema la cui soluzione va ricercata per gli Stati membri nel loro complesso, sul piano comunitario.
- 7 La Commissione non riteneva di poter accettare gli argomenti svolti dal Governo belga e il 2 aprile 1979 emetteva, a norma dell'art. 169 del Trattato, il parere motivato in cui rilevava fra l'altro,
- che il Regno del Belgio non può invocare all'art. 6, 2° comma, della propria Costituzione, onde legittimare le pratiche in fatto di accesso all'impiego di cui le si fa carico;
 - che la clausola d'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato, riguarda unicamente i posti che implicino la partecipazione effettiva ai pubblici

poteri, cioè che comportino un potere di decisione nei confronti dei singoli o che mettano in gioco degli interessi nazionali, in particolare quelli riguardanti la sicurezza interna ed esterna dello Stato;

— che i presupposti per l'applicazione di questa clausola d'eccezione non ricorrono per quanto riguarda i posti della natura di quelli contemplati dalle offerte d'impiego di cui trattasi.

- 8 Non essendosi il Regno del Belgio conformato a questo parere motivato nel termine stabilito dalla Commissione, il 27 settembre 1979 questa ha proposto il presente ricorso.
- 9 L'art. 48, n. 4, del Trattato, stabilisce che, «le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione».
- 10 Questa disposizione pone fuori dal campo d'applicazione dei tre primi numeri di questo stesso articolo un complesso di posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche. Posti del genere presuppongono infatti, 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.
- 11 La portata della deroga ai principi della libera circolazione e della parità di trattamento sanciti dai primi tre numeri dell'art. 48, deroga di cui all'art. 48, n. 4, va quindi determinata con riguardo allo scopo perseguito in questa disposizione. La determinazione del campo d'applicazione dell'art. 48, n. 4, solleva tuttavia difficoltà particolari a causa del fatto che, nei vari Stati membri, i pubblici poteri hanno assunto delle responsabilità di carattere economico e sociale, ovvero partecipano ad attività che non si possono equiparare alle funzioni tipiche della pubblica amministrazione, bensì rientrano, data la loro natura, nel campo d'applicazione del Trattato. Ciò premesso, l'estendere l'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, a posti i quali, pur dipendendo dallo Stato

o da altri enti pubblici, non implicano tuttavia alcuna partecipazione a compiti spettanti alla pubblica amministrazione propriamente detta, avrebbe la conseguenza di sottrarre all'applicazione dei principi del Trattato un numero rilevante di posti e di creare delle diseguaglianze fra Stati membri, date le disparità che caratterizzano l'organizzazione dello Stato e quella di determinati settori della vita economica.

- 12 Si deve quindi stabilire se i posti di cui è causa possano essere ricondotti alla nozione di pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, la quale va interpretata ed applicata in modo uniforme nell'intera Comunità. Si deve ammettere che l'applicazione dei criteri distintivi sopra indicati fa sorgere dei problemi di valutazione e di delimitazione nel caso concreto. Da quanto precede si desume che questa qualificazione dipende dal se i posti di cui trattasi siano o no caratteristici delle attività specifiche della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell'esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato.
- 13 Mentre, per quanto riguarda i posti i quali, benché offerti da pubbliche autorità non rientrano nel campo d'applicazione dell'art. 48, n. 4, il lavoratore di un altro Stato membro deve soddisfare, alla stessa stregua del lavoratore nazionale, tutte le altre condizioni di assunzione, per quanto riguarda in particolare le attitudini e le conoscenze professionali prescritte, i tre primi numeri dell'art. 48 e il regolamento n. 1612/68 non ammettono che esso possa essere escluso da detti posti unicamente a causa della sua cittadinanza.
- 14 A favore della tesi svolta dal Governo belga e sostenuta dagli intervenienti, secondo cui la clausola d'eccezione di cui all'art. 48, n. 4, del Trattato avrebbe una portata generale riguardante tutti i posti nell'amministrazione di uno Stato membro, detto Governo ha invocato la norma particolare di cui all'art. 8 del regolamento n. 1612/68, ai sensi del quale il lavoratore di un altro Stato membro «può essere escluso dalla partecipazione alla gestione di organismi di diritto pubblico ed all'esercizio di una funzione di diritto pubblico».

- 15 Questa disposizione, anziché suffragare la tesi del Governo belga, conferma invece l'interpretazione sopra esposta dall'art. 48, n. 4. Come lo stesso Governo belga ammette, infatti, l'art. 8 sopra menzionato non mira ad escludere i lavoratori degli altri Stati membri da determinati posti, ma consente solo di escludere eventualmente detti lavoratori da determinate attività che implicano la partecipazione ai pubblici poteri, quali — per non menzionare che gli esempi addotti dallo stesso Governo belga — quelle implicanti «la presenza dei rappresentanti sindacali nei consigli d'amministrazione di numerosi enti pubblici di carattere economico».
- 16 Il Governo belga deduce ancora che le norme costituzionali di determinati Stati membri si richiamano espressamente al problema dell'impiego nella pubblica amministrazione e che il principio in materia è l'esclusione dei non-cittadini, salvo eventuali deroghe. Questa sarebbe del pari la portata dell'art. 6 della Costituzione belga, ai sensi del quale «solo» i belgi «possono essere ammessi ai posti civili e militari, salve restando le eccezioni che possono essere stabilite per dei casi particolari». Il Governo belga ha lui stesso dichiarato di non contestare che «la norma comunitaria sia superiore alla norma nazionale», ma sostiene che la convergenza del diritto costituzionale di detti Stati membri dovrebbe servire come criterio interpretativo destinato a mettere in luce il significato dell'art. 48, n. 4, ed a far escludere l'interpretazione data a tale disposizione dalla Commissione, la quale avrebbe la conseguenza di determinare dei conflitti con le norme costituzionali cui ci si è richiamati.
- 17 Il Governo francese ha svolto una tesi analoga, ponendo in rilievo i principi ammessi nel diritto francese del pubblico impiego, il quale si informa ad una concezione complessiva basata sul requisito della cittadinanza francese come condizione per l'accesso a qualsiasi posto pubblico, alle dipendenze dello Stato, dei comuni o di altri enti pubblici, senza che sia possibile distinguere a seconda della natura o delle caratteristiche del posto.
- 18 È vero che l'art. 48, n. 4, ha precisamente lo scopo, nel complesso delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, di tener conto del-

l'esistenza di disposizioni del genere di quelle che sono state menzionate. Al tempo stesso però, come si ammette nella memoria del Governo francese, la delimitazione della nozione di «pubblica amministrazione» ai sensi dell'art. 48, n. 4, non può essere lasciata alla completa discrezione degli Stati membri.

- 19 A prescindere dal fatto che la norma costituzionale belga non esclude la possibilità di eccezioni al requisito generale del possesso della cittadinanza belga, è opportuno ricordare che — come la Corte ha costantemente affermato — il richiamarsi a disposizioni dell'ordinamento giuridico interno per limitare la portata delle norme di diritto comunitario avrebbe l'effetto di snuare l'unità e l'efficacia di questo diritto ed è quindi inammissibile. Questa massima, fondamentale per l'esistenza della Comunità, va applicata del pari per determinare la portata e i limiti dell'art. 48, n. 4, del Trattato. Se è vero che questa disposizione tiene conto dell'interesse legittimo degli Stati membri di riservare ai propri cittadini un complesso di posti connessi all'esercizio dei pubblici poteri ed alla tutela degli interessi generali, si deve al tempo stesso evitare che l'efficacia pratica e la portata delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori ed alla parità di trattamento dei cittadini di tutti gli Stati membri siano limitate da interpretazioni della nozione di pubblica amministrazione tratte dal solo diritto nazionale e che ostino all'applicazione delle norme comunitarie.

- 20 I Governi belga e francese sostengono infine che l'esclusione dei lavoratori stranieri dai posti che non implicano all'origine la partecipazione all'esercizio dei pubblici poteri è particolarmente necessaria qualora l'assunzione venga effettuata in base ad un regime statutario ed i titolari abbiano prospettive di carriera implicanti ai gradi superiori delle mansioni e delle responsabilità proprie dei pubblici poteri. I Governi tedesco e britannico aggiungono che un'esclusione del genere è richiesta anche dal fatto che la flessibilità della distribuzione dei compiti è una caratteristica della pubblica amministrazione e che di conseguenza le mansioni e le responsabilità di un impiegato possono cambiare non solo in caso di promozione, ma anche in seguito al tramutamento nell'ambito dello stesso ufficio o ad un ufficio diverso di pari rango.

- 21 Queste obiezioni non tengono tuttavia conto del fatto che l'art. 48, n. 4, nel riferirsi ai posti che implicano l'esercizio dei pubblici poteri e l'attribuzione di responsabilità per la tutela degli interessi generali dello Stato, consente agli Stati membri di riservare, mediante opportune normative, ai cittadini nazionali l'accesso ai posti che implicano l'esercizio di detti poteri e di siffatte responsabilità nell'ambito della stessa carriera, dello stesso ufficio o dello stesso ruolo.
- 22 L'argomento addotto su quest'ultimo punto dal Governo tedesco, secondo cui l'eventuale esclusione di cittadini degli altri Stati membri dal beneficio di determinate promozioni o di determinati tramutamenti nella pubblica amministrazione avrebbe l'effetto di creare delle discriminazioni nell'ambito dell'amministrazione stessa, non prende in considerazione il fatto che l'interpretazione che questo stesso Governo dà all'art. 48, n. 4, e che ha l'effetto di escludere detti cittadini da tutti i posti nella pubblica amministrazione, implica una restrizione dei diritti di questi cittadini che va oltre quanto è necessario per garantire l'osservanza degli scopi perseguiti da questa disposizione, come interpretata alla luce delle considerazioni che precedono.
- 23 La Corte ritiene che in via generale, per i posti di cui è causa, i dati contenuti nel fascicolo di causa e forniti dalle parti nelle fasi scritta e orale del procedimento non consentono di valutare in modo adeguatamente sicuro la natura effettiva delle mansioni che essi implicano e per determinare, alla luce delle considerazioni che precedono, quali siano, fra questi posti, quelli che non rientrano nella nozione di pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 48, n. 4, del Trattato.
- 24 Stando così le cose, la Corte ritiene di non essere in grado, in questo stadio, di pronunciarsi sulla trasgressione addebitata al Governo belga. Essa invita quindi la Commissione e il Regno del Belgio a riprendere l'esame della questione controversa alla luce delle considerazioni che precedono ed a fare relazione alla Corte, congiuntamente o separatamente, entro un determinato termine, vuoi sulla soluzione della controversia cui fossero giunti, vuoi sui rispettivi punti di vista, con riguardo ai principi giuridici che si desumono dalla presente sentenza. Gli intervenienti saranno messi in grado di presentare alla Corte le loro osservazioni su questa o su queste relazioni, a tempo debito.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi in via interlocutoria sul ricorso per trasgressione proposta dalla Commissione, dichiara e statuisce:

1° 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 sul risultato di questo esame entro il 1° luglio 1981. La Corte si pronunzierà in via definitiva dopo tale data.

2° Le spese sono riservate.

Mertens de Wilmars	Pescatore	Koopmans	
Mackenzie Stuart	O'Keefe	Bosco	Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 17 dicembre 1980.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
J. Mertens de Wilmars