

Libera circolazione di lavoratori e accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione degli Stati membri: l'azione della Commissione in materia d'applicazione dell'articolo 48, paragrafo 4 del trattato CEE

(88/C 72/02)

INTRODUZIONE

Nel contesto delle azioni intese a promuovere la libera circolazione dei lavoratori, la Commissione intende garantirla ai cittadini comunitari per quegli impieghi dell'amministrazione pubblica degli Stati membri che secondo la Commissione stessa non possono beneficiare della deroga alla libera circolazione dei lavoratori di cui al paragrafo 4 dell'articolo 48 del trattato.

Di conseguenza, la Commissione ha deciso d'intraprendere un'azione sistematica mirante ad eliminare le restrizioni fondate sulla cittadinanza che in ogni Stato membro vietano ai lavoratori degli altri Stati membri l'accesso agli impieghi di alcuni settori pubblici ben determinati.

Una simile azione è tanto più giustificata in quanto, con l'atto unico, la Comunità si è prefissa tra l'altro il compito di attuare per il 1992 un vero e proprio mercato interno, uno spazio senza frontiere all'interno del quale la libera circolazione delle persone avrà un posto fondamentale.

Garantire ad ogni cittadino comunitario la più ampia libertà di circolazione a fini professionali costituisce inoltre un elemento sostanziale della costruzione dell'Europa dei cittadini, decisa dal Consiglio europeo di Fontainebleau.

Il nesso con altre politiche della Commissione

L'azione intesa ad eliminare l'esigenza della cittadinanza tra le condizioni di accesso ad alcuni impieghi pubblici è tanto più necessaria in quanto la Commissione sta adoperandosi per attuare altre iniziative, quali il piano volto a stimolare la cooperazione fra gli Stati membri per la mobilità dei ricercatori europei (programma Science) e la promozione della mobilità degli studenti all'interno della Comunità (programma Erasmus). È evidente che il successo di queste due iniziative dipende dall'efficacia dell'azione della Commissione per la liberalizzazione dei pubblici impieghi, tra cui quelli dipendenti dagli istituti pubblici di ricerca degli Stati membri.

Inoltre, tale azione si rivela complementare ad altre politiche che la Commissione sta conducendo per la liberalizzazione dei trasporti e degli istituti finanziari. Infine, va rilevata l'importanza di tale iniziativa per creare condizioni più efficaci di applicazione delle varie direttive

adottate dalla Comunità per favorire l'esercizio di alcune professioni da parte dei cittadini comunitari che si trovino nel territorio di un altro Stato membro.

Da ultimo, l'azione descritta appare fondamentale nella prospettiva dell'adozione da parte del Consiglio della proposta di direttiva riguardante un regime generale di riconoscimento dei diplomi d'istruzione superiore sanzionanti formazioni professionali di durata minima triennale. Ciò conferirà ai lavoratori comunitari maggiori possibilità di accedere all'occupazione negli altri Stati membri: essi potranno così beneficiare di tale riconoscimento per poter accedere ad alcuni impieghi della pubblica amministrazione che, in precedenza, erano riservati ai cittadini dello Stato membro ospitante.

Infatti, se gli Stati membri fossero liberi d'imporre la condizione della cittadinanza per tutti gli impieghi della pubblica amministrazione, potrebbero essere deluse le aspirazioni dei cittadini degli Stati membri formanti oggetto di tali politiche.

L'articolo 48 del trattato, il suo paragrafo 4, l'interpretazione della Corte di giustizia delle Comunità europee

L'articolo 48 del trattato CEE stabilisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità. Il suo paragrafo 4, secondo il quale «le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione», costituisce una deroga a tale principio.

La Corte di giustizia delle Comunità europee, nel rilevare il carattere fondamentale dell'articolo 48 nel contesto del trattato CEE e riconoscendone l'applicabilità diretta, ha rammentato la necessità di un'interpretazione restrittiva di simile deroga, precisando in varie sentenze ⁽¹⁾ che gli impieghi oggetto di tale disposizione sono quelli in rapporto con attività specifiche della pubblica amministrazione, cioè quando questa sia investita dell'esercizio dei pubblici poteri e della responsabilità di salvaguardare gli interessi generali dello Stato, ai quali vanno assimilati quelli delle pubbliche collettività, quali le amministrazioni comunali.

⁽¹⁾ Sentenze sulla causa 149/79 (Commissione contro il Regno del Belgio): sentenza del 17. 12. 1980, Raccolta 1980, pag. 3881; sentenza del 26. 5. 1982, Raccolta 1982, pag. 1845.

L'azione della Commissione

La Commissione, alla quale il trattato ha conferito la responsabilità di assicurare la corretta applicazione delle norme comunitarie e di far rispettare le sentenze della Corte, intende vigilare perché gli Stati membri applichino in concreto la normativa in materia di libera circolazione dei lavoratori e di parità di trattamento tra i lavoratori comunitari per quanto riguarda l'accesso all'occupazione, in base ai principi del trattato, senza che sia necessario proporre nuovi provvedimenti di diritto comunitario.

Le attività specifiche della funzione pubblica nazionale formanti oggetto di deroga

In base allo stato attuale della giurisprudenza della Corte e tenuto conto delle attuali condizioni della costruzione del mercato unico, la Commissione ritiene che la deroga di cui all'articolo 48, paragrafo 4 riguardi le funzioni specifiche dello Stato e delle collettività ad esso assimilabili, quali le forze armate, la polizia e le altre forze dell'ordine pubblico, la magistratura, l'amministrazione fiscale e la diplomazia. Inoltre, si considerano compresi in tale eccezione gli impieghi dipendenti dai ministeri statali, dai governi regionali, dalle collettività territoriali e da altri enti assimilati e infine dalle banche centrali, quando si tratti del personale (funzionari e altri) che eserciti le attività coordinate intorno ad un potere pubblico giuridico dello Stato o di un'altra persona morale di diritto pubblico, come l'elaborazione degli atti giuridici, la loro esecuzione, il controllo della loro applicazione e la tutela degli organi dipendenti. Di conseguenza, tali impieghi non formano oggetto dell'azione che la Commissione intende condurre.

Le attività interessate dall'azione nel settore dei servizi pubblici

A giudizio della Commissione, i compiti e le responsabilità che caratterizzano gli impieghi dipendenti da alcune strutture nazionali sembrano, in genere, abbastanza lontani dalle attività specifiche dell'amministrazione pubblica come sono definite dalla Corte di giustizia, per cui soltanto a titolo quanto mai eccezionale possono formare oggetto dell'esenzione prevista all'articolo 48, paragrafo 4 del trattato CEE.

La Commissione intende quindi condurre in linea prioritaria un'azione sistematica nei seguenti settori:

- gli enti incaricati di gestire un servizio commerciale (per esempio: trasporti pubblici, distribuzione dell'elettricità o del gas, compagnie di navigazione aerea o marittima, poste e telecomunicazioni, enti di radiotelevisivo);
- i servizi operativi nel settore della pubblica sanità;
- l'istruzione nelle scuole pubbliche;
- la ricerca a fini civili condotta presso istituti pubblici.

Infatti, per ciascuna di tali attività si constata che essa esiste pure nel settore privato, al quale l'articolo 48, paragrafo 4 non si applica, oppure che può essere esercitata nel settore pubblico senza che intervengano condizioni di cittadinanza.

La Commissione intende informare sulle conclusioni del suo esame dei settori scelti gli Stati membri interessati, ai quali chiederà di consentire l'accesso agli impieghi di tali settori ai lavoratori cittadini degli Stati membri. La Commissione si riserva di ricorrere, se necessario, alla procedura di cui dell'articolo 169 del trattato CEE, che prevede l'avvio di una vertenza contro lo Stato che sia ritenuto commettere un'infrazione. Del resto, tale procedura garantisce agli Stati membri la possibilità di dimostrare che, per un determinato impiego e contro ogni normale previsione, vi sia un nesso con attività specifiche della pubblica amministrazione. In tal caso, gli Stati membri potranno mantenere l'esigenza della cittadinanza per l'accesso a questi impieghi, sotto il controllo della Corte di giustizia.

Le azioni settoriali riguarderanno il complesso degli impieghi dei settori in questione. Al riguardo la Commissione rammenta che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, non si potrà giustificare, a priori, nessuna discriminazione basata sulla cittadinanza per quanto riguarda l'accesso agli impieghi subalterni della pubblica amministrazione.

L'importanza della cooperazione degli Stati membri

La Commissione conta sulla cooperazione attiva ed efficace da parte degli Stati membri per evitare, nei limiti del possibile, ogni vertenza.

Al riguardo, la Commissione auspica che fin d'ora gli Stati membri interessati — quelli le cui legislazioni nazionali riservino ai loro cittadini l'accesso agli impieghi nei settori in oggetto — la informino delle loro difficoltà obiettive per l'azione che essa intende seguire in tale campo, per poterne eventualmente tener conto.

Le possibilità di ricorso riservate ai cittadini comunitari

Oltre alla facoltà d'inviare reclami⁽¹⁾ relativi alle vertenze, i cittadini comunitari hanno il diritto di adire le

(¹) In ogni Stato membro della Comunità l'Ufficio stampa e informazione — che è una vera e propria antenna della Commissione delle Comunità europee — ha la funzione non soltanto d'informare i cittadini sui loro diritti individuali e collettivi, ma anche di raccogliere le lagnanze riguardo alle infrazioni o negligenze commesse dalle amministrazioni nazionali nei confronti della normativa comunitaria. I cittadini comunitari hanno anche la possibilità d'inviare i loro reclami o di denunciare il mancato rispetto della legislazione CEE direttamente presso i servizi della Commissione a Bruxelles.

magistrature nazionali degli Stati membri, se ritengono che il rifiuto della loro candidatura ad un impiego del settore pubblico non sia compatibile con le norme comunitarie inerenti alla libera circolazione, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia. Difatti, tali norme sono di applicazione diretta negli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati membri e hanno la prevalenza su ogni

disposizione nazionale contraria. Se una giurisdizione nazionale si trovi di fronte ad una questione d'interpretazione delle norme sulla libera circolazione dei lavoratori, ha la facoltà, e in certi casi il dovere, di deferire tale questione alla Corte di giustizia delle Comunità europee, in applicazione dell'articolo 177 del trattato CEE, perché questa deliberi a titolo pregiudiziale.

Comunicazione ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17 (1) relativa ad una notifica (IV/32.368 — BBC)

(88/C 72/03)

1. Il 17 giugno 1987, l'impresa BBC Brown Boveri Aktiengesellschaft, Mannheim (BBC) ha notificato una cooperazione con la società giapponese NGK Insulators Ltd, Nagoya, produttore noto a livello mondiale di strumentazione tecnica di precisione in ceramica, onde ottenere un'esenzione a norma dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato CEE.

2. La cooperazione riguarda lo sviluppo di batterie sodio/zolfo di grande capacità destinate principalmente all'impiego su veicoli a propulsione elettrica e che possono essere utilizzate anche nelle reti elettriche pubbliche per far fronte alle punte di consumo.

Nel quadro della cooperazione viene costituita in Giappone un'impresa comune, la società Newco che cura lo sviluppo delle batterie al sodio/zolfo. Restano così impregiudicati la ricerca e lo sviluppo di ciascun partner nel settore delle batterie al sodio/zolfo, che continuano indipendentemente dall'attività dell'impresa comune. I risultati della ricerca di ciascuna impresa devono essere resi accessibili al partner tramite l'impresa comune e le nuove conoscenze tecniche ottenute nell'impresa comune sono trasmesse alle società madri per essere utilizzate da queste. Ciascuna parte farà la propria fabbricazione in serie e distribuirà il prodotto in concorrenza con altri fabbricanti di batterie.

3. Per l'attuazione del progetto di cooperazione sono stati conclusi i seguenti contratti:

— Accordo tra BBC e NGK relativo alla costituzione dell'impresa comune Newco in Giappone (Joint Venture Agreement). Le attività di Newco concernono la ricerca e sviluppo nel settore delle batterie al sodio/zolfo fino alla fase della fabbricazione in serie. Per porre Newco in condizione di svolgere tale attività, BBC e NGK si impegnano a trasferire a Newco una licenza esclusiva per la loro tecnologia (brevetti e know-how).

Poiché Newco non fabbrica direttamente, né distribuisce le batterie che sviluppa, essa concede a BBC una licenza esclusiva di impiego della sua tecnologia per la produzione e la distribuzione dei prodotti oggetto del contratto nella Comunità, nell'America del Nord e in alcuni altri paesi. Contemporaneamente concede a NGK la medesima licenza per il Giappone e altri paesi dell'Estremo Oriente.

Il Joint Venture Agreement disciplina inoltre lo scambio di tecnologia tra BBC, NGK, Newco e Powerplex Technologies Inc., Canada, un'impresa comune di BBC e Magna International Inc., Canada, che svolge anch'essa un'attività di sviluppo, produzione e distribuzione nel Nordamerica di batterie di grande capacità.

— Accordo di licenza di tecnologia (Technical Licence Agreement) tra BBC e Newco. BBC, in ottemperanza all'impegno assunto nel predetto Joint Venture Agreement, rilascia a Newco una licenza esclusiva di impiego della sua tecnologia per la produzione e distribuzione dei prodotti oggetto del contratto in Giappone ed in altri paesi dell'Estremo Oriente.

Newco si impegna a comunicare a BBC la sua tecnologia al fine della produzione e della distribuzione dei prodotti oggetto del contratto nella Comunità, nell'America del Nord e in alcuni altri paesi. La tecnologia di Newco comprende, oltre quella risultante dalla ricerca propria, anche quella trasferitale da NGK.

— Accordo di licenza di tecnologia (Technical Licence Agreement) tra NGK e Newco. NGK, in ottemperanza all'impegno assunto nel predetto Joint Venture Agreement, rilascia a Newco una licenza esclusiva d'impiego della sua tecnologia al fine della produzione e della distribuzione dei prodotti oggetto del contratto nella Comunità, nell'America del Nord e in alcuni altri paesi. Newco rilascia a NGK una licenza esclusiva relativa alla sua tecnologia al fine della produzione e della distribuzione dei prodotti oggetto del contratto in Giappone ed in altri paesi dell'Estremo Oriente.

(1) GU n. 13 del 21. 2. 1962, pag. 204/62.