

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

18 luglio 2006 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Sentenza della Corte che accerta l’inadempimento – Mancata esecuzione – Art. 228 CE – Sanzioni pecuniarie – Riconoscimento dei diritti quesiti degli ex lettori di lingua straniera»

Nella causa C-119/04,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell’art. 228 CE, proposto il 4 marzo 2004,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. E. Traversa e dalla sig.ra L. Pignataro, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I.M. Braguglia, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas e J. Malenovský, presidenti di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (relatore), J. Klučka, U. Lõhmus ed E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 15 novembre 2005,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 26 gennaio 2006,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di:
 - accertare che, non avendo adottato tutti i provvedimenti che l’esecuzione della **sentenza 26 giugno 2001**, Commissione/Italia (causa C-212/99, Racc. pag. I-4923), comporta, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell’art. 228 CE;
 - condannare la Repubblica italiana a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità di EUR 309 750 per giorno di ritardo nell’adozione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla citata sentenza Commissione/Italia, e ciò a partire dalla pronuncia della presente sentenza e sino all’esecuzione della detta sentenza Commissione/Italia;

- condannare la Repubblica italiana alle spese.

Quadro normativo

La normativa comunitaria

- 2 L'art. 39, n. 1, CE è così formulato:

«La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata».

- 3 In forza dell'art. 39, n. 2, CE, la libera circolazione dei lavoratori implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

La normativa nazionale

- 4 Il 14 gennaio 2004 il governo italiano ha adottato il decreto legge n. 2, recante disposizioni urgenti relative al trattamento economico dei collaboratori linguistici presso talune Università ed in materia di titoli equipollenti (GURI n. 11 del 15 gennaio 2004, pag. 4; in prosieguo: il «decreto legge n. 2/2004»).

- 5 L'art. 1, n. 1, del decreto legge n. 2/2004 dispone:

«In esecuzione della sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia (...) il 26 giugno 2001 nella causa C-212/99, ai collaboratori linguistici, ex lettori di madre lingua straniera [in prosieguo: gli «ex lettori»] nelle Università degli studi della Basilicata, di Milano, di Palermo, di Pisa, La Sapienza di Roma e l'Orientale di Napoli [in prosieguo: le «Università interessate»], (...) è attribuito, proporzionalmente all'impegno orario assolto, tenendo conto che l'impegno pieno corrisponde a 500 ore, un trattamento economico corrispondente a quello del ricercatore confermato a tempo definito, con effetto dalla data di prima assunzione, fatti salvi eventuali trattamenti più favorevoli; (...)».

- 6 In forza dell'art. 1 del decreto legge 2 marzo 1987, n. 57, divenuto legge 22 aprile 1987, n. 158 (GURI n. 51 del 3 marzo 1987), che modifica l'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 (Supplemento ordinario alla GURI n. 209 del 31 luglio 1980), il numero massimo di ore che devono essere effettuate annualmente dai ricercatori confermati a titolo di attività di insegnamento è di 350 ore per il regime a tempo pieno e di 200 ore per il regime a tempo parziale. La retribuzione dei ricercatori confermati a tempo parziale è costituita da una somma forfettaria comprendente il compenso per lo svolgimento di un'attività di insegnamento di 200 ore e di un'attività di ricerca di durata non quantificata.

- 7 L'art. 51 del contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale del settore universitario (in prosieguo: il «CCNL»), concluso per il periodo 1994-1997, prevedeva un numero di 500 ore effettive di lavoro annuale per i collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre (in prosieguo: i «collaboratori ed esperti linguistici»). Questo quadro generale di riferimento consentiva deroghe.

La sentenza Commissione/Italia

- 8 Al punto 1 del dispositivo della citata sentenza Commissione/Italia, la Corte ha dichiarato e statuito:

«La Repubblica italiana, non avendo assicurato il riconoscimento dei diritti quesiti agli ex lettori (...), divenuti collaboratori [ed esperti] linguistici, riconoscimento invece garantito alla generalità dei lavoratori nazionali, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. [39 CE]».

Il procedimento precontenzioso

- 9 Con lettera 31 gennaio 2002 la Commissione ha ricordato alle autorità italiane la necessità di conformarsi agli obblighi derivanti dalla citata sentenza Commissione/Italia.
- 10 Con lettere 10 aprile, 8 luglio e 16 ottobre 2002 dette autorità hanno risposto a tale lettera di sollecito comunicando alla Commissione i seguenti elementi:
- copia di una lettera, del 27 marzo 2002, con la quale il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca italiano invitava le Università interessate a conformarsi a quanto stabilito dalla citata sentenza Commissione/Italia, entro un termine di 45 giorni;
 - l'informazione relativa agli atti adottati dalle dette Università per «assicurare agli ex lettori (...) il riconoscimento dell'anzianità del servizio prestato, sulla base di quanto stabilito dalla sentenza della Corte di giustizia»;
 - spiegazioni sul contenuto e sugli effetti delle decisioni prese da ciascuna di dette Università.
- 11 In seguito a tali comunicazioni la Commissione ha chiesto alle autorità italiane, con lettera 11 dicembre 2002, chiarimenti sul metodo e sui criteri applicati dalle Università interessate per calcolare l'ammontare degli aumenti di retribuzione concessi agli ex lettori inseriti dal 1994 nel ruolo di nuova istituzione dei collaboratori ed esperti linguistici.
- 12 Il governo italiano ha risposto a tale domanda con lettera 24 gennaio 2003, comunicando alla Commissione un'ipotesi di accordo riguardante il CCNL – secondo biennio economico 2000-2001, stipulato il 18 dicembre 2002 fra l'agenzia governativa di negoziazione dei contratti di lavoro del pubblico impiego (ARAN) e le organizzazioni sindacali del personale universitario. Tale progetto conteneva una specifica normativa per i collaboratori ed esperti linguistici (ex lettori), al fine di «rispettare la sentenza della Corte di giustizia del 26 giugno 2001 nella causa C-212/99».
- 13 Ritenendo che tali misure non dimostrassero che era stato posto fine all'inadempimento, il 30 aprile 2003 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana un parere motivato nel quale concludeva che, non avendo adottato tutti i provvedimenti che l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Italia comporta, tale Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 39 CE. La Commissione ricordava al detto Stato membro che, se la controversia fosse stata portata dinanzi alla Corte, essa avrebbe proposto la condanna di quest'ultimo ad una penalità. Inoltre, il detto parere motivato prevedeva che la Repubblica italiana adottasse i provvedimenti necessari per conformarsi al parere stesso entro un termine di due mesi a partire dalla sua notifica.
- 14 In risposta al detto parere motivato il governo italiano ha fatto pervenire alla Commissione svariati documenti, fra i quali figuravano in particolare le lettere 16 giugno e 12 novembre 2003, con cui venivano comunicati a quest'ultima, rispettivamente, la versione definitiva del CCNL, concluso il 13 maggio 2003, e gli adempimenti che le amministrazioni competenti intendevano adottare a breve scadenza. Il 28 gennaio 2004 tale governo ha trasmesso alla Commissione una copia del decreto legge n. 2/2004.
- 15 Alla luce di quanto sopra la Commissione, ritenendo che la Repubblica italiana non avesse dato piena esecuzione alla citata sentenza Commissione/Italia, ha deciso di proporre il presente ricorso.

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

- 16 La Commissione rileva che, ai sensi dell'art. 22, n. 3, della versione definitiva del CCNL, «in sede di contrattazione integrativa di Ateneo verrà data applicazione alla sentenza della Corte

di giustizia (...) 26 gennaio 2001 nella causa C-212/99 (...), attraverso la definizione di una struttura retributiva per la categoria dei [collaboratori ed esperti linguistici] che riconosca l'esperienza acquisita». Per la Commissione, la detta versione definitiva non individua direttamente una categoria di lavoratori con mansioni considerate equivalenti a quelle degli ex lettori.

- 17 La Commissione constata inoltre che il decreto legge n. 2/2004 ha equiparato la categoria degli ex lettori a quella dei ricercatori confermati a tempo parziale. Tuttavia, un lettore di lingua straniera che lavori a tempo pieno dovrebbe beneficiare di un trattamento equivalente a quello di un ricercatore confermato a tempo pieno, salvo essere penalizzato per quanto riguarda i suoi arretrati di retribuzione e i suoi diritti a pensione. Il fatto che siano stati concessi aumenti retributivi agli ex lettori a partire da una certa data non significherebbe, di per sé, che la discriminazione fondata sulla nazionalità sia stata eliminata.
- 18 La Commissione fa valere che la Repubblica italiana non ha dimostrato che le Università avessero versato tutti gli arretrati e gli aumenti di retribuzione dovuti nonché gli importi corrispondenti ai contributi previdenziali ai quali gli ex lettori avevano diritto tenuto conto delle ore di insegnamento effettivamente prestate da questi ultimi.
- 19 La Repubblica italiana sostiene che le iniziative che sono state prese devono essere valutate alla luce del sistema italiano di regolamentazione del rapporto di lavoro, sistema fondato sulla contrattazione collettiva.
- 20 Secondo detto Stato membro, l'adozione del decreto legge n. 2/2004 mirava appunto a far fronte al fallimento della contrattazione collettiva nelle Università. A questo scopo, tale decreto legge avrebbe imposto alle Università inadempienti di procedere alla ricostruzione della carriera degli ex lettori prendendo come parametro di riferimento la retribuzione del ricercatore confermato a tempo parziale.
- 21 Le autorità italiane asseriscono che la scelta di questa categoria di lavoratori nazionali è giustificata dall'impossibilità di equiparare le mansioni del ricercatore confermato a tempo pieno a quelle degli ex lettori.
- 22 Infatti, da una parte, la responsabilità principale dei ricercatori sarebbe quella della ricerca scientifica, dato che l'attività di insegnamento riveste, nell'ambito delle loro attività, solo un aspetto secondario e marginale. Qualsiasi altra soluzione avrebbe avuto l'effetto di svalutare la parte riservata all'attività di ricerca scientifica nella retribuzione del ricercatore universitario.
- 23 D'altra parte, l'analogia stabilita tra la professione degli ex lettori e quella dei ricercatori confermati a tempo parziale troverebbe la sua ragion d'essere essenzialmente nella mancanza di carattere esclusivo del rapporto di lavoro di questi ultimi con il loro datore di lavoro, il che permetteva loro di esercitare anche un'attività rientrante nella categoria delle professioni liberali.
- 24 Di conseguenza, l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Italia si limiterebbe ad esigere che il contratto collettivo concluso dalle Università interessate sia integrato con l'aggiunta di una clausola che stabilisca i criteri che consentano di garantire la conservazione dei diritti acquisiti dagli ex lettori nell'ambito di loro precedenti rapporti di lavoro.

Giudizio della Corte

- 25 In via preliminare, occorre ricordare che uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto comunitario (v., in particolare, sentenze Commissione/Italia, cit., punto 34, e 9 settembre 2004, causa C-195/02, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-7857, punto 82).
- 26 Pertanto, non può essere accolto l'argomento fatto valere dalla Repubblica italiana secondo il quale il problema del riconoscimento dei diritti quesiti degli ex lettori dev'essere valutato alla

luce del sistema italiano di regolamentazione del rapporto di lavoro, sistema fondato sulla contrattazione collettiva.

- 27 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento ai sensi dell'art. 228 CE si colloca alla scadenza del termine fissato nel parere motivato emesso in forza della detta disposizione (v. sentenze 12 luglio 2005, causa C-304/02, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6263, punto 30, e 14 marzo 2006, causa C-177/04, Commissione/Francia, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 20).
- 28 Nella fattispecie, è pacifico che alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato del 30 aprile 2003 la Repubblica italiana non aveva ancora adottato tutti i provvedimenti che l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Italia comporta.
- 29 Come risulta dai punti 21 e 22 della citata sentenza Commissione/Italia, il principio di parità di trattamento previsto all'art. 39 CE imponeva che gli ex lettori, che sono stati vincolati da un contratto di lavoro a tempo determinato, conservassero, al momento della sostituzione di tale contratto con un contratto a tempo indeterminato, tutti i loro diritti quesiti sin dalla data della loro prima assunzione. Tale garanzia aveva conseguenze non solo sotto il profilo degli aumenti di retribuzione, ma anche sull'anzianità e sul versamento, da parte del datore di lavoro, dei contributi previdenziali.
- 30 Risulta dagli atti che, in esecuzione della citata sentenza Commissione/Italia, la Repubblica italiana ha attuato, in una prima fase, i seguenti provvedimenti:
 - all'Università di Milano, un contratto collettivo relativo ai collaboratori ed esperti linguistici, firmato il 27 novembre 1999, aveva previsto che l'attività esercitata da questi ultimi in quanto lettori di lingua straniera dovesse essere presa in considerazione per determinarne la retribuzione. In seguito, tale Università, con lettera 7 maggio 2002, ha informato il governo italiano del fatto che le retribuzioni dei collaboratori ed esperti linguistici erano state aumentate e che gli arretrati di retribuzione erano stati calcolati sulla base di un massimale di 450 ore annue di insegnamento;
 - all'Università di Pisa, con decisioni del direttore amministrativo, in data 13 marzo 2002, e del rettore, in data 10 maggio 2002, gli ex lettori beneficiano degli arretrati di retribuzione in base a tre fasce di anzianità;
 - una decisione del direttore amministrativo dell'Università «La Sapienza» di Roma, in data 17 maggio 2002, ha stabilito che l'anzianità degli ex lettori fosse calcolata sulla base di 400 ore annue di insegnamento;
 - l'Università di Palermo ha annunciato, con lettera 27 maggio 2002, che stava per procedere all'adeguamento della retribuzione degli ex lettori sulla base dei calcoli che erano in corso;
 - con decisione del rettore dell'Istituto universitario orientale di Napoli, in data 20 maggio 2002, i collaboratori ed esperti linguistici hanno beneficiato degli arretrati di retribuzione calcolati sulla base di 318 ore annue di insegnamento;
 - una decisione del direttore amministrativo dell'Università della Basilicata, in data 22 maggio 2002, ha fissato l'anzianità dei collaboratori ed esperti linguistici in relazione a cinque fasce e ad una base forfetaria di 400 ore annue di insegnamento.
- 31 Questi provvedimenti non potevano essere considerati come sufficienti né come definitivi ai fini dell'esecuzione della citata sentenza Commissione/Italia, e lo stesso governo italiano non li ha considerati tali.
- 32 Si deve pertanto constatare che, nonostante i provvedimenti menzionati al punto 30 della presente sentenza, l'inadempimento persisteva alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato.

- 33 Poiché la Commissione ha concluso per la condanna della Repubblica italiana al pagamento di una penalità, occorre accertare se l'inadempimento contestato sia perdurato sino all'esame dei fatti da parte della Corte (v. citate sentenze 12 luglio 2005, Commissione/Francia, punto 31, e 14 marzo 2006, Commissione/Francia, punto 21).
- 34 Il 14 gennaio 2004 la Repubblica italiana ha adottato il decreto legge n. 2/2004 il cui scopo era quello di fornire il quadro normativo e finanziario necessario perché ciascuna delle Università interessate fosse finalmente in grado di procedere alla ricostruzione precisa della carriera degli ex lettori.
- 35 Il quadro normativo stabilito dal decreto legge n. 2/2004 è fondato su due principi in forza dei quali, salvo trattamenti eventualmente più favorevoli:
- la ricostruzione della carriera degli ex lettori è effettuata prendendo come parametro di riferimento la retribuzione dei ricercatori confermati a tempo parziale;
 - tale retribuzione è riconosciuta agli ex lettori proporzionalmente al numero di ore di lavoro fornite, tenendo conto del fatto che l'impegno pieno corrisponde a 500 ore annue di insegnamento.
- 36 Il criterio delle 500 ore annuali è basato sul numero di ore prestate dai collaboratori ed esperti linguistici (ex lettori), quale previsto dal CCNL per il periodo 1994-1997. Esso risulta essere un criterio oggettivo, che permette di far fronte alle difficoltà inerenti ad una valutazione caso per caso della carriera di tutti gli ex lettori. A questo proposito, basta ricordare che tutte le Università non avevano menzionato l'esistenza di contratti collettivi che stabilissero i criteri necessari per la ricostruzione precisa della carriera degli ex lettori.
- 37 Per quanto riguarda la scelta della carriera dei ricercatori confermati a tempo parziale come categoria di lavoratori nazionali di riferimento per la ricostruzione della carriera degli ex lettori, si deve constatare che un'opzione del genere rientra nella competenza delle autorità nazionali. Non risulta dalla citata sentenza Commissione/Italia che la Repubblica italiana sia stata tenuta a identificare una categoria di lavoratori analoga agli ex lettori e ad equiparare completamente il trattamento riservato a questi ultimi a quello di cui beneficia la detta categoria.
- 38 Alla luce di quanto precede, la Corte non è in grado, sulla base degli elementi forniti dalla Commissione, di constatare il carattere inadeguato dei parametri indicati ai punti 36 e 37 della presente sentenza, tanto più che risulta chiaramente che la loro applicazione non osta a che, in casi particolari, la ricostruzione della carriera degli ex lettori possa essere effettuata sulla base di trattamenti più favorevoli.
- 39 Non può pertanto ritenersi che il decreto legge n. 2/2004 abbia fornito un quadro normativo scorretto per mettere ciascuna delle Università interessate in grado di procedere alla ricostruzione precisa della carriera degli ex lettori.
- 40 Resta da verificare se le azioni condotte dalle Università interessate dopo l'adozione del decreto legge n. 2/2004 abbiano raggiunto gli obiettivi annunciati.
- 41 Secondo la giurisprudenza della Corte, spetta alla Commissione, nell'ambito del presente procedimento, fornire alla Corte gli elementi necessari per stabilire il livello di esecuzione da parte di uno Stato membro di una sentenza di condanna per inadempimento (sentenza 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5047, punto 73). Inoltre, dato che la Commissione ha fornito sufficienti elementi da cui risulta la persistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro interessato contestare in modo approfondito e particolareggiato i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano (sentenza 12 luglio 2005, Commissione/Francia, cit., punto 56).
- 42 Occorre constatare che, oltre alle dichiarazioni delle Università interessate attestanti che il riconoscimento completo dei diritti quesiti degli ex lettori era stato effettuato, il governo

italiano ha presentato prospetti dettagliati relativi all'attuazione di tale riconoscimento in ciascuna delle dette Università.

- 43 Certo, le dichiarazioni di pagamento figuranti agli atti sono state prodotte dalle Università e non dai creditori e, nel caso dell'Istituto orientale di Napoli, il versamento è stato fissato ad una data successiva al mese nel corso del quale tale dichiarazione è stata redatta (ottobre 2004).
- 44 Tuttavia, i dati forniti alla Corte non possono rimettere in discussione le informazioni menzionate al punto 42 della presente sentenza.
- 45 Di conseguenza, non esistono elementi sufficienti per permettere alla Corte di concludere che, alla data dell'esame dei fatti da parte di quest'ultima, l'inadempimento persista.
- 46 Quindi, l'irrogazione di una penalità non si giustifica.
- 47 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare che, non avendo assicurato, alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato, il riconoscimento dei diritti quesiti agli ex lettori, divenuti collaboratori ed esperti linguistici, mentre tale riconoscimento era garantito alla generalità dei lavoratori nazionali, la Repubblica italiana non ha attuato tutti i provvedimenti che l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Italia comportava ed è pertanto venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.

Sulle spese

- 48 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica italiana e l'inadempimento è stato accertato, quest'ultima va condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Non avendo assicurato, alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato, il riconoscimento dei diritti quesiti agli ex lettori di lingua straniera, divenuti collaboratori ed esperti linguistici di lingua madre, mentre tale riconoscimento era garantito alla generalità dei lavoratori nazionali, la Repubblica italiana non ha attuato tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza 26 giugno 2001, causa C-212/99, Commissione/Italia, comportava, ed è pertanto venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.
- 2) Per il resto, il ricorso è respinto.
- 3) La Repubblica italiana è condannata alle spese.

Firme