

**Corte CEE Sentenza del 2 luglio 1996. - Commissione delle Comunità europee  
contro Granducato del Lussemburgo - Causa C-473/93**

Nella causa C-473/93, Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Dimitrios Gouloussis, consigliere giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg, ricorrente,

contro

Granducato di Lussemburgo, rappresentato dall' avv. Alain Lorang, del foro di Lussemburgo, 12-14, avenue Emile Reuter,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, mantenendo in vigore il requisito della cittadinanza nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri per accedere ai posti di pubblico dipendente o impiegato nei settori pubblici della ricerca, dell' insegnamento, della sanità, dei trasporti via terra, delle poste e telecomunicazioni, nonché nei servizi di distribuzione di acqua, gas ed elettricità, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell' art. 48 del Trattato CEE e degli artt. 1 e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità (GU L 257, pag. 2),

**LA CORTE,**

composta dai signori G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, C.N. Kakouris, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet e G. Hirsch, presidenti di sezione, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann, J.L. Murray, P. Jann (relatore), H. Ragnemalm, L. Sevón e M. Wathelet, giudici,

avvocato generale: P. Léger

cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

vista la relazione d' udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all' udienza del 23 gennaio 1996,

sentite le conclusioni dell' avvocato generale, presentate all' udienza del 5 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Motivazione della sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 17 dicembre 1993, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell' art. 169 del Trattato CE, un ricorso diretto a far dichiarare che, mantenendo in vigore il requisito della cittadinanza nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri per accedere ai posti di pubblico dipendente o impiegato nei settori pubblici della ricerca, dell' insegnamento, della sanità, dei trasporti via terra, delle poste e telecomunicazioni, nonché nei servizi di distribuzione di acqua, gas ed elettricità, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell' art. 48 del Trattato CEE e degli artt. 1 e 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità (GU L 257, pag. 2).

2 L' art. 48, nn. 1-3, del Trattato CEE, divenuto Trattato CE, sancisce il principio della libera circolazione dei lavoratori e l' abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza tra i lavoratori degli Stati membri. L' art. 48, n. 4, del Trattato stabilisce che le disposizioni di questo articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione. Secondo la giurisprudenza della Corte, quest' ultima disposizione riguarda i 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 e presuppongono pertanto, da parte dei loro titolari, l' esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza. Per contro, la deroga di cui all' art. 48, n. 4, non trova applicazione per 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 (sentenza 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio, Racc. pag. 3881, punti 10 e 11).

3 Quanto agli artt. 1 e 7 del regolamento n. 1612/68, essi enunciano il principio della parità di trattamento per quanto riguarda l' accesso al lavoro, il primo, e per quanto attiene al suo esercizio, il secondo.

4 Avendo constatato che in alcuni Stati membri un gran numero di posti considerati appartenenti al pubblico impiego non avevano alcun rapporto con l' esercizio dei pubblici poteri e con la tutela degli interessi generali dello Stato, la Commissione intraprendeva nel 1988 un' "azione sistematica" in base alla comunicazione 88/C 72/02, Libera circolazione dei lavoratori e accesso agli impieghi nella pubblica amministrazione degli Stati membri ° Azione della Commissione in materia di applicazione dell' art. 48, n. 4, del Trattato CEE (GU 1988, C 72, pag. 2). In questa comunicazione la Commissione invitava gli Stati membri a consentire ai cittadini degli altri Stati membri l' accesso ai posti negli enti incaricati della

gestione di un servizio commerciale, come i trasporti pubblici, la distribuzione dell' elettricità o del gas, la navigazione per via aerea o marittima, le poste e telecomunicazioni, nonché negli enti di radiotelediffusione, nei servizi operativi della sanità pubblica, nell' insegnamento pubblico e nella ricerca effettuata a scopi civili negli istituti pubblici. La Commissione riteneva che i compiti e le responsabilità che caratterizzavano i posti rientranti in questi settori fossero solo in via del tutto eccezionale riconducibili alla deroga prevista all' art. 48, n. 4, del Trattato.

5 Nell' ambito di questa azione, la Commissione, con lettera 5 gennaio 1988, invitava il Granducato di Lussemburgo ad adottare i provvedimenti necessari all' eliminazione del requisito di cittadinanza al quale il detto Stato subordina l' accesso all' impiego nei settori sopra elencati. Con lettera 30 ottobre 1990 il Granducato di Lussemburgo rispondeva che esso non intendeva adottare specifici provvedimenti in tal senso.

6 Il 12 marzo 1991 la Commissione inviava al governo lussemburghese sei lettere di diffida concernenti rispettivamente i settori della ricerca, dell' insegnamento, della sanità, dei trasporti via terra, delle poste e telecomunicazioni, nonché della distribuzione di acqua, gas ed elettricità. In tali lettere la Commissione invitava il governo lussemburghese a presentare le proprie osservazioni entro un termine di sei mesi.

7 Il 4 maggio 1992 il governo lussemburghese rispondeva che esso manteneva ferma la propria posizione precedente, dato che, nei settori in questione, il principio della libera circolazione dei lavoratori aveva già trovato ampia applicazione.

8 Il 14 luglio 1992 la Commissione emetteva sei pareri motivati per i settori considerati, ciascuno dei quali impartiva un termine di quattro mesi al governo lussemburghese per conformarvisi. Poiché tali pareri motivati erano rimasti privi di risposta, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

9 Risulta dagli atti che, nel Granducato di Lussemburgo, i settori menzionati nell' atto introduttivo rientrano nel pubblico impiego. In tutti questi settori, la cittadinanza lussemburghese viene in via di principio prescritta per accedere alla totalità dei posti, siano essi attribuiti a dipendenti statuari, ad agenti equiparati o ad impiegati vincolati a contratto.

10 Questo principio è enunciato nell' art. 11, secondo comma, della costituzione lussemburghese, ai cui sensi "solo i cittadini lussemburghesi sono ammessi agli impieghi civili e militari", nell' art. 3, lett. a), della legge 27 gennaio 1972, che stabilisce il regime degli impiegati dello Stato, nell' art. 2, n. 1, lett. a), della legge modificata 16 aprile 1979, che stabilisce lo statuto generale dei dipendenti dello Stato, nell' art. 2, n. 1, lett. a), della legge 24 dicembre 1985, che stabilisce lo statuto generale dei dipendenti comunali, nell' art. 3, lett. a), del regolamento granducale 26 maggio 1975, che equipara il regime degli impiegati comunali a quello degli impiegati dello Stato, nell' art. 2, punto 1, dello statuto del personale delle ferrovie lussemburghesi, che tuttavia prevede deroghe nei casi previsti dagli accordi internazionali e nel caso in cui manchino candidati lussemburghesi, salva in tal caso la necessità di autorizzazione governativa.

11 Lo stesso requisito è inoltre prescritto dall' art. 24 della legge 10 agosto 1992, relativa alla

trasformazione dell' amministrazione delle poste e telecomunicazioni in azienda delle Poste e Telecomunicazioni, il quale prevede l' applicazione nei confronti del suo personale delle disposizioni dello statuto generale degli impiegati e dei dipendenti dello Stato, nonché dall' art. 2, lett. b), del regolamento granducale 11 agosto 1974, che stabilisce i requisiti di ammissione, nomina e promozione del personale paramedico dello Stato.

12 Infine, risulta dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 della legge 9 marzo 1987, relativa all' organizzazione della ricerca e dello sviluppo tecnologico nel settore pubblico, che i cittadini degli altri Stati membri possono accedere ad un' attività di ricerca solo nei limiti in cui, in via eccezionale, l' ente, il servizio o l' istituto d' insegnamento superiore o universitario pubblico dal quale dipendono non prescrivano la cittadinanza lussemburghese.

13 In via di deroga, si prescinde da questo requisito per il personale del centro ospedaliero di Lussemburgo, istituto pubblico gestito in forma di ente privato, come pure per il personale docente del centro universitario di Lussemburgo.

14 In tutti i casi in cui è prescritto, il requisito della cittadinanza lussemburghese è enunciato in termini generali e senza distinzioni a seconda della natura delle mansioni o della posizione gerarchica dei posti in questione.

15 La Commissione sostiene che, nella totalità dei settori considerati nel suo ricorso, le mansioni e le responsabilità che caratterizzano i posti assoggettati al requisito della cittadinanza si discostano generalmente troppo dalle specifiche attività della pubblica amministrazione per poter fruire, quasi senza eccezione, della deroga di cui all' art. 48, n. 4, del Trattato. Il Granducato di Lussemburgo non potrebbe pertanto esigere la cittadinanza lussemburghese per la totalità dei posti in questi settori. Quanto ai particolari impieghi per i quali sussiste un tale rapporto con le specifiche attività della pubblica amministrazione, spetterebbe al governo convenuto dimostrare l' esistenza di un tale rapporto.

16 Il Granducato di Lussemburgo non nega che, in via generale, nel suo territorio i posti nei settori considerati sono riservati ai propri cittadini. Esso si oppone tuttavia a che la Corte dichiari l' inadempimento, adducendo vari motivi.

Sulla ricevibilità

17 Il Granducato di Lussemburgo contesta, in primo luogo, la ricevibilità del ricorso della Commissione adducendo che quest' ultima gli ha concesso solo un termine di quattro mesi per conformarsi ai pareri motivati. Tale termine sarebbe stato manifestamente insufficiente per consentirgli di procedere all' importante riforma che gli veniva richiesta, riforma che l' obbligava a rivedere il proprio sistema amministrativo fin nei suoi fondamenti più consolidati.

18 A tale eccezione la Commissione obietta, anzitutto, che il termine di quattro mesi impartito nei pareri motivati era già eccezionalmente lungo, avuto riguardo al fatto che, in genere, tale termine non supera uno o due mesi. La Commissione sottolinea quindi come la fase precontenziosa del procedimento si sia protratta, nel suo complesso, per oltre 33 mesi, senza contare il fatto che, al

momento in cui essa ha avuto inizio, il Granducato di Lussemburgo era già da tempo informato delle intenzioni della Commissione nell' ambito dell' azione sistematica, d' anzi richiamata. Infine, il Granducato non avrebbe mai richiesto una proroga di tale termine, ma avrebbe costantemente affermato di non intendere modificare la propria normativa.

19 Al riguardo, va ricordato che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di dare allo Stato membro interessato l' opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi che gli derivano dal diritto comunitario e, dall' altro, di sviluppare un' utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (sentenza 2 febbraio 1988, causa 293/85, Commissione/Belgio, Racc. pag. 305, punto 13).

20 Questo duplice scopo impone alla Commissione di concedere agli Stati membri un termine ragionevole per rispondere alla lettera d' intimazione e conformarsi al parere motivato o, eventualmente, per preparare la loro difesa. Onde valutare la ragionevolezza del termine impartito, si deve tener conto del complesso delle circostanze caratterizzanti la fattispecie che viene in rilievo (sentenza 2 febbraio 1988, Commissione/Belgio, citata, punto 14).

21 Nel caso di specie, occorre rilevare come il termine di quattro mesi stabilito nei pareri motivati sia pari al doppio di quello abitualmente concesso dalla Commissione.

22 Inoltre, il Granducato di Lussemburgo è stato informato della posizione della Commissione sin dal 18 marzo 1988, data di pubblicazione della citata comunicazione 88/C 72/02, e quindi quasi tre anni prima di ricevere le lettere di diffida, recanti la data del 12 marzo 1991, le quali concedevano a loro volta un termine di sei mesi.

23 Infine, nelle sue risposte alla Commissione, il Granducato di Lussemburgo ha comunicato di non intendere dar corso a riforme legislative.

24 Stando così le cose, il termine di quattro mesi impartito nei pareri motivati non può essere considerato irragionevole. Il ricorso è pertanto ricevibile.

### **Nel merito**

25 Quanto al merito del ricorso, il Granducato di Lussemburgo fa valere, in primo luogo, che l' art. 48, n. 4, del Trattato dev' essere interpretato in un' accezione "istituzionale", cosicché dovrebbero fruire della deroga in esso sancita tutti gli impieghi i quali, in forza del diritto nazionale, fanno capo a una pubblica amministrazione, ivi compresi quelli che comportano mansioni puramente esecutive o di natura tecnica o manuale, qualora siano svolti a favore dello Stato o delle collettività pubbliche. Infatti, soltanto i cittadini offrirebbero le garanzie particolari di lealtà e fedeltà che devono poter essere richieste ai pubblici impiegati e dipendenti.

26 Sul punto, è sufficiente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, la nozione di pubblica amministrazione ai sensi dell' art. 48, n. 4, del Trattato deve comportare un' interpretazione e un' applicazione uniformi nell' intera Comunità e non può pertanto essere rimessa alla totale discrezionalità

degli Stati membri (v., segnatamente, sentenze 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu, Racc. pag. 153, e 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio, citata, punti 12 e 18).

27 Talché, per stabilire se determinati posti siano "posti nella pubblica amministrazione" ai sensi dell' art. 48, n. 4, del Trattato, si deve accertare se essi siano o no caratteristici dell' attività specifica della pubblica amministrazione in quanto incaricata dell' esercizio dei pubblici poteri e responsabile della tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche. Per questo motivo, il criterio per l' applicazione dell' art. 48, n. 4, del Trattato dev' essere funzionale e tener conto della natura dei compiti e delle responsabilità inerenti al posto, al fine di evitare che l' effetto utile 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 (sentenza 3 giugno 1986, causa 307/84, Commissione/Francia, Racc. pag. 1725, punto 12).

28 In secondo luogo, il Granducato di Lussemburgo contesta l' impostazione, definita "globale", della Commissione, consistente nell' escludere interi settori dalla deroga di cui all' art. 48, n. 4, del Trattato, in difetto di una disciplina comunitaria e senza indicazioni particolareggiate in ordine ai posti considerati. A suo parere, risulta dalla giurisprudenza della Corte (v. segnatamente sentenza 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio, citata) che la Commissione deve obbligatoriamente procedere ad un esame caso per caso dei posti considerati, piuttosto che designare una miriade di settori esclusi a priori dalla deroga di cui all' art. 48, n. 4, del Trattato, ponendo a carico degli Stati membri l' onere della prova contraria in singole fattispecie concrete.

29 La Commissione fa valere al riguardo che, nella sua comunicazione 88/C 72/02, essa ha preso in esame i posti rientranti nei vari settori considerati alla luce dei criteri di interpretazione dell' art. 48, n. 4, del Trattato enunciati dalla Corte. Tale esame l' avrebbe indotta alla constatazione che questi posti si discostano troppo dalle specifiche attività della pubblica amministrazione per poter rientrare, in modo generale, nella deroga prevista all' art. 48, n. 4. Stando così le cose, essa ben potrebbe escludere a priori l' applicazione di questa disposizione in tutti i settori menzionati nel presente ricorso, senza necessità di un previo esame di ciascun caso concreto.

30 La Commissione sostiene inoltre di aver accertato che le attività esercitate nei settori di cui trattasi o si rinvencono parimenti nel settore privato o potrebbero essere esercitate nel settore pubblico senza essere assoggettate al requisito della cittadinanza.

31 Occorre rilevare, al riguardo, che, come lo stesso governo lussemburghese ammette, la grande maggioranza dei posti nei settori della ricerca, della sanità, dei trasporti via terra, delle poste e telecomunicazioni, nonché nei servizi di distribuzione di acqua, gas ed elettricità, si discostano dalle specifiche attività della pubblica amministrazione, in quanto non presuppongono una partecipazione diretta o indiretta all' esercizio dei pubblici poteri né alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche (v. segnatamente sentenze

Commissione/Francia, citata, in relazione al settore della sanità, e 16 giugno 1987, causa 225/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2625, in relazione al settore della ricerca effettuata a scopi civili).

32 Con riferimento al settore dell' insegnamento, il governo lussemburghese argomenta in particolare che la cittadinanza lussemburghese degli insegnanti è necessaria per garantire la trasmissione dei valori tradizionali e costituisce quindi, tenuto conto della superficie di questo Stato e della sua specifica situazione demografica, una condizione essenziale di salvaguardia dell' identità nazionale. Quest' ultima non potrebbe infatti essere preservata se la maggior parte del corpo insegnante fosse costituita da cittadini comunitari non lussemburghesi. Quanto agli insegnanti del ciclo primario e secondario, il governo lussemburghese sottolinea come essi esercitino funzioni non commerciali che partecipano effettivamente alla tutela degli interessi generali dello Stato.

33 Al riguardo, la Corte ha già dichiarato che le condizioni assai rigorose che devono essere soddisfatte dagli impiegati per poter rientrare nella deroga sancita dall' art. 48, n. 4, del Trattato non ricorrono nel caso degli insegnanti in prova (sentenza 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121, punto 28), dei lettori di lingua straniera (sentenza 30 maggio 1989, causa 33/88, Allué e Coonan, Racc. pag. 1591, punto 9), nonché degli insegnanti nelle scuole secondarie (sentenza 27 novembre 1991, causa C-4/91, Bleis, Racc. pag. I-5627, punto 7).

34 La stessa constatazione si impone, per identici motivi, per quanto riguarda gli insegnanti delle scuole primarie.

35 Tale constatazione non può essere invalidata da considerazioni inerenti alla salvaguardia dell' identità nazionale in una situazione demografica così specifica come quella del Granducato di Lussemburgo. Benché la salvaguardia dell' identità nazionale degli Stati membri costituisca uno scopo legittimo rispettato dall' ordinamento giuridico comunitario (come del resto riconosce l' art. F, n. 1, del Trattato sull' Unione europea), l' interesse menzionato dal Granducato di Lussemburgo può tuttavia essere utilmente salvaguardato con mezzi diversi dall' esclusione in via generale dei cittadini di altri Stati membri, anche in settori particolarmente delicati come l' insegnamento. Al riguardo, si deve rilevare, come ha osservato l' avvocato generale ai paragrafi 132-141 delle sue conclusioni, che i cittadini degli Stati membri devono, così come i cittadini nazionali, soddisfare tutte le condizioni richieste per l' assunzione, in particolare quelle relative alla formazione, all' esperienza e alle conoscenze linguistiche.

36 Pertanto, la salvaguardia dell' identità nazionale non può giustificare l' esclusione dei cittadini degli altri Stati membri dal complesso dei posti di un settore come quello dell' insegnamento, ad eccezione di quelli che effettivamente presuppongono una 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.

37 In terzo luogo, il Granducato di Lussemburgo richiama l' art. 11, secondo comma, della sua costituzione, ai cui termini solo i cittadini lussemburghesi sono ammessi a coprire i posti civili e militari, salve le eccezioni che possono essere stabilite con legge per casi particolari. Questa disposizione, in

quanto norma suprema di diritto interno, impedirebbe di constatare l' inadempimento allegato dalla Commissione.

38 Al riguardo è sufficiente ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il richiamo a disposizioni dell' ordinamento giuridico interno per limitare la portata delle norme di diritto comunitario avrebbe l' effetto di sminuire l' unità e l' efficacia di questo diritto ed è quindi inammissibile (v. segnatamente sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Racc. pag. 1125, punto 3, e, con particolare riguardo all' art. 48, n. 4, del Trattato, sentenza 17 dicembre 1980, Commissione/Belgio, citata, punto 19).

39 In quarto luogo, il Granducato di Lussemburgo fa valere l' art. 13 della convenzione europea sullo stabilimento del 13 dicembre 1955, ai cui termini "ciascuna parte contraente può riservare ai propri cittadini le pubbliche funzioni e le attività riguardanti la sicurezza o la difesa nazionali, o subordinarne a condizioni speciali l' esercizio da parte di cittadini stranieri". Questa convenzione sarebbe stata sottoscritta dalla maggior parte degli Stati membri, tra cui il Granducato.

40 Sul punto, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l' art. 234, primo comma, del Trattato consente agli Stati membri di rispettare obblighi derivanti da convenzioni internazionali anteriori al Trattato nei confronti di paesi terzi, ma non li autorizza a far valere diritti derivanti da tali convenzioni nei rapporti intracomunitari (v. segnatamente sentenze 27 febbraio 1962, causa 10/61, Commissione/Italia, Racc. pag. 3, e 2 agosto 1993, causa C-158/91, Levy, Racc. pag. I-4287, punto 12). L' art. 13 della convenzione europea sullo stabilimento, ammesso che esso vada interpretato in modo più ampio rispetto all' art. 48, n. 4, del Trattato, non può pertanto essere invocato dal Granducato di Lussemburgo per sottrarsi ai propri obblighi comunitari.

41 In quinto luogo, il governo lussemburghese si richiama all' art. 61 del Trattato istitutivo dell' Unione economica del Benelux (in prosieguo: il "Trattato Benelux") 3 febbraio 1958, ai cui sensi le parti contraenti conservano il diritto di riservare ai loro cittadini l' esercizio, tra l' altro, delle funzioni, degli incarichi o degli impieghi pubblici. Poiché, come risulta dall' art. 233 del Trattato CEE, quest' ultimo non osta al Trattato Benelux, il citato art. 61 si opporrebbe a che l' art. 48, n. 4, del Trattato CEE venga interpretato nel senso auspicato dalla Commissione.

42 Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 16 maggio 1984, causa 105/83, Pakvries (Racc. pag. 2101, punto 11), l' art. 233 del Trattato ha lo scopo di evitare che l' applicazione del diritto comunitario abbia l' effetto di disintegrare l' unione del Benelux o di impedirne lo sviluppo. Questa disposizione consente dunque ai tre Stati membri interessati di applicare le norme vigenti nell' ambito della loro unione in deroga alle norme comunitarie tutte le volte che la detta unione precorra l' attuazione del mercato comune.

43 Al riguardo, occorre constatare che il diritto comunitario, in quanto riconosce ai cittadini degli altri Stati membri l' accesso a tutti i posti nelle amministrazioni eccetto quelli che concorrono all' esercizio dei pubblici poteri, precorre l' art. 61 del Trattato Benelux, sempreché, peraltro, quest' ultima



disposizione vada effettivamente interpretata come suggerisce il Granducato di Lussemburgo. Essa non potrebbe pertanto impedire la constatazione dell' inadempimento allegato.

44 Infine, il Granducato di Lussemburgo adduce l' argomento della sua particolare situazione demografica. La sua popolazione molto esigua, l' attrazione che conservano i posti di pubblico dipendente ed impiegato in tale paese, nonché la crisi economica rischierebbero di provocare l' arrivo in massa di lavoratori di altri Stati membri che monopolizzerebbero i posti vacanti, cosicché potrebbe essere compromesso l' avvenire stesso del paese. Per tale motivo sarebbe stato adottato dagli Stati firmatari del Trattato CEE, il 25 marzo 1957, il Protocollo concernente il Granducato di Lussemburgo, che, all' art. 2, dispone che "nello stabilire i regolamenti contemplati dall' art. 48, n. 3, del Trattato, relativo alla libera circolazione dei lavoratori, la Commissione considera, nei riguardi del Granducato di Lussemburgo, la particolare situazione demografica di tale paese". Tale clausola dovrebbe prevalere anche nel caso di specie.

45 Al riguardo, è sufficiente constatare che l' art. 2 del detto Protocollo consentiva al Granducato di Lussemburgo di richiedere, al momento dell' adozione di regolamenti intesi a dare attuazione alla libera circolazione dei lavoratori, gli specifici adeguamenti richiesti dalla sua particolare situazione demografica. Tuttavia, tale facoltà non può autorizzarlo ad escludere unilateralmente i lavoratori di altri Stati membri da interi settori dell' attività lavorativa.

46 Risulta dalle considerazioni che precedono che il Granducato di Lussemburgo non può, in maniera generale, assoggettare la totalità dei posti rientranti nei settori considerati ad un requisito di cittadinanza, senza oltrepassare i limiti della deroga sancita dall' art. 48, n. 4, del Trattato.

47 La circostanza che taluni posti in questi settori possano, eventualmente, rientrare nell' eccezione di cui all' art. 48, n. 4, del Trattato non è atta a giustificare un tale divieto generale (v. altresì due sentenze pronunciate in data odierna, causa C-173/94, Commissione/Belgio, e causa C-290/94, Commissione/Grecia).

48 Stando così le cose, il Granducato di Lussemburgo era tenuto, per dare pieno effetto ai principi della libera circolazione dei lavoratori e della parità di trattamento nell' accesso al lavoro, a consentire l' accesso ai settori in questione ai cittadini degli altri Stati membri, limitando l' applicazione del requisito di cittadinanza all' accesso ai soli posti che implicano effettivamente una partecipazione diretta o indiretta all' esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche.

49 In ordine al fondamento del ricorso, occorre precisare che l' art. 7 del regolamento n. 1612/68 riguarda le condizioni di esercizio di un lavoro e non l' accesso a quest' ultimo. Orbene, nella presente causa è controverso solo l' accesso dei cittadini di altri Stati membri al lavoro. L' inadempimento non può pertanto essere dichiarato sulla base dell' art. 7 del regolamento n. 1612/68.

50 Conseguentemente occorre dichiarare che, non limitando il requisito della cittadinanza lussemburghese all' accesso ai posti di pubblico impiegato e dipendente 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, nei settori pubblici della ricerca, dell' insegnamento, della sanità, dei trasporti via terra, delle poste e telecomunicazioni e nei servizi di distribuzione di acqua, gas ed elettricità, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell' art. 48 del Trattato e dell' art. 1 del regolamento n. 1612/68.

Sulla domanda di concessione di un termine

51 Il Granducato di Lussemburgo chiede, per l' ipotesi in cui la Corte dichiari l' inadempimento, la concessione di un lungo termine per conformarsi ai propri obblighi comunitari. Esso osserva, al riguardo, che l' eventuale modifica delle normative controverse potrebbe essere realizzata solo attraverso ampie riforme, da attuare sia a livello costituzionale sia a livello legislativo, per le quali sarebbe necessario un arco di tempo considerevole.

52 Tale domanda non può essere accolta. Infatti, l' art. 171 del Trattato CE non conferisce alla Corte il potere di concedere un termine per l' esecuzione di una sentenza.

### **Decisione relativa alle spese**

53 Ai sensi dell' art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Il Granducato di Lussemburgo è rimasto soccombente e va quindi condannato alle spese.

**Per questi motivi,**

### **LA CORTE**

dichiara e statuisce:

- 1) Non limitando il requisito della cittadinanza lussemburghese all' accesso ai posti di pubblico dipendente e impiegato che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all' esercizio dei pubblici poteri ed alle funzioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche, nei settori pubblici della ricerca, dell' insegnamento, della sanità, dei trasporti via terra, delle poste e delle telecomunicazioni e nei servizi di distribuzione di acqua, gas ed elettricità, il Granducato di Lussemburgo è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell' art. 48 del Trattato CEE e dell' art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all' interno della Comunità.
- 2) Il Granducato di Lussemburgo è condannato alle spese.