CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 14 novembre 1995 *

1. Può un cittadino di uno Stato membro, impiegato presso l'ambasciata di un altro Stato membro nel territorio di uno Stato terzo, avvalersi delle norme comunitarie in materia di divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza? Tale è, in sostanza, il quesito prospettatovi dal Bundesarbeitsgericht nell'ambito di una controversia il cui contesto di fatto e di diritto è il seguente.

2. Il Gesetz über den Auswärtigen Dienst (legge tedesca relativa al personale in servizio presso il ministero degli Affari esteri; in prosieguo: il «GAD») stabilisce che il personale delle rappresentanze diplomatiche tedesche è composto, da un lato, da impiegati distaccati dal ministero e, dall'altro, da impiegati non distaccati. Questi ultimi sono denominati «personale assunto in loco».

3. Nell'ambito del personale assunto in loco viene operata una distinzione tra i cittadini tedeschi e coloro che non posseggono la cittadinanza tedesca. In forza dell'art. 32 del GAD, lo status giuridico del personale assunto in loco di cittadinanza tedesca è disciplinato dagli accordi collettivi (tedeschi) e dalle altre norme legislative (tedesche) ad esso applicabili. Le condizioni di lavoro del personale assunto in loco non avente la cittadinanza tedesca sono invece disciplinate, ai sensi dell'art. 33 del GAD, «in base alle norme interne del paese ospitante, tenendo conto delle consuetudini locali. A questo personale sono garantite condizioni sociali adeguate, tenendo conto della situazione locale».

4. La signora Boukhalfa, ricorrente nel procedimento a quo nel presente procedimento, è assoggettata al regime previsto da quest'ultima disposizione.

5. La signora Boukhalfa, cittadina belga, è dal 1° aprile 1982 impiegata come ausiliaria presso l'ufficio passaporti dell'ambasciata tedesca di Algeri. Il suo contratto di lavoro è stato stipulato in Algeri, luogo in cui già in precedenza risiedeva stabilmente. L'interessata versa contributi al regime pensionistico legale tedesco [1] ed è assoggettata, per i redditi provenienti da fondi pubblici nazionali, a un'imposta limitata sul reddito in conformità delle norme tedesche [2].

* Lingua originale: il francese.

1 — Anche se, come ha precisato il rappresentante della Repubblica federale di Germania in udienza, il versamento di questi contributi avviene senza un fondamento giuridico, in principio per errore poi per tolleranza (v. altresì nota 7 delle osservazioni della Commissione).

2 — Paragrafo 6 delle osservazioni della Commissione.

6. Con lettera 19 novembre 1991 l'interessata contestava l'applicazione nei suoi confronti delle norme applicabili al personale assunto in loco senza la cittadinanza tedesca e richiedeva al suo datore di lavoro, la Repubblica federale di Germania (in prosieguo: la «resistente nel procedimento a quo»), il trattamento riservato al personale assunto in loco avente la cittadinanza tedesca, personale che, ai sensi dell'art. 32 del GAD, è assoggettato al regime più favorevole istituito dal contratto collettivo del 28 settembre 1973 che disciplina le condizioni di lavoro degli impiegati tedeschi non distaccati addetti nelle rappresentanze diplomatiche della Repubblica federale di Germania (contratto collettivo degli impiegati all'estero).

7. Avendo la Repubblica federale di Germania rigettato tale domanda, la ricorrente nel procedimento a quo adiva l'Arbeitsgericht. A sostegno del proprio ricorso deduceva la violazione del divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza, sancito dagli artt. 48, n. 2, del Trattato CE e 7, nn. 1 e 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità [3], in conseguenza dell'applicazione nei suoi confronti del trattamento meno favorevole riservato al personale assunto in loco che non ha la cittadinanza tedesca.

8. La resistente nel procedimento a quo concludeva per il rigetto del ricorso, argomentando che la ricorrente non può avvalersi delle norme comunitarie testé menzionate, dal momento che la fattispecie in esame è sorta al di fuori del loro ambito di applicazione ratione territorii, limitato, in forza dell'art. 227 del Trattato CE, al territorio degli Stati membri dell'Unione europea.

9. Il giudice di primo grado accoglieva il ricorso della signora Boukhalfa, ma il Landesarbeitsgericht, adito in secondo grado dalla resistente nel procedimento a quo, lo respingeva. Nel procedimento per cassazione («Revision») il Bundesarbeitsgericht, pur ritenendo che la distinzione operata, nell'ambito del personale assunto in loco, tra cittadini tedeschi e cittadini stranieri sia legittima alla luce del diritto tedesco, si interroga sull'eventuale sussistenza di una discriminazione fondata sulla cittadinanza, contraria al diritto comunitario [4]. Esso vi sottopone pertanto la seguente questione:

«Se gli artt. 48, n. 2, del Trattato CE e 7, nn. 1 e 4, del regolamento n. 1612/68 vadano interpretati nel senso che essi vietano un trattamento differenziato a causa della cittadinanza per quanto riguarda le condizioni di lavoro di una cittadina belga stabilmente residente in Algeri, assunta come impiegata ausiliaria presso l'ufficio passaporti dell'ambasciata tedesca di Algeri, nell'ambito di un rapporto di lavoro che colà è stato costituito e trova continuativa esecuzione».

3 — GU L 257, pag. 2.

4 — V. punto 1 dell'ordinanza di rinvio.

Disamina

10. La questione sottoposta al vostro esame è di notevole interesse; al di là dell'ambito ristretto del quesito formulatovi dal giudice nazionale, la risposta che fornirete potrà interessare nel suo complesso il personale comunitario impiegato in uno Stato terzo presso una rappresentanza diplomatica di uno Stato membro del quale non ha la cittadinanza [5]. La questione potrebbe pertanto venire riformulata in termini più generali: se le norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori, e più in particolare quelle che vietano qualsiasi discriminazione a causa della cittadinanza per quanto concerne le condizioni di lavoro, siano applicabili al caso dei lavoratori cittadini comunitari impiegati in uno Stato terzo presso una rappresentanza diplomatica di uno Stato membro del quale non abbiano la cittadinanza.

11. Si intuisce che il ragionamento seguito dal giudice nazionale nella presente causa si scompone in due parti, la seconda delle quali non pone realmente alcuna difficoltà. Si tratta, in primo luogo, di intendersi sul punto se le norme comunitarie siano applicabili «ratione territorii» a una situazione del genere. In caso affermativo occorrerà poi accertare, per ciascuna situazione, se il lavoratore in questione debba lamentare una discriminazione a causa della sua cittadinanza.

5 — V., altresì in questo senso, le osservazioni della Commissione, paragrafi 12 e seguenti.

Premessa sull'esistenza di una discriminazione

12. Per maggiore comodità, posso sin d'ora prendere succintamente in esame quest'ultimo punto, che non costituisce formalmente oggetto della questione sottopostavi, restando inteso che la sua analisi da parte del giudice nazionale presenterà interesse solo qualora le pertinenti norme comunitarie siano *effettivamente* applicabili.

13. L'art. 48, n. 2, del Trattato così dispone:

«[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».

14. L'art. 7, nn. 1 e 4, del regolamento n. 1612/68 è così formulato:

«1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei

lavoratori nazionali per quanto concerne condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato.

(...)

4. Tutte le clausole di contratti collettivi o individuali o di altre regolamentazioni collettive concernenti l'accesso all'impiego, l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di licenziamento sono nulle di diritto nella misura in cui prevedano o autorizzino condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri».

15. Queste due disposizioni attuano il «diritto fondamentale» [6] dei lavoratori comunitari alla libera circolazione. L'art. 48, n. 2, del Trattato specifica in modo più particolare il divieto generale di discriminazioni fondate sulla cittadinanza sancito dall'art. 6 del Trattato CE, attribuendo ai lavoratori migranti la parità di trattamento rispetto ai cittadini del paese ospitante, «(...) per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro». L'art. 7 del regolamento n. 1612/68 a sua volta richiama tale principio generale (n. 1), precisando, al n. 4, che qualsiasi clausola di contratto collettivo è nulla ipso iure se prevede o autorizza condizioni discriminatorie nei confronti dei lavoratori cittadini degli altri Stati membri.

16. In forza di queste disposizioni, quindi, ogni cittadino comunitario che presti lavoro nel territorio di un altro Stato membro deve ricevere lo stesso trattamento dei cittadini dello Stato membro ospitante. Sono pertanto inoperanti le norme legislative o le prassi amministrative di uno Stato che limitano l'accesso al lavoro e il suo esercizio da parte degli stranieri cittadini di un altro Stato membro o che assoggettano questi ultimi a condizioni non previste per i cittadini nazionali.

17. La ricorrente nel procedimento a quo è indubbiamente un «lavoratore cittadino di uno Stato membro» ai sensi delle menzionate norme, posto che, secondo la vostra giurisprudenza costante, questa nozione ha portata comunitaria e la sua valutazione non dev'essere rimessa all'ordinamento interno [7]. In quanto impiegata ausiliaria presso l'ufficio passaporti di un'ambasciata, l'interessata esercita sicuramente attività concrete ed effettive, che costituiscono prestazioni aventi un valore economico certo e che sono fornite in favore di un altro soggetto e sotto la direzione di quest'ultimo, ricevendone una retribuzione quale corrispettivo [8]. D'altronde, la natura (privatistica o pubblicistica) del suo

6 — V. preambolo del regolamento n. 1612/68.

7 — Sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn (Racc. pag. 1337).

8 — In ordine alla nozione di lavoratore, da voi interpretata in modo ampio, v., ad esempio, sentenze 21 giugno 1988, causa 197/86, Brown (Racc. pag. 3205, punto 21), e 26 febbraio 1992, causa C-357/89, Raulin (Racc. pag. I-1027, punto 10).

rapporto di lavoro è irrilevante [9]. L'interessata rientra quindi sicuramente, in quanto lavoratore cittadino di uno Stato membro, nell'ambito di applicazione ratione personarum delle disposizioni in parola.

18. Resta pertanto da esaminare se essa subisca effettivamente, per via della sua cittadinanza, una discriminazione contraria alle norme comunitarie. Sotto tale profilo sembra che, in forza della legge tedesca, gli impiegati assunti in loco presso una rappresentanza diplomatica tedesca, come la ricorrente nel procedimento a quo, siano assoggettati a un regime differenziato per quanto riguarda le loro condizioni di lavoro, a seconda che essi abbiano o meno la cittadinanza tedesca [10]. Il criterio che costituisce il fondamento di questo trattamento differenziato tra lavoratori aventi medesimo status è dunque, con ogni evidenza, quello della cittadinanza. Se tale differenza fosse stabilita soltanto tra impiegati assunti in loco cittadini tedeschi ed algerini (o cittadini di un paese terzo), le norme comunitarie in tema di divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza non potrebbero ovviamente applicarsi. Viceversa, poiché questa differenziazione viene disposta, in base al solo criterio della cittadinanza, tra due lavoratori cittadini comunitari che versano nella stessa situazione, essa costituisce senza alcun dubbio una discriminazione diretta fondata sulla cittadinanza, contraria al diritto comunitario.

9 — Sentenza 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum (Racc. pag. 2121).

10 — V. le disposizioni del GAD richiamate al paragrafo 2 delle presenti conclusioni.

19. Va rilevato che l'esistenza di una discriminazione non viene nel caso di specie posta in dubbio dalla disposizione dell'art. 48, n. 4, del Trattato ai cui termini:

«Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione».

Invero, quand'anche si supponga che la ricorrente nel procedimento a quo presti lavoro presso una pubblica amministrazione, voi interpretate questa disposizione nel senso che essa «(...) non può giustificare discriminazioni in materia di retribuzione o di altre condizioni di lavoro nei confronti dei lavoratori, cittadini di altri Stati membri, già entrati al servizio dell'amministrazione» [11].

20. Discende dai suddetti rilievi che, ove la situazione della signora Boukhalfa fosse assoggettabile al diritto comunitario, l'interessata potrebbe in via di principio dolersi, per quanto riguarda le sue condizioni di lavoro, di una discriminazione diretta fondata sulla sua cittadinanza, contraria al diritto comunitario.

11 — Sentenza 16 giugno 1987, causa 225/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2625, punto 11).

21. Fatta questa precisazione, occorre ancora verificare l'applicabilità delle norme comunitarie alla situazione della ricorrente nel procedimento a quo, presupposto senza il quale non potrebbe essere accertata alcuna discriminazione.

Applicabilità del diritto comunitario

22. È questo il problema reale prospettato dalla presente controversia. La difficoltà risiede tutta, beninteso, nell'elemento di estraneità esistente: il fatto che il rapporto di lavoro si svolga in un paese terzo rispetto all'Unione europea. S'intende che il problema non si porrebbe, qualora lo stesso rapporto di lavoro fosse localizzato nel territorio di uno degli Stati membri. Così, ad esempio, l'applicazione delle norme comunitarie alla situazione di un lavoratore belga impiegato presso l'ambasciata tedesca in Francia non solleverebbe alcun dubbio.

L'extraterritorialità non esclude l'applicazione del diritto comunitario

23. Un primo punto merita dunque di essere preso in esame: se la circostanza che il rapporto di lavoro si svolga al di fuori del territorio dell'Unione europea sia sufficiente ad escludere l'applicazione del diritto comunitario.

24. Al riguardo, occorre accertare se un criterio di territorialità, inteso nel senso strettamente geografico, sia inerente all'applicazione del diritto comunitario. A sostegno di tale tesi, dinanzi al giudice nazionale la resistente nel procedimento a quo ha tratto argomento dall'art. 227 del Trattato, che al n. 1 così dispone:

«1. Il presente Trattato si applica al Regno del Belgio, al Regno di Danimarca, alla Repubblica federale di Germania, alla Repubblica ellenica, al Regno di Spagna, alla Repubblica francese, all'Irlanda, alla Repubblica italiana, al Granducato del Lussemburgo, al Regno dei Paesi Bassi, alla Repubblica d'Austria, alla Repubblica portoghese, alla Repubblica di Finlandia, al Regno di Svezia e al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord».

25. Occorre chiedersi se in questa enumerazione degli Stati membri dell'Unione ai quali si applica il diritto comunitario vada ravvisata una delimitazione puramente geografica dell'ambito di applicazione di quest'ultimo.

26. Va subito rilevato che, seguendosi un tale ragionamento, il diritto primario e derivato troverebbe applicazione solo all'interno delle frontiere di ciascuno Stato membro. In tal caso, le rappresentanze diplomatiche dei paesi membri, situate per definizione al di fuori di queste frontiere, rimarrebbero sempre in una sorta di ambito «extracomunita-

rio». Invero — ed è pacifico [12] —, gli edifici di una rappresentanza diplomatica non potrebbero essere considerati far parte del territorio nazionale dello Stato rappresentato. Al più, questi locali godono dell'inviolabilità e dell'immunità, conformemente all'art. 22, nn. 1 e 3, della convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche [13]. Una rappresentanza diplomatica è in ogni caso sempre situata nel territorio dello Stato ospitante, come si sottolinea nell'art. 21 della menzionata convenzione di Vienna:

«1. Lo Stato accreditatario deve sia facilitare l'acquisto *sul suo territorio*, nel quadro della sua legislazione, da parte dello Stato accreditante, dei locali necessari alla sua missione sia aiutare lo Stato accreditante a procurarsi dei locali in altro modo» [14].

27. Non mi pare, tuttavia, che dal disposto dell'art. 227 del Trattato debba desumersi che il diritto primario (e per estensione il diritto derivato) comunitario abbia un ambito di applicazione puramente spaziale.

28. Invero, questo articolo si limita di fatto ad affermare, in maniera del tutto lacunosa e non tassativa, che il Trattato CE si applica agli Stati membri. Ora, è pur vero che il territorio è uno degli elementi costitutivi della definizione classica della nozione di Stato nel diritto internazionale pubblico (e il regolamento n. 1612/68 menziona del resto in modo quasi sistematico in ciascuno dei suoi articoli che esso si applica «sul territorio degli altri Stati membri» [15] ovvero «all'interno della Comunità» [16]), tuttavia esso non è se non uno tra i vari elementi costitutivi di questa definizione [17].

29. Va rilevato peraltro che nel corpus stesso del Trattato si rinvengono norme applicabili al di fuori del territorio comunitario, inteso quest'ultimo nel senso strettamente geografico. Così la parte quarta del Trattato CE, relativa alla «Associazione dei paesi e territori d'oltremare», che prevede l'applicazione dello stesso regime previsto dal Trattato, ad esempio negli scambi commerciali con i paesi terzi (art. 132) o relativamente all'eliminazione dei dazi doganali applicabili agli scambi con questi ultimi (art. 133).

Un ulteriore esempio di applicazione extraterritoriale può rinvenirsi nell'art. 8 C del

12 — V. paragrafi 2, capoverso, delle osservazioni della ricorrente nel procedimento a quo, 3 delle osservazioni della resistente nel procedimento a quo, 18 delle osservazioni della Commissione e punto 7 dell'ordinanza di rinvio. V. altresì in questo senso la dottrina prevalente e, ad esempio, Nguyen Quoc Dinh, Daillier P. e Pellet A.: *Droit international public*, 3ª edizione, LGDJ, 1987, paragrafo 468: «La missione diplomatica permanente, definita generalmente ambasciata e talvolta legazione, è un pubblico ufficio dello Stato accreditante *ubicato permanentemente nel territorio dello Stato accreditatario*» (il corsivo è mio); Thierry H., Combacau J., Sur S. e Vallée Ch.: *Droit international public*, precisamente Domat, edizioni Montchrestien, 1975, pag. 427: «(...) per definizione, l'ambasciata è situata in territorio estero».

13 — Recueil des traités des Nations unies, vol. 500, n. 7310, pag. 95.

14 — Il corsivo è mio.

15 — V., ad esempio, art. 7, n. 1.

16 — V., ad esempio, primo 'considerando'.

17 — Nel diritto internazionale pubblico, la dottrina tradizionale ritiene che, affinché vi sia Stato, è necessario che ricorrano almeno tre elementi: un popolo, un territorio e un governo (o potere politico), ma che oltre a questi tre elementi va ricercato un ulteriore criterio distintivo, indicato per lo più come quello della sovranità (v., ad esempio, Rousseau, Ch.: *Droit international public*, tomo II, edizioni Sirey, 1974, punto 7; Nguyen Quoc Dinh, Dailler P. e Pellet A., citato, paragrafo 270; Thierry H., Combacau J., Sur S. e Vallée Ch., citato, pag. 226).

Trattato CE, il quale attua il principio della cittadinanza dell'Unione al di fuori delle frontiere comunitarie:

«Ogni cittadino dell'Unione gode, nel territorio di un paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato».

30. Va notato anche che, contrariamente all'art. 227 del Trattato, gli artt. 198, primo comma, del Trattato Euratom e 79 del Trattato CECA limitano espressamente l'applicazione di ciascuno di questi Trattati entro gli stretti limiti dei «territori» degli Stati membri. A mio giudizio [18], in mancanza di qualsiasi riferimento a tale termine nell'art. 227 non può ravvisarsi una mera dimenticanza da parte degli estensori della norma, i quali hanno del resto avuto cura di farvi richiamo negli altri trattati.

31. Va rilevato infine, per limitarsi alle sole disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone, che assumono particolare rilevanza in questo contesto, che tali disposizioni enunciano tutte l'obbligo fondamentale di riservare ai cittadini di tutti gli Stati membri lo stesso trattamento dei cittadini dello Stato considerato. Tali norme fanno riscontro alla più generale preoccupazione di favorire lo sviluppo del sentimento di appartenenza ad una entità comune, sancito dall'espressione «Europa dei cittadini», spesso utilizzata, e dall'inserimento, da parte del Trattato sull'Unione europea, di una «cittadinanza dell'Unione» nel Trattato CE [19]. Orbene, occorre chiedersi quale effettività avrebbero un tale sentimento di appartenenza o una tale cittadinanza, se essi scomparissero una volta oltrepassate le frontiere geografiche dell'Unione.

32. Deve quindi ritenersi che «(...) disponendo che il Trattato CE si applica agli Stati membri, l'art. 227 definisce la sfera di applicazione delle norme stabilite dal Trattato, o in forza del Trattato, senza riferimento alcuno alla base della competenza territoriale dello Stato. La dimensione spaziale dell'ordinamento giuridico comunitario va quindi oltre la somma dei territori degli Stati membri, che essa senz'altro ricomprende (...)» [20].

33. Tale è, in ogni caso, la posizione adottata dalla Corte sin dal 1976 nella sentenza Kramer e a. [21], che ha statuito sulla questione dell'applicazione del diritto comunitario alla pesca in mare libero. Sebbene la zona geografica in questione (il mare libero) si trovasse al

18 — V., nello stesso senso, Coussirat-Coustère, V.: «Article 227, Commentaire», in *Traité instituant la CEE, Commentaire article par article*, edizione Economica, 1992, pag. 1419, punto 2; Van Der Mensbrugghe, Y.: «La CEE et le plateau continental des États membres», in *Mélanges Fernand Dehousse*, vol. 2, 1979, pag. 311, punto 1; Dewost, J.-L.: «L'application territoriale du droit communautaire: disparition et résurgence de la notion de frontière», in *La Frontière* (colloquio di Poitiers della Société française pour le droit international), edizioni Pedone, pagg. 253 e 254.

19 — Parte seconda del Trattato CE, artt. 8-8 E.

20 — Coussirat-Coustère, V., citato, punto 1. V. altresì, in questo senso, Dewost, J.-L., citato, pag. 261.

21 — Sentenza 14 luglio 1976, cause riunite 3/76, 4/76 e 6/76 (Racc. pag. 1279).

di fuori dei confini territoriali degli Stati membri, avete ritenuto che:

«(...) benché l'art. 5 del regolamento n. 2141/70 si applichi ad una zona di pesca limitata, dall'art. 102 dell'Atto di adesione, dall'art. 1 del suddetto regolamento e dalla stessa natura delle cose emerge tuttavia che la competenza normativa ratione materiae della Comunità si estende del pari — ove un'analoga competenza spetti agli Stati in forza del diritto internazionale pubblico — alla pesca in mare libero» [22].

34. Da questa stessa posizione trae del resto origine la vostra costante giurisprudenza relativa al settore specifico di cui trattasi nella presente causa: quello della libera circolazione dei lavoratori, considerato fuori dei confini dell'Unione. Voi avete infatti ritenuto che:

«(...) il solo fatto che un lavoratore eserciti la sua attività fuori del territorio della Comunità non basta ad escludere l'applicazione delle norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori (...)» [23].

Criteri giurisprudenziali di applicazione extraterritoriale

35. La vostra giurisprudenza merita di essere ricordata per sommi capi al fine di trarne gli orientamenti atti a chiarire il problema prospettato dal caso di specie.

36. Una delle prime cause che hanno dato origine a tale giurisprudenza verteva in particolare sul problema dei limiti entro i quali il divieto di discriminazioni a causa della nazionalità (artt. 48, 59 e, in subordine, 7 [24] del Trattato CEE) potesse trovare applicazione in relazione a rapporti giuridici sorti nell'ambito delle attività di una federazione sportiva di rilevanza mondiale (l'Union cycliste internationale).

La risposta da voi fornita nella sentenza 12 dicembre 1974, Walrave e Koch [25], ha valore di principio:

«Il principio di non discriminazione, in ragione del suo carattere imperativo, costituisce un parametro inderogabile per qualsiasi rapporto giuridico purché questo, in considerazione sia del luogo in cui sorge, sia del

22 — Punto 31.

23 — Sentenza 29 giugno 1994, causa C-60/93, Aldewereld (Racc. pag. I-2991, punto 14).

24 — Attualmente art. 6 del Trattato CE.

25 — Causa 36/74 (Racc. pag. 1405).

luogo in cui dispiega i suoi effetti, possa essere *ricondotto al territorio della Comunità.*

Spetta al giudice nazionale accertare, caso per caso, l'esistenza di tale nesso spaziale e, per quanto riguarda l'efficacia giuridica del rapporto in questione, ravvisare le eventuali violazioni del principio di non discriminazione» [26].

37. La sentenza 12 luglio 1984, Prodest [27], ha costituito l'occasione per confermare, ma anche precisare, questa giurisprudenza. In quel caso si trattava di stabilire se un cittadino belga, residente in Francia e occupato presso una società francese che forniva personale a tempo determinato, avesse diritto alla conservazione della propria iscrizione al regime generale di previdenza sociale francese, in forza del regolamento n. 1612/68, per la durata del suo incarico di lavoro in Nigeria. Al riguardo avete dapprima rilevato che:

«(...) in linea di massima, un siffatto caso è disciplinato dalle norme comunitarie in fatto di libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità» [28].

Avete proseguito rilevando, sulla base della giurisprudenza Walrave e Koch, che:

«(...) il lavoro temporaneo fuori del territorio della Comunità non è sufficiente per escludere l'applicazione di detto principio, qualora il rapporto di lavoro conservi tuttavia un *nesso abbastanza stretto con detto territorio*» [29].

Infine, rivolgendovi al giudice a quo, avete enunciato una prima serie di indizi dell'esistenza di tale «nesso abbastanza stretto»:

«In un caso come quello in esame, questo nesso può ravvisarsi nel fatto che il lavoratore comunitario è stato assunto da un'impresa di un altro Stato membro e, per questo motivo, è stato iscritto al regime previdenziale di questo Stato e continua a svolgere la sua attività per conto dell'impresa comunitaria, anche durante il soggiorno nel paese terzo» [30].

38. Il tassello successivo di questa giurisprudenza è stato posto dalla sentenza 27 settem-

26 — Punti 28 e 29, il corsivo è mio.
27 — Causa 237/83 (Racc. pag. 3153).
28 — Punto 5.
29 — Punto 6, il corsivo è mio.
30 — Punto 7.

bre 1989, Lopes da Veiga [31]. In quella causa vi si chiedeva segnatamente se un marinaio cittadino portoghese che lavorava stabilmente per una società olandese su navi battenti bandiera olandese potesse giovarsi degli artt. 7 e seguenti del regolamento n. 1612/68.

Mentre nelle sentenze anteriori il criterio del «nesso abbastanza stretto con il territorio della Comunità» era stato enunciato solo con riguardo ai rapporti giuridici di lavoro *a tempo parziale* o *a carattere temporaneo*, in quella causa avete avuto occasione di precisare che:

«Questo criterio del nesso deve applicarsi anche nell'ipotesi del lavoratore cittadino di uno Stato membro che eserciti, *in via permanente*, un'attività lavorativa subordinata (...)» [32].

Secondo uno schema ormai divenuto classico, avete quindi rimesso al giudice nazionale la valutazione di questo criterio, suggerendogli tuttavia di prendere in considerazione, a tal fine, «*in particolare*», un determinato numero di indizi quali emergevano dalla fattispecie a quo:

«Il ricorrente nella causa principale lavora su una nave immatricolata nei Paesi Bassi, alle dipendenze di una società armatrice di diritto olandese avente sede nei Paesi Bassi; è stato assunto nei Paesi Bassi e il rapporto di lavoro che lo lega al suo datore di lavoro è soggetto alla legge olandese; egli è assicurato ai sensi del regime previdenziale olandese ed è soggetto all'imposta sul reddito nei Paesi Bassi» [33].

39. Infine, nella citata sentenza Aldewereld, si rispondeva ad interrogativi consimili. In quella causa vi si chiedeva se un cittadino olandese residente nei Paesi Bassi, essendo stato assunto da un'impresa tedesca che lo aveva subito distaccato in Thailandia, potesse fruire delle norme comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori e in particolare del regolamento (CEE) n. 1408/71 [34].

Il ragionamento da voi adottato era identico a quello seguito fino ad allora:

«Dalla giurisprudenza della Corte (v., segnatamente, in tal senso, sentenza 12 luglio 1984, causa 237/83, Prodest, Racc. pag. 3153, punto 6) emerge che il solo fatto che un lavoratore eserciti la sua attività fuori del territorio della Comunità non basta ad escludere l'applicazione delle norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori quando il rapporto di lavoro conserva un nesso abbastanza stretto con il territorio

31 — Causa 9/88 (Racc. pag. 2989).

32 — Punto 16, il corsivo è mio.

33 — Punto 17.

34 — Regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (GU L 149, pag. 2).

della Comunità. In un caso come quello di specie tale nesso consiste nella circostanza che il lavoratore è stato assunto da un'impresa di un altro Stato membro e perciò è stato iscritto al regime previdenziale di questo Stato» [35].

40. A titolo di completezza, va menzionata una recentissima sentenza del 6 giugno 1995, Bozkurt [36], nella quale la Corte non solo conferma la posizione sino ad allora seguita, ma la traspone all'ipotesi diametralmente opposta di un lavoratore cittadino di uno Stato terzo che esercita la propria attività per conto di un'impresa comunitaria:

«(...) per verificare se un lavoratore turco che svolge l'attività di autista internazionale è inserito nel regolare mercato del lavoro di uno Stato membro ai sensi dell'art. 6, n. 1, della decisione n. 1/80, spetta al giudice nazionale valutare se il rapporto di lavoro dell'interessato abbia un collegamento abbastanza stretto con il territorio dello Stato membro, prendendo in considerazione in particolare il luogo dell'assunzione, il territorio dal quale viene svolta l'attività lavorativa subordinata e la normativa nazionale vigente in materia di diritto del lavoro e di previdenza sociale» [37].

35 — Punto 14.
36 — Causa C-434/93 (Racc. pag. I-1475).
37 — Punto 24.

41. Il richiamo a questa giurisprudenza consente di trarre dalla stessa i seguenti orientamenti.

42. È ovvio che, in un rapporto di lavoro tra un'impresa «comunitaria» e un cittadino di un altro Stato membro, le norme relative alla libera circolazione dei lavoratori (e in particolare quelle inerenti al divieto di discriminazioni a causa della cittadinanza) trovano in via di principio applicazione.

43. Tale applicabilità di principio non viene infirmata dalla circostanza che questo rapporto di lavoro trovi esecuzione all'estero, che ciò avvenga in modo temporaneo e saltuario (citate sentenze Walrave e Koch nonché Prodest) o permanente ed esclusivo (citate sentenze Lopes da Veiga e Aldewereld).

44. Il criterio per l'applicazione di queste norme ad un rapporto di lavoro che trova esecuzione all'estero è l'esistenza di un «collegamento abbastanza stretto con il territorio della Comunità».

45. L'esame dell'effettività di tale collegamento rientra nella sfera di competenze del giudice nazionale, il quale è meglio in grado di valutarla alla luce delle specifiche circostanze di ciascuna fattispecie sottoposta alla sua cognizione.

46. Per compiere tale esame, il giudice comunitario raccomanda di far riferimento a quella che potrebbe definirsi una «serie di indizi». Sotto tale aspetto, la Corte ha già posto in luce un determinato numero di elementi di fatto atti a soccorrere il giudice a quo nel suo compito:

— il rapporto di lavoro è sorto *tra un lavoratore comunitario e un'impresa di un altro Stato membro*;

— *l'assunzione* di questo lavoratore comunitario è avvenuta in uno Stato membro;

— il lavoratore comunitario *risiedeva in uno Stato membro* al momento della sua assunzione;

— *la sede del datore di lavoro è nello Stato membro* di cui ha la nazionalità;

— il datore di lavoro è soggetto all'*ordinamento giuridico di uno Stato membro*;

— *il rapporto di lavoro è assoggettato al diritto dello Stato membro* di cui il datore di lavoro ha la nazionalità;

— il lavoratore comunitario esercita le proprie *attività per conto dell'impresa che l'ha assunto*, anche se tali attività siano svolte in un paese terzo;

— il lavoratore comunitario è iscritto al regime di *previdenza sociale* dello Stato membro di cui l'impresa che l'ha assunto ha la nazionalità;

— il lavoratore in questione è assoggettato all'*imposta sul reddito* dello Stato membro di cui l'impresa che l'ha assunto ha la nazionalità.

47. Va sottolineato che il richiamo di questi elementi consente semplicemente di offrire un quadro degli indizi ai quali il giudice nazionale può «*in particolare*» [38] far riferimento. Occorre tuttavia tener presente che questa enumerazione non è affatto esauriente. Né, del resto, sembra determinante l'esistenza dell'uno o dell'altro indizio. Al più, ricorre sempre l'ipotesi di un rapporto di lavoro tra un *cittadino comunitario* e un'impresa *avente la nazionalità di un altro Stato membro*, che trova esecuzione *in un paese terzo* per *conto di questa impresa*. Si noti da ultimo che, alla luce delle ultime evoluzioni della giurisprudenza, in particolare della citata sentenza Aldewereld, determinante non è la quantità di indizi. Il problema non è quello di compilare due inventari,

38 — L'espressione «in particolare» figura del resto espressamente nelle citate sentenze Lopes da Veiga e Bozkurt (rispettivamente ai punti 17 e 24).

quello degli elementi favorevoli al collegamento e quello degli elementi sfavorevoli al medesimo, al fine di confrontarli per stabilire in quale direzione propenda l'ago della bilancia. È piuttosto la pertinenza degli elementi favorevoli alla tesi del collegamento che va ricercata in ciascun caso concreto.

Trasposizione dei criteri giurisprudenziali al caso di specie: esame dell'esistenza di un «collegamento abbastanza stretto»

48. La trasposizione di questa giurisprudenza alla causa in esame suggerisce che l'applicazione delle norme comunitarie relative al divieto di discriminazioni a causa della cittadinanza, per quanto si riferisce alle condizioni di lavoro della ricorrente nel procedimento a quo, non sia esclusa per il semplice fatto che il rapporto di lavoro di quest'ultima si svolga all'estero.

49. Ciò posto, spetta in via di principio al giudice a quo far riferimento a una «serie di indizi» idonei a dimostrare che il rapporto di lavoro conserva un «collegamento abbastanza stretto con il territorio comunitario».

50. Sul punto va rilevato, alla luce degli indizi enunciati dalla giurisprudenza della Corte, che nel caso di specie sussiste qualche elemento sfavorevole al riconoscimento dell'esistenza di un tale collegamento [39]. Così:

— il contratto di lavoro della ricorrente nel procedimento a quo è stato stipulato in un paese terzo;

— le sue condizioni di lavoro sono determinate dal «diritto del paese ospitante e tenendo conto delle consuetudini locali», ai sensi dell'art. 33 del GAD [40];

— l'interessata risiede stabilmente nel paese terzo in cui esercita la propria attività lavorativa e ciò già da prima della stipulazione del contratto.

Viceversa, la circostanza che la signora Boukhalfa presti lavoro in Algeria in modo permanente e non temporaneo o parziale non è, alla luce della vostra giurisprudenza — come si è già rilevato e a differenza di quanto sembra ritenere il Bundesarbeitsgericht [41] —, un elemento incompatibile con l'esistenza di un tale collegamento.

39 — V., in tal senso, l'opinione del giudice a quo, espressa a pag. 7 della traduzione francese dell'ordinanza di rinvio.

40 — V. paragrafo 3 delle presenti conclusioni.

41 — Pag. 7 della traduzione francese dell'ordinanza di rinvio.

51. Tuttavia, mi sembra che soprattutto altri elementi, che risultano dagli atti, militino in favore dell'esistenza di un «collegamento abbastanza stretto con il territorio comunitario».

52. Alcuni di essi sono del resto già stati enunciati dalla giurisprudenza della Corte.

53. Così, il rapporto di lavoro di cui trattasi nel caso di specie è sorto tra un lavoratore cittadino di uno Stato membro e un datore di lavoro che, per antonomasia, ha la nazionalità comunitaria, trattandosi di uno Stato membro. Si noti inoltre che la ricorrente nel procedimento a quo seguita ad esercitare la propria attività lavorativa per questo datore di lavoro, ancorché ciò avvenga in territorio straniero. D'altra parte, essa è iscritta al regime previdenziale tedesco, almeno per quanto riguarda la contribuzione pensionistica. Del pari, l'interessata è assoggettata, pur se in modo limitato, all'imposta tedesca sul reddito [42]. Soprattutto, il suo contratto di lavoro è stato stipulato in base al diritto tedesco e più in particolare ai sensi del GAD. Infatti, solo per effetto delle disposizioni del GAD le condizioni di lavoro della ricorrente nel procedimento a quo sono determinate in forza del diritto algerino, meno favorevole per l'interessata. In definitiva, ciò implica che la ricorrente nel procedimento a quo è *assoggettata al regime giuridico di uno Stato membro*.

54. Quest'ultimo punto mi sembra decisivo. Esso viene del resto avvalorato da altri accertamenti di fatto relativi alle caratteristiche specifiche del rapporto di lavoro e che sono pertanto riscontrabili nella maggior parte dei rapporti di lavoro ai quali sono assoggettati i cittadini comunitari occupati in un paese terzo presso una rappresentanza diplomatica di uno Stato membro di cui non sono cittadini. Gli elementi di fatto seguenti mi sembrano quindi idonei a costituire nuovi indizi ai quali il giudice nazionale potrà far riferimento.

55. Anzitutto, il contratto stipulato tra le parti contiene una clausola sulla giurisdizione che designa Bonn, e in seguito Berlino, come foro competente [43]. Questo elemento sottolinea ancora una volta il collegamento stretto della situazione contrattuale con l'ordinamento giuridico tedesco.

56. D'altro canto, a differenza dei fatti sottoposti finora al vostro esame, nel caso di specie il datore di lavoro non è una semplice persona privata, bensì un ente pubblico, e il più importante in assoluto: lo Stato. Questo

42 — Correttamente la Commissione fa rilevare nelle sue osservazioni (paragrafo 28) che, quand'anche tale assoggettamento al regime fiscale tedesco venisse meno applicandosi la convenzione belgo-tedesca sulla doppia imposizione, ciò non toglierebbe che l'assoggettamento al regime fiscale belga costituirebbe un collegamento con il territorio comunitario.

43 — Paragrafo 28 delle osservazioni della Commissione.

semplice rilievo è sufficiente a far ritenere che tutti gli indizi da voi enucleati in riferimento al datore di lavoro — luogo in cui quest'ultimo ha la sede, ordinamento giuridico al quale è assoggettato — sussistano allorché il datore di lavoro è lo Stato medesimo. In una tale situazione, infatti, un'«atmosfera» di collegamento all'ordinamento giuridico di questo Stato è inevitabilmente presente.

57. Va poi rilevato che la natura dell'attività esercitata dal personale delle rappresentanze diplomatiche è del tutto particolare. Senza spingersi fino ad ammettere che questi lavoratori svolgono funzioni inerenti ai poteri sovrani dello Stato presso cui prestano lavoro, può quantomeno supporsi che essi *partecipino* all'esercizio, da parte dello Stato membro alle cui dipendenze si trovano, di funzioni inerenti alla sovranità statuale. Gli atti che essi compiono nell'esercizio delle loro funzioni sono imputati allo Stato per il quale essi agiscono. Le loro funzioni presuppongono l'uso di prerogative di pubbliche potestà. Tale è in particolare il caso, a mio avviso, di una persona che, come la ricorrente nel procedimento a quo, è impiegata presso l'ufficio competente per il rilascio dei passaporti. Questo settore è indiscutibilmente riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti alla sovranità di uno Stato.

58. Infine, si deve rilevare che il luogo in cui si svolge il rapporto di lavoro ha la sua importanza. Come si è in precedenza ricordato, le rappresentanze diplomatiche sono situate nel territorio dello Stato ospitante. Nondimeno non può ignorarsi il fatto che la funzione delle missioni diplomatiche consiste, in particolare, ai termini dell'art. 3 della convenzione di Vienna, nel:

«a) rappresentare lo Stato accreditante presso lo Stato accreditatario;

b) proteggere nello Stato accreditatario gli interessi dello Stato accreditante e dei suoi cittadini (...);

c) negoziare con il governo dello Stato accreditatario;

d) informarsi con tutti i mezzi leciti delle condizioni e dello sviluppo degli avvenimenti nello Stato accreditatario e farne rapporto allo Stato accreditante;

e) promuovere relazioni amichevoli e sviluppare relazioni economiche, culturali e scientifiche tra lo Stato accreditante e lo Stato accreditatario».

L'esercizio di siffatte funzioni, le quali sottolineano che uno Stato intrattiene effettivamente, tramite i suoi agenti e in condizioni di

parità, rapporti diplomatici con altri Stati sovrani e che esso è rappresentato presso questi altri Stati, è certo uno dei criteri più sicuri per ravvisare la sovranità di uno Stato.

59. I vari elementi sopra elencati pongono in evidenza il fatto che lo Stato membro, nella sua veste di datore di lavoro, esercita la propria *sovranità* e la propria *giurisdizione* sui rapporti contrattuali di lavoro con i cittadini comunitari alle sue dipendenze all'interno delle rappresentanze diplomatiche situate in paesi terzi.

60. Orbene, mi sembra che l'assoggettamento di un rapporto di lavoro alla sovranità e alla giurisdizione di uno Stato membro costituisca un saldo criterio di «collegamento con il territorio comunitario» ai sensi della vostra giurisprudenza, persino prescindendo dall'esistenza di ulteriori indizi, che nel caso di specie ricorrono e sono già stati menzionati.

61. La mia posizione è del resto in linea con quella di parte della dottrina, la quale ritiene che «(...) il Trattato è applicabile agli Stati membri in ogni luogo, ivi compresi gli spazi internazionali, in cui essi esercitano la loro sovranità o la loro giurisdizione in una materia rientrante nell'ambito di applicazione ratione materiae del diritto comunitario» [44] o che «(...) il Trattato e il diritto derivato si applicano non soltanto nel *territorio* degli Stati membri (...), ma altresì in qualunque luogo gli Stati esercitano, in forza del diritto internazionale, taluni "poteri sovrani", sia pure limitati» [45].

62. Tale posizione non si discosta neppure dalla vostra giurisprudenza. Ho già ricordato, infatti, che l'ordinamento giuridico di uno Stato membro — sia quello al quale appartiene il datore di lavoro sia quello che disciplina i rapporti contrattuali di lavoro — è uno dei criteri di cui suggerite ai giudici nazionali di tener conto nell'accertamento di un «collegamento abbastanza stretto».

63. Mi sia consentita un'ultima considerazione. Voi non avete ancora avuto opportunità di pronunciarvi sulla «nuova» nozione di cittadinanza europea istituita dal Trattato sull'Unione europea. Il riconoscimento di siffatta cittadinanza, operato dagli artt. 8-8 E del Trattato CE, ha un valore fortemente emblematico e costituisce probabilmente uno dei progressi della costruzione europea che maggiormente hanno richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica. S'intende che questa nozione abbraccia, de facto, aspetti che sono stati per lo più già acquisiti dall'evoluzione del diritto comunitario e costituisce, sotto tale aspetto, un consolidamento dell'«acquis communautaire». Spetta a voi, tuttavia, attribuire a questa nozione il suo pieno significato. Orbene, se da essa si traggono tutte le sue conseguenze, tutti i cittadini dell'Unione, qualunque sia la loro cittadinanza, devono potersi giovare esattamente degli stessi diritti ed essere assoggettati agli stessi doveri. Al limite, una tale nozione dovrebbe consentire di giungere ad una equiparazione perfetta dei

44 — Coussirat-Coustère, V., citato, punto 12.

45 — Dewost, J.-L., citato, pag. 255.

cittadini dell'Unione, qualunque sia la loro cittadinanza. Tale equiparazione dovrebbe operare allo stesso modo in cui essa esiste tra i cittadini di un medesimo Stato. Talché, se non è immaginabile, in una situazione come quella sottoposta al vostro esame nel presente procedimento, che taluni cittadini tedeschi assunti in loco possano ricevere un trattamento differenziato rispetto a quello riservato ad altri cittadini tedeschi che versano nella stessa situazione, non si vede perché questa situazione dovrebbe essere concepibile per una persona assunta in loco che abbia la cittadinanza belga.

64. Suggerisco pertanto di rispondere al giudice nazionale nei seguenti termini:

«Gli artt. 48, n. 2, del Trattato CE e 7, nn. 1 e 4, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, vanno interpretati nel senso che il divieto di discriminazioni a causa della cittadinanza si applica alle condizioni di lavoro dei cittadini dell'Unione europea impiegati da uno Stato membro presso una delle sue rappresentanze diplomatiche situate in un paese terzo, sempreché tali condizioni di lavoro, assoggettate alla giurisdizione e alla sovranità dello Stato membro rappresentato, conservino un collegamento abbastanza stretto con il territorio comunitario».