RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-105/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Antefatti della causa principale e sfondo giuridico*

L'attore nella causa principale, il sig. Buhari, nato nel 1914 in Nigeria, allora colonia del Regno Unito, possedeva la cittadinanza britannica fino al 1960, anno in cui veniva proclamata l'indipendenza della Nigeria, divenendo da allora cittadino nigeriano.

Tra il novembre 1937 e il dicembre 1986 egli esercitava l'attività di commerciante nell'ex Congo belga, paese nel quale è tuttora residente. Avendo versato contributi pensionistici obbligatori fino alla proclamazione d'indipendenza del Congo belga nel 1960, il sig. Buhari presentava una conseguente domanda di pensione di vecchiaia presso l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (in prosieguo: l'« Inasti »), convenuto nella causa principale.

Ai sensi dell'art. 31, 4°, del regio decreto belga 10 novembre 1967, n. 72, relativo alle pensioni di vecchiaia e superstiti dei lavoratori autonomi, il Re stabilisce « i casi nei quali queste prestazioni possono essere corrisposte all'estero senza pregiudizio delle convenzioni internazionali in materia ».

Previsto in esecuzione di tale articolo, l'art. 144, 2°, del regio decreto 22 dicembre 1967, recante una disciplina generale sulle pensioni di vecchiaia e superstiti dei lavoratori autonomi (come modificato, da ultimo, dall'art. 64, 1°, del regio decreto 20 settembre 1984), stabilisce che le pensioni di vecchiaia possono essere versate all'estero ai titolari « residenti nel territorio di un paese nel quale, in conformità ad un accordo di reciprocità, potrebbe essere loro versata una pensione di lavoratore subordinato ».

Con decisione 10 novembre 1987, l'Inasti rigettava la domanda del sig. Buhari, sul presupposto che il richiedente era a quel momento cittadino nigeriano e risiedeva nello Zaire (ex Congo belga).

Il sig. Buhari impugnava tale decisione dinanzi al Tribunal du travail di Bruxelles.

Quest'ultimo, con sentenza 23 marzo 1989, accertava, in merito al « pro quota del diritto teorico maturato », che l'attore aveva diritto a una pensione di vecchiaia di lavoratore autonomo per l'attività esercitata nell'ex Congo belga, con un periodo riconosciuto di 18 anni e mezzo dal 1938 al 30 giugno 1956 [1].

La suddetta decisione si fondava sull'art. 1 del regio decreto belga 29 dicembre 1967, relativo ai diritti degli ex coloni nell'ambito del regime delle pensioni di vecchiaia e superstiti dei lavoratori autonomi, decreto che

* Lingua processuale: il francese.

1 — In ordine al periodo 1.7.1956 - 30.6.1960 il Tribunal ha disposto la riapertura della trattazione, al fine di permettere all'attore di produrre le prove necessarie per il riconoscimento del suddetto periodo ai fini pensionistici.

prevede, per la concessione delle prestazioni, la presa in considerazione dei periodi di attività lavorativa come lavoratore autonomo o come aiuto effettuati nel territorio dell'ex Congo belga fino al 30 giugno 1960.

Quanto alla liquidazione effettiva della pensione, il giudice nazionale rileva che in forza delle norme nazionali belghe l'attore riceverebbe la sua pensione in Nigeria o nello Zaire, se la sua cittadinanza fosse belga o comunitaria e che, data la sua attuale cittadinanza nigeriana, potrebbe riceverla in Belgio oppure in qualsiasi paese della Comunità. In questo contesto, il giudice proponente menziona varie disposizioni del diritto comunitario e in particolare:

— l'art. 7 del Trattato CEE che vieta, nel campo di applicazione del Trattato, ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità;

— gli artt. 48, nn. 2 e 3, e 51, lett. b), del Trattato CEE, che garantiscono la libera circolazione dei lavoratori e la parità di trattamento di questi ultimi in tutti i paesi della Comunità, in particolare in materia di previdenza sociale;

— gli artt. 1, 2 e 4 del regolamento (CEE) n. 1408/71 [nella versione codificata di cui al regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001, (GU L 230, pag. 8)], che delimitano le sfere di applicazione ratione materiae e ratione personae di questo regolamento;

— l'art. 3 del regolamento n. 1408/71, in forza del quale tutte le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato;

— l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1408/71, che vieta qualsiasi riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca di prestazioni acquisite in forza della normativa di uno Stato membro per il fatto che il titolare risieda nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale si trova l'ente debitore;

— gli artt. 44-51 del medesimo regolamento, che riguardano le prestazioni per vecchiaia e morte e disciplinano la loro liquidazione nell'ipotesi in cui il lavoratore sia stato soggetto alla normativa di più Stati membri;

— gli artt. 35-59 del regolamento (CEE) n. 574/72 [nella versione codificata di cui al regolamento del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 86)], che riguardano in particolare le prestazioni per vecchiaia e morte e disciplinano le modalità applicative delle corrispondenti disposizioni del regolamento n. 1408/71, ossia degli artt. 44-51 testé richiamati.

Alla luce delle suddette norme, il Tribunal du travail di Bruxelles ha deciso, con la stessa sentenza 23 marzo 1989, di sospendere il giudizio sull'effettiva liquidazione della pensione e di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

— « se la liquidazione, da parte di uno Stato membro, di una pensione di vecchiaia (nella fattispecie: di lavoratore autonomo) per un'attività lavorativa (nella fattispecie: di colono) svolta precedentemente " in un territorio che abbia in passato intrattenuto relazioni particolari con detto Stato membro " ad una persona titolare in quello stesso periodo della cittadinanza di un secondo Stato (nel frattempo divenuto) membro, ed attualmente in possesso della cittadinanza di uno Stato terzo, anche se costituito da un altro territorio che anch'esso ha intrattenuto in passato relazioni particolari con questo secondo Stato (nel frattempo divenuto) membro, rientri o meno nella sfera di applicazione degli artt. 1-4, 10, n. 1, 1° comma, e 44-51 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e, di conseguenza, nella sfera d'applicazione degli artt. 35-59 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 marzo 1972, n. 574, che stabilisce le modalità d'applicazione del suddetto regolamento, e, in caso negativo:

— se il rifiuto, da parte di uno Stato membro, di liquidare una prestazione previdenziale (nella fattispecie: una pensione di vecchiaia di lavoratore autonomo per una precedente attività lavorativa di colono nel territorio della sua ex colonia) ad una persona che risiede " in un territorio che abbia in passato intrattenuto relazioni particolari con detto Stato membro " ed è domiciliata in un altro territorio — che anch'esso ha intrattenuto in passato relazioni particolari con un secondo Stato (divenuto nel frattempo) membro — che attualmente è divenuto uno Stato terzo e di cui detta persona possiede ora la cittadinanza, rifiuto opposto per il solo motivo della cittadinanza e della residenza attuali della suddetta persona, costituisca o meno una " discriminazione effettuata in base alla nazionalità " ai sensi degli artt. 7, primo comma, immutato, 48, nn. 2 e 3, lett. c) e d), e 50, lett. b)[2] del Trattato, indipendentemente dal fatto che la discriminazione sia diretta o indiretta o sia inoltre basata sulla cittadinanza in base a criteri formalmente neutri, ma che portano, di fatto, allo stesso risultato, vale a dire: svantaggiare chi non sia cittadino mediante un ostacolo sproporzionato, o ancora;

— se la " ratio " delle norme comunitarie sopra menzionate sia compatibile o meno con la disciplina nazionale belga, attualmente vigente, dell'art. 144, 2°, del regio decreto 22 dicembre 1967 (recante disciplina generale delle pensioni di vecchiaia e superstiti dei lavoratori autonomi), come modificato dagli artt. 24 del regio decreto 17 luglio 1972 e 64, 1°, del regio decreto 24 settembre 1984, o con l'interpretazione restrittiva datane dal convenuto ».

2. *Procedimento dinanzi alla Corte*

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 3 aprile 1989.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

2 — Sembra doversi intendere « 51, lett. b) ».

— il 14 giugno 1989, il sig. Ibrahim Buhari Haji, con l'avv. Constantin Nikis, del foro di Bruxelles;

— il 26 giugno 1989, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. H. Lima, suo consigliere giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria ed ha assegnato la causa alla Quinta Sezione.

II — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

A — *Sulla prima questione*

1. Il sig. *Buhari* auspica una soluzione affermativa della prima questione e osserva che la Corte ha costantemente dato un'interpretazione estensiva alla nozione di « cittadini di uno degli Stati membri ». Si evince dalla sua giurisprudenza, in particolare dalla sentenza 12 ottobre 1978, Belbouab (causa 10/78, Racc. pag. 1915), che tale espressione non designa unicamente i cittadini attuali degli Stati membri, ma anche gli ex cittadini degli Stati fondatori della Comunità e persino gli ex cittadini degli Stati membri non fondatori se hanno perduto tale cittadinanza solo dopo l'adesione dello Stato interessato al Trattato CEE.

Egli aggiunge che un'interpretazione restrittiva si risolverebbe nell'obbligare tutti gli ex lavoratori che si trovino in una situazione identica alla sua a stabilirsi in Belgio per far sì che la pensione di vecchiaia da essi maturata venga loro versata, con conseguente pregiudizio per la libera circolazione dei lavoratori. D'altro canto costituirebbe una discriminazione fondata sulla cittadinanza il fatto di riservare a tale categoria di lavoratori un trattamento analogo a quello degli stranieri che non hanno mai avuto la cittadinanza di uno Stato membro.

Pertanto, è ingiustificata, secondo il sig. Buhari, l'esclusione dalla sfera di applicazione del regolamento n. 1408/71 di cittadini di uno Stato membro non fondatore che abbiano perduto tale cittadinanza prima che lo Stato in parola sia divenuto membro della Comunità.

2. Secondo la *Commissione*, la questione merita di essere esaminata sotto vari profili.

Anzitutto, per quanto riguarda il luogo in cui si è esercitata l'attività per la quale è maturato il diritto a pensione, va richiamata la sentenza della Corte 31 marzo 1977, Bozzone (causa 87/76, Racc. pag. 687). Da essa risulta chiaramente che non tale criterio è determinante, quanto il collegamento dell'assicurato al regime previdenziale di uno Stato membro.

Poiché l'interessato ha maturato un diritto a pensione in forza, soprattutto, del regio decreto 10 novembre 1967, n. 72, relativo alle pensioni di vecchiaia e superstiti dei lavoratori autonomi, la sua situazione rientra nella sfera di applicazione *ratione materiae* del regolamento n. 1408/71, quale è definita dal combinato disposto degli artt. 1, lett. j), e 4 di quest'ultimo.

Per quanto riguarda poi la cittadinanza attuale del titolare, la Commissione ha altresì fatto richiamo alla citata sentenza Belbouab, sottolineando come il regolamento n. 1408/71 riguardi tutti i periodi di assicurazione o di occupazione maturati prima dell'entrata in vigore del suddetto regolamento, purché il lavoratore migrante, durante tali periodi, fosse cittadino di uno degli Stati membri. Il sig. Buhari era cittadino britannico durante i suddetti periodi e rientra, quindi, nella sfera di applicazione *ratione personae* del regolamento n. 1408/71, ai sensi dell'art. 2 di quest'ultimo regolamento.

Tuttavia, quanto alle altre disposizioni espressamente menzionate dal giudice di rinvio, la Commissione ritiene che esse non si applichino al caso del sig. Buhari per i seguenti motivi:

— sia l'art. 3, che l'art. 10, n. 1, primo comma, del regolamento n. 1408/71 prevedono, rispettivamente, l'assoggettamento delle persone residenti in uno Stato membro alla normativa di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo e l'obbligo di « esportare » la pensione. Queste disposizioni si riferiscono alla situazione attuale dell'interessato e non a quella esistente nel periodo in cui questi svolgeva l'attività lavorativa. Orbene, il sig. Buhari non risiede attualmente nel territorio di uno Stato membro;

— gli artt. 44-51 del medesimo regolamento sono privi di rilevanza nella presente causa in quanto l'interessato era stato semplicemente assoggettato alla normativa di unico Stato membro, ossia il Belgio. Altrettanto dicasi anche per gli artt. 35-59 del regolamento n. 574/72, che fissa le modalità di applicazione delle citate disposizioni del regolamento n. 1408/71.

La Commissione suggerisce pertanto di risolvere come segue la prima questione:

« 1) La situazione di un titolare di prestazioni concesse in forza della normativa di uno Stato membro, riguardante un'attività lavorativa autonoma svolta in un territorio che ha intrattenuto in quel periodo relazioni particolari con uno Stato membro, rientra nella sfera di applicazione dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, purché il lavoratore fosse cittadino di uno degli Stati membri al momento in cui tali periodi assicurativi erano maturati.

2) La pensione dovuta in forza della normativa di uno Stato membro deve essere liquidata conformemente agli artt. 44-51 del regolamento n. 1408/71 e 35-59 del regolamento n. 574/72, a condizione che il lavoratore sia stato soggetto alla normativa di due o più Stati membri ».

B — *Sulle questioni seconda e terza*

1. Il sig. Buhari osserva che il diritto a ricevere le prestazioni di vecchiaia da lui maturate è un diritto fondamentale.

Negare che la nozione di « cittadini di uno degli Stati membri » comprenda altresì gli ex cittadini di uno Stato non fondatore che abbiano perduto la cittadinanza di questo

Stato prima che divenisse membro della Comunità, equivarrebbe a creare una discriminazione fondata sulla nascita e sulla residenza rispetto a tutti coloro ai quali la casualità degli eventi storici abbia fatto acquistare una cittadinanza straniera soltanto dopo l'adesione del loro paese di origine al Trattato CEE.

Pertanto egli suggerisce di risolvere le questioni seconda e terza nei seguenti termini:

« — Il rifiuto di versare una pensione di vecchiaia a un ex cittadino di uno Stato, divenuto membro della CEE posteriormente alla perdita della cittadinanza da parte dell'interessato, in quanto residente nel territorio dello Stato debitore costituisce violazione di un diritto fondamentale della persona nonché una discriminazione fondata sulla nascita e sulla residenza;

— l'art. 144, 2°, del regio decreto 22 dicembre 1967, come modificato dagli artt. 24 del regio decreto 17 luglio 1972 e 64, 1°, del regio decreto 24 settembre 1984, è incompatibile con l'interpretazione estensiva che occorre dare all'art. 2 del regolamento n. 1408/71 ».

2. Sulla seconda questione, la *Commissione* si richiama alla sentenza 28 giugno 1978, Kenny (causa 1/78, Racc. pag. 1489) nella quale la Corte ha messo in rilievo, in materia di previdenza sociale, il principio di parità di trattamento dei lavoratori migranti derivante dagli artt. 48-51 del Trattato CEE. Ne consegue che detto principio è direttamente efficace *negli Stati membri* e garantisce che le condizioni del diritto alle prestazioni si applichino senza discriminazioni ai cittadini dello Stato membro di cui trattasi e a quelli degli altri Stati membri. Il principio di parità di trattamento sancito dal Trattato non si applica quindi, secondo la Commissione, in Stati terzi o nei confronti di cittadini di Stati terzi.

Dovendosi valutare la situazione dell'interessato al momento della presunta discriminazione, nella specie al momento della mancata liquidazione della pensione, il sig. Buhari non può, in quanto cittadino nigeriano e residente nello Zaire, avvalersi del principio di parità di trattamento sancito dal diritto comunitario.

Circa la terza questione, la Commissione rileva che le norme belghe in questione sostanzialmente prevedono che la pensione di vecchiaia può essere versata all'estero qualora l'interessato risieda nel territorio di un paese nel quale, in conformità a un accordo di reciprocità, potrebbe essergli versata una pensione di lavoratore subordinato.

La Commissione ritiene che, nei limiti in cui l'espressione « all'estero » non comprenda il territorio della Comunità, la legge belga non sia in contrasto con le norme comunitarie, non applicandosi queste ultime al pagamento di pensioni in Stati terzi.

La soluzione che la Commissione propone pertanto di dare alle questioni seconda e terza è la seguente:

« 3) Qualora l'avente diritto alla prestazione non risieda nel territorio di uno Stato membro, non si applicano né la revoca delle clausole di residenza inserita nell'art. 10, n. 1, primo comma,

del regolamento n. 1408/71 né il principio di parità di trattamento di cui agli artt. 7 e 48-51 del Trattato e ribadito all'art. 3, n. 1, del suddetto regolamento.

4) L'art. 144, 2°, del regio decreto 22 dicembre 1967 (recante disciplina generale delle pensioni di vecchiaia e superstiti dei lavoratori autonomi), come modificato dall'art. 24 del regio decreto 17 luglio 1972 nonché dall'art. 64, 1°, del regio decreto 24 settembre 1984, è compatibile con il diritto comunitario, purché produca effetti esclusivamente all'esterno della Comunità ».

M. Zuleeg
giudice relatore