CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 9 MARZO 1977

Signor presidente,
signori giudici,

1. La questione da risolvere nel presente caso è in sostanza la seguente: quando un cittadino di uno Stato membro ha maturato il diritto alle prestazioni sociali nei confronti di un'istituzione previdenziale di un altro Stato membro, sulla base di un'attività lavorativa svolta al di fuori dell'ambito geografico della Comunità, in un territorio che a quel tempo era associato ed ora gode dell'indipendenza, è lecito per il diritto comunitario che il versamento delle prestazioni sia subordinato alla condizione della residenza nel territorio dello Stato debitore? Si tratta di un problema analogo a quello che voi dovrete esaminare nell'ambito della causa 79/76, Fossi, nella quale ha presentato ieri le sue conclusioni l'avvocato generale Warner; ma è bene avvertire subito che vi sono anche importanti differenze tra le due situazioni di fatto.

Il giudizio di merito, dal quale sono scaturiti i quesiti d'interpretazione a voi sottoposti, è stato promosso innanzi al Tribunale del lavoro di Bruxelles da un cittadino italiano, che aveva lavorato nel Congo belga dal 12 luglio 1952 al 13 maggio 1960 alle dipendenze della società BCK Manganèse. La malattia che l'aveva costretto a lasciare questo impiego per rientrare in Italia gli aveva valso la concessione, a partire dal 18 agosto 1960, di un assegno d'invalidità, in applicazione del decreto coloniale belga del 7 agosto 1952 relativo a un regime obbligatorio di assicurazione malattia ed invalidità degli impiegati coloniali (regime finanziato mediante contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro). Bisogna però sottolineare che questo decreto disponeva, all'articolo 2, comma 1°, n. 2, che il beneficiario delle prestazioni da esso previste dovesse avere la sua residenza effettiva ed abituale in Belgio, nel Congo Belga, nel Ruanda Urundi o in un paese con il quale fosse stato concluso un accordo di reciprocità, salvo che egli fosse autorizzato dal Fonds colonial d'invalidité ad assentarsi temporaneamente dalla sua residenza per ragioni di salute.

In vista dell'accessione all'indipendeza del Congo, avvenuta il 30 giugno 1960, il Belgio, con legge del 16 giugno 1960, assunse la responsabilità di mantenere in vita gli organismi di previdenza già istituiti per i territori d'oltremare, garantendo fra l'altro l'esecuzione delle prestazioni previste dal summenzionato decreto coloniale del 7 agosto 1952 in relazione ai diritti maturati prima del 1° luglio 1960, e ciò alle condizioni stabilite dalle norme che si applicavano in tali territori alla data d'entrata in vigore della legge. Era in tal modo confermata senza riserve anche la menzionata condizione della residenza. Poiché il signor Bozzone continuava a risiedere in Italia, paese con cui il Belgio non aveva concluso alcun accordo di reciprocità, il Fonds colonial d'invalidité cessava di corrispondergli l'assegno d'invalidità a partire dal 1° febbraio 1961.

Solo sei anni più tardi, e precisamente il 7 febbraio 1967, l'interessato si rivolgeva all'Office de sécurité sociale d'Outre-Mer di Bruxelles, che si era frattanto sostituito al Fonds colonial d'invalidité in base alla legge belga del 17 luglio 1963 sulla sicurezza sociale d'oltremare, chiedendo il ripristino della sua pensione d'invalidità. A tal fine egli si basava — ma, a quanto pare, a torto — sul regio decreto del 16 novembre 1966, che aveva esteso ai cittadini degli Stati membri della CEE certi

benefici della citata legge del 17 luglio 1963 sulla sicurezza sociale d'oltremare. Con provvedimento del 21 marzo 1967, l'organismo belga aderiva a tale richiesta, accordando al signor Bozzone, a partire dall'8 febbraio dello stesso anno, i benefici disposti dai decreti sull'assicurazione malattia ed invalidità degli impiegati del Congo e del Ruanda Urundi per un periodo di sei mesi, successivamente rinnovato di semestre in semestre fino al 31 dicembre 1973.

Secondo quanto ha dichiarato l'organismo belga nel corso di questo procedimento, esso aveva accolto la domanda del lavoratore in questione per evitare che egli si trovasse discriminato rispetto ai cittadini degli Stati membri della CEE che avevano lavorato in territori d'oltremare dopo il 1° luglio 1960, visto che a loro favore la menzionata legge del 17 luglio 1963 aveva disposto una deroga alla condizione della residenza. L'organismo previdenziale si era anche fondato sul fatto che il legislatore belga stava allora considerando l'opportunità di estendere tale deroga anche alle prestazioni relative a periodi d'assicurazione maturati oltremare anteriormente al 1° luglio 1960, prestazioni garantite, come si è detto, dalla legge del 16 giugno 1960.

Tuttavia, in seguito alle pressioni effettuate dalla corte dei conti belga, l'organismo suddetto si vedeva costretto a sopprimere nuovamente l'assegno d'invalidità a favore del signor Bozzone, a partire dal 1° gennaio 1974, in ragione del fatto che egli continuava a risiedere in Italia ed era quindi impossibile considerare tale residenza come temporanea, ai sensi del summenzionato articolo 2 del decreto coloniale belga del 7 agosto 1952.

L'assicurato ha ricorso contro tale decisione davanti al Tribunale del lavoro di Bruxelles, facendo valere che quella disposizione dà luogo a una discriminazione contraria al trattato CEE. Egli ha invocato in particolare l'articolo 10, n. 1, 1° comma del regolamento del Consiglio 1408/71 del 14 giugno 1971, il quale stabilisce che le prestazioni in danaro per invalidità acquisite in base alla legislazione di uno o più Stati membri non possono subire alcuna riduzione, né modifica, né sospensione, né soppressione, né confisca per il fatto che il beneficiario risiede nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel quale si trova l'istituzione debitrice.

L'ente previdenziale convenuto ha obiettato che la normativa comunitaria si applica esclusivamente ai territori metropolitani degli Stati membri, ed ha osservato che il Congo Belga, al momento dell'entrata in vigore del trattato CEE, fu incluso fra i territori associati, e tale è rimasto fino a che l'attore ha continuato a svolgervi la sua attività; ha poi aggiunto che non era stata stipulata nessuna convenzione per disciplinare la libertà di circolazione dei lavoratori fra questo territorio e la Comunità ai sensi dell'articolo 135 del trattato CEE. Tutto ciò, secondo il convenuto, porterebbe a concludere che il regime belga di previdenza sociale di cui trattasi, concernente esclusivamente i lavoratori occupati in un territorio d'oltremare, non può rientrare nell'ambito d'applicazione della disciplina comunitaria relativa alla sicurezza sociale dei lavoratori.

Nella sua decisione di rinvio, il Tribunale del lavoro di Bruxelles ha criticato certe affermazioni del convenuto, osservando che il citato articolo 135 si riferisce alla libertà di circolazione dei lavoratori dei territori associati nei territori degli Stati membri e viceversa, mentre nel caso di specie si tratta di un cittadino italiano, residente in uno Stato membro. I giudici belgi si sono anche chiesti se, in mancanza di uno specifico accordo di reciprocità fra il Belgio e l'Italia, il trattato CEE non possa equivalere ad un simile accordo, ai fini dell'articolo 2, 1° comma, n. 2, del citato decreto coloniale del 7 agosto 1952.

Ad ogni modo, accogliendo la richiesta del pubblico ministero, il detto Tribunale

ha sottoposto alla nostra Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'articolo 10, n. 1, 1° comma, del regolamento 1408/71 relativo alla revoca delle clausole di residenza si applichi al beneficiario di diritti a prestazioni acquisiti grazie a un'attività subordinata svolta esclusivamente in un territorio associato, anche quando l'interessato, cittadino comunitario, risiede in uno Stato diverso da quello che deve pagare le prestazioni di previdenza sociale in relazione al periodo di lavoro svolto nel territorio associato; in altri termini, se l'articolo 2, 2° comma, del decreto coloniale 7 agosto 1952, modificato dal successivo decreto 2 luglio 1956, sia incompatibile con il regolamento 1408/71 in quanto esige la residenza effettiva nel Belgio, nel Congo Belga, nel Ruanda Urundi o in uno Stato con il quale sia stato concluso un accordo di reciprocità.

2. Se il lavoratore occupato in un territorio associato e soggetto, a suo tempo, alla particolare legislazione emanata da uno Stato membro per questo territorio e le persone che vi erano occupate, legislazione costituita nella fattispecie dal decreto coloniale 7 agosto 1952, vada considerato come un lavoratore che è o è stato assoggettato alla legislazione di uno Stato membro, nel senso di cui all'articolo 2, n. 1, del regolamento 1408/71.»

2. Credo che la priorità logica spetti alla seconda domanda, in quanto essa riguarda l'intepretazione di una norma che fissa una delle condizioni generali per l'applicazione del regolamento 1408/71. L'articolo 2 di tale regolamento si intitola infatti «campo di applicazione personale» e il suo paragrafo 1 dispone che il regolamento si applica «ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri . . .».

Quanto alla disposizione dell'articolo 10, a cui si riferisce la prima domanda, essa evidentemente presuppone che il regolamento sia applicabile, e su questo presupposto vieta che la residenza sia assunta come una condizione per godere dei benefici acquisiti. D'altra parte, la nozione di «prestazioni acquisite *in base alla legislazione di uno o più Stati membri*», contenuta nell'articolo 10, n. 1, è inscindibilmente connessa alla nozione di «lavoratore assoggettato alla legislazione di uno o più Stati membri», di cui all'articolo 2, n. 1.

La questione interpretativa essenziale sta dunque nel determinare la portata della nozione di «legislazione di uno Stato membro», utilizzata da entrambe le suddette norme. Secondo l'impostazione data dal giudice belga al suo secondo quesito, si tratterebbe di stabilire se un atto sostanzialmente legislativo, emanato dall'organo competente di uno Stato membro nel periodo della sua dominazione coloniale su un territorio d'oltremare (nella specie, il decreto coloniale 7 agosto 1952), rientri o meno nel quadro della «legislazione di uno Stato membro». Ma questa impostazione è a mio avviso troppo ristretta: essa deve essere completata tenendo conto del fatto che lo Stato belga, prima ancora del sorgere di un nuovo Stato indipendente sul territorio già coloniale del Congo, provvide a mettere a carico di una propria istituzione, in forza di una legge «metropolitana» (la citata legge 16 giugno 1960) gli obblighi assicurativi derivanti dal decreto coloniale 7 agosto 1952. Se è vero che non si può trascurare questa importante circostanza, i termini del problema risultano più ampi: ci si trova, o no, nell'ambito della legislazione di uno Stato membro quando il diritto di un assicurato ad una prestazione previdenziale è regolato da un atto di legislazione coloniale, ed è stato poi confermato da un atto di legislazione metropolitana, che ha addossato l'obbligo corrispondente ad una istituzione già coloniale mantenuta in vita entro l'ordinamento metropolitano?

Ai fini dell'interpretazione del termine «legislazione» va tenuto conto dell'arti-

colo 1, j), del regolamento 1408/71: esso precisa che questo termine «indica, per ogni Stato membro, le leggi, i regolamenti, le disposizioni statutarie e ogni altra misura di applicazione, esistenti o future, concernenti i settori e i regimi di sicurezza sociale di cui all'articolo 4, n. 1 e 2». La norma prosegue chiarendo che restano escluse in linea di principio le disposizioni di natura contrattuale. Il contributo che questa norma può recare alla soluzione del problema qui discusso è modesto: è evidente che ogni atto di natura sostanzialmente legislativa, cioè idoneo a regolare su di un piano generale la materia della previdenza sociale, e non scaturito da contrattazioni sindacali, deve comprendersi nel concetto di legislazione, e non vi è dubbio che il decreto coloniale 7 agosto 1952 aveva natura sostanzialmente legislativa.

Di un maggiore interesse per il nostro tema è il quarto considerando del preambolo del regolamento 1408/71: vi si afferma che «date le rilevanti differenze esistenti fra le legislazioni nazionali quanto al loro campo di applicazione "ratione personae", è preferibile stabilire il principio secondo cui il regolamento è applicabile a tutti i cittadini degli Stati membri assicurati *nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale organizzati in favore dei lavoratori subordinati*». Qui l'accento è messo sui regimi di sicurezza sociale dei vari Stati membri, e quindi viene implicitamente in rilievo il fatto che vi siano obblighi di una istituzione di uno Stato membro incaricata di gestire un regime di sicurezza sociale (o un qualsiasi aspetto di esso), indipendentemente dal genere di atto legislativo che ha determinato il sorgere di tali obblighi o ne assicura il mantenimento.

Alla luce di questi elementi, il quesito di cui più sopra ho precisato i termini deve ricevere, a mio avviso, una risposta affermativa. Il decreto coloniale del 7 agosto 1952 non rientrava, all'epoca della sua emanazione, nell'ordinamento dello Stato congolese, che non esisteva affatto, ma nell'ordinamento coloniale belga: un sistema giuridico derivato da quello belga, e gestito da autorità belghe. L'istituzione alla quale i contributi assicurativi venivano versati era stata creata nel quadro di questo sistema, per volontà di organi dello Stato belga. Comunque, dalla data in cui la pensione di invalidità è stata liquidata al signor Bozzone, l'obbligo di corrispondere tale pensione era già stato assunto da una istituzione belga che, pur essendo nata come coloniale, continuava ad operare entro l'ordinamento metropolitano belga sulla base di una normale legge dello Stato.

Conviene aggiungere qualche considerazione sulla funzione di questa legge, nel quadro degli avvenimenti che si accompagnarono alla fine del sistema giuridico coloniale del Congo. In linea generale, si deve dire che la fine di qualsiasi sistema giuridico coloniale, per l'accesso all'indipendenza del territorio in cui esso si applicava, ha due ordini di ripercussioni: nell'ordinamento del nuovo Stato — che per il suo carattere originario è libero di riconoscere o no i rapporti precedentemente creati, salvo alcuni, e controversi, obblighi internazionali — e nell'ordinamento dello Stato al quale faceva capo l'amministrazione coloniale del territorio. Nel caso del Congo Belga, il nuovo Stato, che oggi si chiama Zaire, abrogò dal 1° luglio 1960 il regime previdenziale coloniale belga. Sarebbe interessante chiedersi se, in base al diritto internazionale, lo Stato belga fosse o meno tenuto ad assumere su di sé, in questa situazione, gli obblighi nei confronti di cittadini stranieri di organismi previdenziali di diritto pubblico da esso stesso creati e operanti nell'ex colonia, in difetto di una loro assunzione da parte delle autorità del nuovo Stato; e ciò tenuto conto in particolare del carattere obbligatorio, su base contributiva, del regime assicurativo istituito e disciplinato mediante atti normativi delle autorità coloniali belghe.

L'esame di questo problema è peraltro reso superfluo dalla circostanza, già ricordata più volte, della spontanea adozione da parte dello Stato belga della legge

16 giugno 1960: una legge emanata, torno a rilevarlo, ancor prima dell'accesso all'indipendenza del Congo. Il fatto che, in questa legge, l'assunzione degli obblighi previdenziali da parte del Belgio si dicesse effettuata a titolo di garanzia, non altera l'effettiva sua portata giuridica nei confronti degli assicurati. In effetti, la legge in questione intese garantire agli assicurati che il passaggio del territorio in cui avevano lavorato dallo status di colonia a quello di Stato sovrano non avrebbe comportato nessuna modifica a loro detrimento per quanto riguardava l'applicazione del regime previdenziale istituito mediante il citato decreto coloniale. Gli enti previdenziali creati per le colonie avrebbero continuato ad operare per conto dello Stato belga, pur dopo l'acquisizione dell'indipendenza dei territori ex coloniali. In tal modo il legislatore nazionale ha evitato, almeno per quanto riguarda la disciplina delle situazioni anteriori al 1° luglio 1960, che la legislazione previdenziale, adottata da autorità belghe per un territorio già sottoposto alla sovranità del Belgio, cessasse di avere effetto nei confronti dei beneficiari di prestazioni assicurative.

Sul piano economico, è accaduto che tutti i fondi dei preesistenti organismi previdenziali coloniali che il Belgio aveva potuto sottrarre alla confisca da parte dello Zaire (ammontanti a circa il 40 % del totale dei fondi coloniali) sono stati versati nelle casse dell'Office de sécurité sociale d'Outre-Mer. Ciò dimostra la continuità economica, oltre che giuridica e politica, della posizione belga nei confronti dei beneficiari del regime previdenziale coloniale.

3. C'è tuttavia un altro aspetto del problema che richiede di essere attentamente considerato. Il regime previdenziale risultante dal decreto coloniale 7 agosto1952 e dalla legge 16 giugno 1960 riguarda attività lavorative svolte in territori d'oltremare (le ex colonie belghe del Congo e del Ruanda Urundi). È questo un elemento sufficiente a modificare le conclusioni, alle quali siamo giunti attraverso l'analisi dell'articolo 2, n. 1, del regolamento 1408/71?

In effetti, l'organismo previdenziale belga nega che possano rientrare nell'ambito di applicazione di tale regolamento prestazioni assicurative maturate in base a un'attività lavorativa svolta al di fuori dell'area territoriale della Comunità. Esso riconosce che i testi comunitari non prevedono espressamente questa limitazione, ma la ritiene inerente al sistema e alle finalità della normativa comunitaria.

Il primo argomento addotto a sostegno di questa tesi è che il trattato CEE, come risulta dal suo articolo 227, non si applica nel suo insieme al Congo Belga, ma solo per quanto riguarda la sua quarta parte, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare (articoli 131 a 136). In materia di libera circolazione dei lavoratori degli Stati membri in tali paesi e territori, l'articolo 135 rinvia a successive convenzioni le quali, relativamente al territorio che costituiva il Congo Belga, non sono mai state stipulate.

A questa constatazione è facile replicare che la questione sottoposta all'interpretazione della nostra Corte non riguarda il diritto di libera circolazione dei lavoratori comunitari nei paesi e territori d'oltremare, ma ha un carattere più limitato. Essa riguarda semplicemente la situazione di chi, per aver lavorato in uno di tali territori, si è visto riconoscere, in base alla legislazione di uno Stato membro, un diritto a prestazioni nei confronti di un organismo previdenziale esistente nell'ordinamento del medesimo Stato. In relazione a tale diritto, si pone la questione, evocata all'inizio di queste conclusioni, se sia lecito allo Stato subordinarne il soddisfacimento a una condizione di residenza nel suo territorio.

Dal mio punto di vista, la risposta non è influenzata dal fatto che gli articoli 48 a 51 del trattato di Roma, sulla libera circolazione dei lavoratori, fossero inapplicabili nei rapporti fra la Comunità e il Congo Belga. Io credo che si possa pre-

scindere da questo fatto, quando si tratta di stabilire se la normativa comunitaria sulla sicurezza sociale (e in particolare la disposizione sopra menzionata dell'articolo 10, n. 1, 1° comma del regolamento 1408/71) sia applicabile o no, là dove una legislazione nazionale pone a carico di uno Stato membro delle prestazioni assicurative basate su di un'attività lavorativa svolta in un territorio coloniale, nell'ambito di un regime previdenziale istituito da quel medesimo Stato per tale territorio.

Ma il punto di vista dell'organismo previdenziale belga è diverso, e cerca di collegare il problema qui discusso con quello dei limiti di applicazione del regime di libertà di circolazione dei lavoratori, ponendosi sul piano delle finalità della normativa comunitaria sulla sicurezza sociale dei lavoratori. L'organismo belga sottolinea che tale normativa è stata introdotta per favorire la libera circolazione dei lavoratori fra gli Stati membri, evitando che chi si sposta all'interno della Comunità si trovi a subire degli svantaggi, sul piano delle assicurazioni sociali rispetto a quei lavoratori che esercitino tutta la loro attività sul territorio di un solo Stato membro. Poiché dunque le disposizioni sulla libertà di circolazione dei lavoratori si applicano solo nei territori metropolitani degli Stati membri, sarebbe conforme alle accennate finalità dei regolamenti sulla sicurezza sociale ritenere che le attività in base alle quali il lavoratore può invocare il beneficio di quei regolamenti siano soltanto quelle svolte nei detti territori. Allo stesso ordine di idee si ispirano in sostanza tanto la tesi sostenuta dall'avvocato generale Warner nelle sue menzionate conclusioni di ieri nella causa Fossi, quanto quella espressa dalla stessa Commissione in tale causa, diversamente dalla posizione da essa assunta nella presente causa.

4. Sul punto specifico non esistono precisi precedenti giurisprudenziali.

La Commissione si riferisce alla sentenza del 22 marzo 1972 nella causa 80/71, Merluzzi (Racc. 1972, pag. 175 e segg.), da cui ritiene di poter trarre un argomento per sostenere, nel presente procedimento, che la normativa comunitaria è applicabile a diritti a prestazioni sociali acquisiti in base ad attività lavorative svolte al di fuori della Comunità. Nella causa citata si era posta fra l'altro la questione se un lavoratore, per il fatto di avere svolto un'attività lavorativa in Marocco all'epoca in cui questo era un protettorato francese, si potesse considerare per ciò stesso sottoposto in tale periodo alla legislazione francese. Ciò ai sensi dell'allegato G.IV.B del regolamento n. 3, quale modificato dal regolamento 419/68 del Consiglio, che stabiliva i presupposti perché fosse applicata ai cittadini degli altri Stati membri la legge francese del 10 luglio 1965, con cui fu data ai cittadini francesi che avessero lavorato all'estero la facoltà di accedere al regime dell'assicurazione volontaria di vecchiaia. La Corte ritenne che si trattasse nella specie di un problema d'interpretazione del diritto nazionale, al di là quindi della sua competenza. La sentenza Merluzzi consente tuttavia di rilevare che la Corte non ha ritenuto incompatibile con gli articoli 48 a 51 del trattato CEE l'ipotesi che la normativa comunitaria sulla sicurezza sociale sia applicata in relazione a legislazioni di Stati membri le quali attribuiscano dei benefici previdenziali in base all'esercizio di un'attività lavorativa al di fuori della Comunità.

Un'indicazione più positiva può trarsi dalla sentenza della nostra Corte in data 8 aprile 1976 nella causa 112/75, Sécurité sociale de Nancy/Hirardin (Racc. 1976, pag. 553) la quale, sulla base degli articoli 48 a 51 del trattato CEE, ha escluso che, in Francia, possa essere negato ai cittadini degli altri Stati membri il godimento di un vantaggio, consistente nel tener conto dei periodi assicurativi maturati in Algeria ai fini del calcolo della pensione di vecchiaia.

È noto che, fino all'acquisto dell'indipendenza, l'Algeria si trovava con il territorio metropolitano francese in un rapporto

molto più stretto che non la colonia congolese rispetto al Belgio. Per questo, l'allegato A del regolamento n. 3 del Consiglio sulla sicurezza sociale dei lavoratori migranti disponeva che l'Algeria faceva parte del territorio francese ai fini dell'applicazione del regolamento, nonostante che l'articolo 227, n. 2, del trattato, che prevedeva l'applicazione all'Algeria di una numerosa serie di regole del mercato comune, non vi comprendesse quelle relative alla libera circolazione dei lavoratori.

Ora, è interessante rilevare che, nel ragionamento seguito dalla Corte nel caso Hirardin, non è l'allegato A a svolgere un ruolo determinante (la Corte vi si riferisce alla fine della sentenza per completare le sue argomentazioni), bensì il principio più generale della parità di trattamento dei lavoratori, desunto dagli articoli 48 a 51 del trattato, e applicabile a favore di tutti i cittadini degli Stati membri in relazione al godimento dei benefici previdenziali concessi loro dalle legislazioni interne.

Nel caso Hirardin, il detto principio aveva per effetto di escludere una discriminazione in base alla nazionalità. Nel nostro caso, può esso condurre ad escludere la condizione discriminatoria della residenza, anche se per il Congo non esiste una disposizione del genere di quella del citato allegato A concernente l'Algeria? A me sembra che si possa giungere a questo risultato, senza con ciò ampliare la sfera d'applicazione territoriale del regolamento 1408/71, semplicemente ammettendo che il suddetto principio della parità di trattamento si applichi, indipendentemente dallo Stato di residenza entro la Comunità, a favore di tutti i lavoratori a cui la legislazione di uno Stato membro riconosca dei diritti a prestazioni sociali, sorti nell'ambito di un regime previdenziale istituito da quello Stato.

Conviene notare ancora che la sentenza Hirardin estese il godimento dei vantaggi previsti da una legge nazionale a soggetti i quali, per un limite fissato in tale legge, ne sarebbero stati totalmente esclusi. Nel presente caso, il ricorrente nella causa principale, che ha maturato il diritto a un assegno d'invalidità secondo la legge belga, tende più semplicemente a far rimuovere un ostacolo, per sua natura variabile (la condizione di residenza) frapposto da quella legge al godimento del suo diritto. La discriminazione che quest'ostacolo rappresenta, anche se si basa formalmente sulla residenza, finisce in pratica per colpire soprattutto i lavoratori non belgi, e si traduce perciò sostanzialmente anche essa in una discriminazione fondata sulla nazionalità.

5. È vero che la normativa comunitaria sulla sicurezza sociale è stata concepita in funzione della libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, e non già fra la Comunità e Stati terzi. Ed è certamente allo scopo di favorire la libertà di circolazione nella Comunità che il regolamento 1408/71 si preoccupa di tutelare chi sposti il suo luogo di lavoro dall'uno all'altro Stato membro, facendo sì che non perda i diritti a prestazioni assicurative già maturati nei confronti di uno Stato membro. Ma da ciò può soltanto dedursi che non sarebbe conforme né alla lettera né allo spirito di quella normativa estenderne il beneficio a prestazioni sociali che un lavoratore possa aver maturato nei confronti di uno Stato terzo.

Proprio in considerazione delle finalità della disciplina comunitaria delle assicurazioni sociali, ho avuto recentemente occasione di ricordare, nelle mie conclusioni nella causa 75/76, Kaucic, l'orientamento di questa Corte (manifestato nella sentenza del 16 novembre 1972 in causa 16/72, Ortskrankenkasse Hamburg, Racc. 1972, pag. 1141) secondo cui il diritto comunitario non impone agli Stati membri di tener conto dei periodi assicurativi compiuti in uno Stato terzo, pur senza impedire che tali periodi siano riconosciuti in uno Stato membro (in base, ad esempio, a una convenzione bilaterale da esso conclusa con lo Stato terzo).

Nel nostro caso, tuttavia, il diritto a prestazioni previdenziali invocato dal ricor-

rente nella causa principale è sorto nei confronti di un ente creato e disciplinato da norme belghe, di una istituzione belga. Mi sembra che ciò valga a differenziare nettamente il problema interpretativo che dobbiamo risolvere da quello di cui si era occupata la Corte nella menzionata causa 16/72.

Se, nonostante questo stretto collegamento esistente fin dall'origine fra il diritto alle prestazioni assicurative e lo Stato membro debitore, si negasse l'applicabilità del regolamento 1408/71 per il solo fatto che l'attività lavorativa su cui quel diritto si fonda fu svolta al di fuori del territorio comunitario, si dovrebbe giungere alla stessa conclusione anche nei confronti di quei lavoratori, cittadini di uno Stato membro, che abbiano prestato parte della loro attività fuori della Comunità per conto di un'impresa avente sede nella Comunità, pur continuando a restare affiliati al regime assicurativo del paese dove ha sede l'impresa. Ma una tale conseguenza sarebbe manifestamente contraria alle moderne esigenze inerenti sia all'attività delle imprese sia alla tutela dei diritti dei lavoratori.

Ritengo dunque che, per definire la sfera d'applicazione del regolamento 1408/71, occorra attribuire importanza determinante non al criterio del luogo dove l'attività lavorativa si è svolta, ma a quello costituito dal rapporto del lavoratore, ovunque egli si sia trovato o si trovi ad esercitare la sua attività, con l'organizzazione previdenziale di uno Stato membro.

Tengo comunque a precisare che la tesi accolta non significa che la normativa comunitaria sulla sicurezza sociale sia considerata applicabile a casi di circolazione dei lavoratori fra Comunità e Stati terzi. In effetti, non si tratta di estendere il beneficio di quella normativa a periodi assicurativi compiuti nell'ambito del regime previdenziale di uno di tali Stati, ma solo di attribuire carattere determinante al fatto che i periodi assicurativi siano stati compiuti nel quadro di un regime previdenziale istituito da uno Stato membro.

6. Resta da dire qualche parola circa l'articolo 10, n. 1, del regolamento 1408/71. Questa norma mira ad evitare che il lavoratore, per il fatto di spostare la sua residenza dall'uno all'altro Stato membro, veda messi a repentaglio i diritti a prestazioni previdenziali che egli può vantare nell'ambito del regime assicurativo di un determinato Stato membro.

Prescindendo dal caso di specie, in cui l'assicurato era divenuto totalmente invalido, e considerando che si tratta di risolvere una questione di principio sulla base di un criterio unitario, destinato a valere per tutti i tipi di prestazioni assicurative (quindi anche riguardo a lavoratori che siano tuttora abili al lavoro), si deve riconoscere che la condizione limitativa della residenza, per poter godere di una prestazione previdenziale a carico di uno Stato membro, è atta a intralciare la mobilità dei lavoratori nel mercato comune. Ciò vale a spiegare il divieto di quella condizione, fissato dal citato articolo 10, n. 1.

Si può notare a tal proposito che quando il legislatore comunitario ha voluto consentire che la condizione di residenza fosse prevista, nel quadro di una legislazione interna che garantisse delle prestazioni sociali ad assicurati i quali svolsero la loro attività in un territorio esterno alla Comunità, ha adottato apposite disposizioni al riguardo. Questo è il caso della legislazione tedesca a cui si riferiscono l'allegato G.I.A.2. del regolamento n. 3 del Consiglio quale modificato dal regolamento 130/63 del Consiglio del 18 dicembre 1963 e l'allegato V.B.1. b) al regolamento 1408/71). Aggiungo che nessuna disposizione del genere sarebbe stata necessaria se le autorità comunitarie avessero considerato il solo fatto di aver lavorato fuori della Comunità come circostanza sufficiente ad escludere l'applicazione delle norme comunitarie di sicurezza sociale.

È dunque giustificato ritenere che, qualora lo Stato debitore subordini il riconoscimento o il versamento delle prestazioni assicurative alla permanenza del

beneficiario nel suo territorio, pone di per ciò stesso una condizione indebitamente restrittiva e sostanzialmente discriminatoria, incompatibile con la normativa comunitaria, la quale permette ai lavoratori di «esportare» negli altri Stati membri determinati diritti, fra cui quello alla pensione di invalidità. Il carattere illecito di una tale condizione restrittiva sussiste, per le ragioni esposte circa la sfera di applicazione del regolamento 1408/71, anche quando il diritto alla prestazione è stato acquistato, nel quadro della legislazione di uno Stato membro, sulla base di attività lavorativa svolta in un territorio fuori della Comunità.

7. Concludo proponendo quindi alla Corte di rispondere alle domande poste dal Tribunale del lavoro di Bruxelles dichiarando che i cittadini di uno Stato membro i quali abbiano svolto attività lavorativa in un territorio esterno alla Comunità, all'epoca in cui in esso vigeva la legislazione coloniale di un altro Stato membro, e siano stati pertanto assoggettati ad un regime previdenziale in prosecuzione del quale una istituzione pubblica di quest'ultimo Stato è oggi obbligata nei confronti degli assicurati, debbono considerarsi lavoratori assoggettati alla legislazione di uno Stato membro nel senso di cui all'articolo 2, n. 1, del regolamento 1408/71; di conseguenza si producono gli effetti di cui all'articolo 10, n. 1, dello stesso regolamento, in particolare per quanto riguarda la piena efficacia del divieto di subordinare le prestazioni assicurative alla condizione della residenza nello Stato membro tenuto ad erogarle.