SENTENZA DELLA CORTE
22 aprile 1997 *

Nel procedimento C-66/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice d'Inghilterra e del Galles, Queen's Bench Division, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Secretary of State for Social Security,

ex parte **Eunice Sutton,**

domanda vertente sull'interpretazione del diritto comunitario con riferimento al diritto di ottenere il pagamento di interessi su importi percepiti a titolo di arretrati di una prestazione previdenziale rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU 1979, L 6, pag. 24),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE,

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

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la signora Sutton, dal signor Richard Drabble, QC, su incarico della signora Carolyn George, del Child Poverty Action Group;

— per il governo del Regno Unito, dal signor John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor Christopher Vajda, barrister;

— per il governo tedesco, dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo svedese, dalla signora Lotty Nordling, rättschef presso il dipartimento del commercio estero del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Christopher Docksey e dalla signora Marie Wolfcarius, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della signora Sutton, rappresentata dal signor Richard Drabble, del governo del Regno Unito, rappresentato dai signori John E. Collins e Stephen Richards, barrister, del governo svedese, rappresentato dal signor Erik Brattgård, departementsråd presso il dipartimento del commercio estero del ministero degli Affari esteri, e della Commissione all'udienza del 25 giugno 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 settembre 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 ottobre 1994, pervenuta alla Corte il 13 marzo 1995, la High Court of Justice d'Inghilterra e del Galles, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del diritto comunitario con riferimento al diritto di ottenere il pagamento di interessi su importi percepiti a titolo di arretrati di una prestazione previdenziale rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU 1979, L 6, pag. 24).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sorta tra la signora Sutton e il Secretary of State for Social Security (in prosieguo: il «Secretary of State») in ordine al pagamento di interessi su somme versate a titolo di arretrati di una prestazione previdenziale denominata Invalid Care Allowance (in prosieguo: l'«ICA»).

La direttiva 79/7

3 A mente del suo art. 1, la direttiva 79/7 si prefigge la graduale attuazione, nel campo della previdenza sociale e degli altri elementi di protezione sociale di cui all'art. 3, del principio della parità di trattamento tra uomini e donne.

4 Dall'art. 2 emerge che la direttiva si applica alla popolazione attiva — compresi i lavoratori autonomi, i lavoratori la cui attività sia interrotta per malattia, infortunio o disoccupazione involontaria e le persone in cerca di lavoro — nonché ai lavoratori pensionati e ai lavoratori invalidi.

5 In forza dell'art. 4, il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso, in particolare mediante riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia, specificamente per quanto riguarda il campo di applicazione dei regimi e le condizioni di ammissione ad essi, l'obbligo di versare contributi e il calcolo degli stessi, il calcolo delle prestazioni e le condizioni relative alla durata e al mantenimento del diritto alle prestazioni.

6 L'art. 6 pone a carico degli Stati membri l'obbligo di introdurre nei rispettivi ordinamenti giuridici interni le misure necessarie per permettere a tutti coloro che si ritengano lesi dalla mancata applicazione del principio della parità di trattamento di far valere i propri diritti per via giudiziaria, eventualmente dopo aver fatto ricorso ad altre istanze competenti.

7 L'art. 7, n. 1, lett. a), precisa che la direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di applicazione la fissazione del limite di età per la concessione delle pensioni di vecchiaia e le conseguenze che possono derivarne per altre prestazioni.

La normativa nazionale in vigore

8 L'art. 37, n. 1, del Social Security Act 1975 (legge in materia di previdenza sociale; in prosieguo: la «legge»), come modificato, dispone che una persona ha diritto all'ICA per ciascun giorno durante il quale si dedica all'assistenza di una persona colpita da invalidità grave, se tale attività è regolare ed effettiva, se essa non è retribuita e se la persona colpita da invalidità è un parente dell'interessato ai sensi della normativa in vigore. Lo stesso articolo prevede, al n. 5, che una persona che abbia raggiunto l'età per il pensionamento non ha diritto all'ICA, a meno che non vi abbia avuto diritto o non sia considerata avervi avuto diritto immediatamente prima del raggiungimento di tale età. Nel Regno Unito, l'età per il pensionamento è fissata a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini.

9 In forza del diritto inglese, nessun interesse può essere corrisposto sugli arretrati di prestazioni previdenziali per il periodo antecedente la decisione dell'ente competente a favore dell'interessato.

La controversia nel procedimento nazionale a quo

10 La signora Sutton, che ha una figlia ammalatasi nel 1968, si dedica da tale anno alla sua assistenza. Il 19 febbraio 1987 la signora Sutton, che aveva allora 63 anni, chiedeva all'Adjudication Officer (in prosieguo: l'«Officer»), ente nazionale competente, la concessione dell'ICA. L'Officer respingeva tale domanda sul motivo che la signora Sutton aveva già raggiunto l'età per il pensionamento e non poteva essere considerata come una persona che aveva avuto diritto all'ICA prima del raggiungimento di tale età.

11 La signora Sutton impugnava tale decisione dinanzi al Social Security Appeal Tribunal (in prosieguo: il «Tribunal»), deducendo che l'art. 37, n. 5, della legge era contrario alla direttiva 79/7 poiché le impediva, a causa della sua età, di giovarsi delle prestazioni sociali alle quali avrebbe avuto diritto un uomo della stessa età.

12 Il Tribunal rigettava il ricorso rilevando, per un verso, che l'art. 37, n. 5, della legge non era in contrasto con la direttiva 79/7, posto che la disparità tra uomini e donne nella concessione delle prestazioni sociali derivava dalla fissazione di età differenti per il pensionamento ed era quindi legittima alla luce dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva. Per l'altro, la signora Sutton non rientrava nell'ambito d'applicazione della direttiva 79/7, quale definito all'art. 2 di quest'ultima, avendo esercitato attività lavorativa, per l'ultima volta, nel 1957.

13 La signora Sutton proponeva appello avverso questa decisione dinanzi al Social Security Commissioner (in prosieguo: il «Commissioner»), il quale disponeva la sospensione del procedimento fintantoché determinati giudici superiori e la Corte di giustizia non si fossero pronunciati su controversie parallele. In seguito alla sentenza della Corte 30 marzo 1993, causa C-328/91, Thomas e a. (Racc. pag. I-1247), il Commissioner accertava che l'Officer non poteva valersi dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7 per negare il versamento dell'ICA alle donne di età superiore ai 60 anni in forza dell'art. 37, n. 5, della legge.

14 Nel corso dell'udienza del 21 gennaio 1994, svoltasi dinanzi allo stesso Commissioner, la signora Sutton riusciva a dimostrare che rientrava nell'ambito d'applicazione della direttiva, in quanto al sopraggiungere dell'infermità della figlia prestava lavoro a tempo parziale. Il Commissioner, esercitando la propria facoltà di far retroagire il versamento dell'ICA a un anno prima della data della domanda, decideva quindi che la signora Sutton aveva diritto al versamento dell'ICA a decorrere dal 19 febbraio 1986 per tutto il resto della sua vita e che il pagamento degli arretrati di tale prestazione avrebbe subito un conguaglio, in ragione di pagamenti in eccesso effettuati in precedenza per altre prestazioni non cumulabili. La signora Sutton riceveva pertanto la somma di 5 588,60 UKL (lire sterline) a titolo di arretrati dell'ICA.

15 Con lettera 8 febbraio 1994 al Secretary of State, il Child Poverty Action Group rivendicava a nome della signora Sutton il pagamento di interessi sull'importo degli arretrati concessi all'interessata. Il Secretary of State rigettava la domanda sul rilievo che il diritto nazionale non prevede il pagamento di interessi sulle prestazioni previdenziali.

16 Avverso questa decisione la signora Sutton proponeva un ricorso dinanzi alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, facendo valere, per un verso, che, alla luce della sentenza della Corte 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5357), aveva diritto al risarcimento dei danni subiti a causa della violazione della direttiva commessa dal Regno Unito. Per l'altro, l'art. 6 della direttiva imporrebbe il pagamento di interessi sugli arretrati di prestazioni, così come l'art. 6 della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40), impone il pagamento di interessi sull'importo versato a titolo di indennizzo per un licenziamento discriminatorio (sentenza 2 agosto 1993, causa C-271/91, Marshall II, Racc. pag. I-4367).

17 In questa fase della controversia, il giudice nazionale decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se, nell'ipotesi in cui un richiedente abbia diritto a una prestazione previdenziale nazionale in quanto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 79/7/CEE, il diritto comunitario gli attribuisca, alla luce delle circostanze del presente caso di specie, un diritto di ottenere il pagamento di interessi sulla prestazione concessa e, in caso affermativo:

i) a decorrere da quale data gli interessi siano dovuti;

ii) quale sia il saggio di interesse da applicare;

iii) se gli interessi vadano computati esclusivamente sul saldo restante dovuto in seguito al conguaglio, conformemente alle norme nazionali in materia di cumulo, con tutti gli altri pagamenti di prestazioni effettuati per lo stesso periodo».

La questione pregiudiziale

18 Con la questione posta il giudice nazionale intende in sostanza accertare se il diritto comunitario prescriva che un singolo possa ottenere il pagamento di interessi su importi versati a titolo di arretrati di prestazioni previdenziali come l'ICA, quando il ritardo nel versamento della prestazione sia riconducibile a una discriminazione vietata dalla direttiva 79/7. Esso chiede alla Corte, in caso di risposta affermativa, di precisare le modalità del versamento dei detti interessi.

19 Si evince dall'ordinanza di rinvio che, secondo la signora Sutton, il diritto alla corresponsione di interessi, in siffatta situazione, potrebbe discendere vuoi dall'art. 6 della direttiva 79/7, vuoi dal principio della responsabilità dello Stato in caso di violazione del diritto comunitario. Occorre esaminare in ordine successivo queste due possibilità.

Quanto all'art. 6 della direttiva 79/7

20 In ordine al primo aspetto, la signora Sutton e la Commissione hanno ricordato che, nella citata sentenza Marshall II, la Corte ha dichiarato che l'art. 6 della direttiva 76/207 va interpretato nel senso che esso osta a che il risarcimento del danno subito da una persona lesa a seguito di un licenziamento discriminatorio sia limitato dalla mancanza di interessi destinati a compensare la perdita subita dal beneficiario del risarcimento per effetto del tempo trascorso fino al versamento effettivo del capitale concesso.

21 La signora Sutton e la Commissione hanno fatto anzitutto rilevare come il tenore dell'art. 6 della direttiva 79/7 sia praticamente identico a quello dell'art. 6 della direttiva 76/207, sul quale verteva la menzionata causa Marshall II. Inoltre, le due direttive perseguirebbero lo stesso obiettivo, vale a dire l'effettiva parità di tratta-

mento tra uomini e donne. Infine, la direttiva 79/7 costituirebbe un'attuazione del programma normativo intrapreso con l'adozione della direttiva 76/207, che al quarto 'considerando' e all'art. 1, n. 2, annuncia l'adozione di ulteriori strumenti intesi alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento in materia di previdenza sociale. Ciò premesso, i rispettivi artt. 6 delle direttive 76/207 e 79/7 andrebbero interpretati nella stessa maniera.

22 Ne conseguirebbe che l'art. 6 della direttiva 79/7 impone il pagamento di interessi su arretrati di prestazioni sociali quando il ritardo nel pagamento delle prestazioni è imputabile a una discriminazione fondata sul sesso, vietata dalla direttiva in parola.

23 Questa interpretazione non può essere accolta. Si deve constatare, invero, che la citata sentenza Marshall II riguardava la concessione di interessi su importi dovuti a titolo di risarcimento del danno subito a causa di un licenziamento discriminatorio. Come ha rilevato la Corte al punto 31 di quella sentenza, in un tale contesto, un risarcimento integrale del danno sofferto non può prescindere da elementi, quali il decorso del tempo, tali da diminuirne di fatto il valore. La corresponsione di interessi, ai sensi delle pertinenti norme nazionali, è pertanto da considerarsi componente essenziale di un indennizzo che consenta il ripristino di un'effettiva parità di trattamento.

24 Nel caso di specie si controverte invece sul diritto di ottenere il pagamento di interessi su importi dovuti a titolo di prestazioni previdenziali. Simili prestazioni sono versate agli interessati dagli enti competenti, ai quali incombe segnatamente verificare la sussistenza delle condizioni stabilite dalle norme vigenti. Ne consegue che gli importi versati non hanno affatto natura di risarcimento di un danno subito e che il ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza Marshall II non trova applicazione ad una situazione di tal genere.

25 Di conseguenza, sebbene l'art. 6 della direttiva imponga agli Stati membri l'obbligo di adottare i provvedimenti necessari affinché ogni persona che si ritenga vittima di una discriminazione vietata dalla direttiva per quanto riguarda la concessione di prestazioni previdenziali possa far accertare l'illegittimità di tale discriminazione e ottenere il pagamento delle prestazioni alle quali avrebbe avuto diritto in mancanza della stessa, il pagamento di interessi su arretrati di prestazioni non può considerarsi componente essenziale del diritto così definito.

26 Né potrebbe contrapporsi a una tale conclusione l'argomento che la Commissione trae dalle sentenze 16 luglio 1992, cause riunite C-63/91 e C-64/91, Jackson e Cresswell (Racc. pag. I-4737), e 13 luglio 1995, causa C-116/94, Meyers (Racc. pag. I-2131), da cui emergerebbe che prestazioni previdenziali connesse all'attività lavorativa possono rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 76/207. La Commissione assume che, nel caso in cui prestazioni di questo tipo siano liquidate con ritardo a causa di una discriminazione vietata dalla direttiva 76/207, sono dovuti interessi sugli arretrati delle prestazioni conformemente al principio enunciato nella sentenza Marshall II. Orbene, nulla farebbe supporre che, in ipotesi di prestazione previdenziale rientrante nelle previsioni della direttiva 79/7, il principio di parità di trattamento abbia una portata più ristretta rispetto a quella sancita dalla direttiva 76/207, cosicché dovrebbe giungersi per entrambe le direttive alla medesima conclusione.

27 Questo ragionamento muove da una premessa erronea. Pur discendendo effettivamente dalla sentenza Jackson e Cresswell e dalla sentenza Meyers, summenzionate, che talune prestazioni previdenziali rientrano nell'ambito della direttiva 76/207, ciò non implica che dall'art. 6 di questa direttiva, quale è stato interpretato nella sentenza Marshall II, discenda l'obbligo di versare gli interessi su arretrati di prestazioni allorché il ritardo verificatosi nel loro pagamento è riconducibile ad una discriminazione fondata sul sesso, vietata dalla direttiva in parola. Invero, qualunque sia la direttiva applicabile, importi versati a titolo di prestazione previdenziale non hanno natura di indennizzo, talché il pagamento di interessi non potrebbe essere imposto in base all'art. 6 della direttiva 76/207, né quindi in base all'art. 6 della direttiva 79/7.

Quanto al principio della responsabilità dello Stato membro in caso di violazione del diritto comunitario

28 Deve pertanto prendersi in esame la seconda possibilità, menzionata nell'ordinanza di rinvio, secondo la quale il diritto alla corresponsione di interessi su arretrati di prestazioni previdenziali discenderebbe dal principio della responsabilità dello Stato in caso di violazione del diritto comunitario.

29 Sul punto, la signora Sutton fa valere che il Regno Unito non ha adeguatamente attuato la direttiva 79/7 e che essa ha subito una perdita a causa della tardiva erogazione dell'ICA, alla quale aveva diritto. Infatti, l'inflazione avrebbe eroso il valore reale dell'importo di sua spettanza. Ne desume che il Regno Unito ha l'obbligo di risarcire, con il versamento di un importo pari agli interessi maturati, il danno cagionatole dalla violazione della detta direttiva.

30 Il governo del Regno Unito, da parte sua, ritiene che il principio della responsabilità dello Stato membro in caso di violazione del diritto comunitario non debba applicarsi alla fattispecie oggetto del procedimento nazionale a quo. Infatti, in una situazione di questo tipo, e contrariamente a quanto sarebbe avvenuto nella citata causa Francovich e a., il risultato prescritto dalla direttiva, vale a dire il pagamento delle prestazioni previdenziali, sarebbe stato conseguito.

31 Al riguardo, occorre anzitutto ricordare che la Corte ha ricorrentemente affermato che il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato (sentenze 19 novembre 1991, Francovich e a., citata, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame e a., Racc. pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 24; 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 20).

32 Inoltre, con riguardo ai presupposti dell'obbligo di uno Stato membro di risarcire i danni in tal modo causati, emerge dalla giurisprudenza menzionata che essi sono tre, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione sia grave e manifesta e che ricorra un nesso di causalità diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (citate sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame e a., punto 51; British Telecommunications, punto 39; Hedley Lomas, punto 25; Dillenkofer e a., punto 21). La valutazione di questi presupposti dev'essere effettuata in funzione di ciascun tipo di situazione (Dillenkofer e a., punto 24).

33 Infine, risulta da una giurisprudenza divenuta costante a partire dalla sentenza Francovich e a., citata, punti 41-43, che, con riserva del diritto al risarcimento che trova direttamente il suo fondamento nel diritto comunitario, ove ricorrano i tre presupposti dianzi richiamati, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle riguardanti reclami analoghi di natura interna né possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

34 Alla luce di quanto sopra, è compito del giudice nazionale valutare se, nell'ambito della controversia sottopostagli e del procedimento nazionale, la signora Sutton abbia diritto al risarcimento del danno che assume di aver subito in conseguenza della violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro ed, eventualmente, determinare l'importo di questo risarcimento.

35 La questione posta dal giudice nazionale va pertanto risolta nel senso che l'art. 6 della direttiva 79/7 non prescrive che un singolo possa ottenere il pagamento di interessi su importi versati a titolo di arretrati di prestazioni previdenziali come l'ICA, qualora il ritardo nel versamento delle prestazioni sia riconducibile ad una

discriminazione vietata dalla direttiva 79/7. Tuttavia, uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni cagionati a un singolo dalla violazione del diritto comunitario. Spetta al giudice nazionale, nel caso in cui ricorrano i presupposti di un tale obbligo, trarre le conseguenze da questo principio.

Sulle spese

36 Le spese sostenute dai governi del Regno Unito, tedesco, svedese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dalla High Court of Justice d'Inghilterra e del Galles, Queen's Bench Division, con ordinanza 12 ottobre 1994, dichiara:

L'art. 6 della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le

donne in materia di sicurezza sociale, non prescrive che un singolo possa ottenere il pagamento di interessi su importi versati a titolo di arretrati di prestazioni previdenziali come l'Invalid Care Allowance, qualora il ritardo nel versamento delle prestazioni sia riconducibile ad una discriminazione vietata dalla direttiva 79/7. Tuttavia, uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni cagionati a un singolo dalla violazione del diritto comunitario. Spetta al giudice nazionale, nel caso in cui ricorrano i presupposti di un tale obbligo, trarre le conseguenze da questo principio.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Sevón Kapteyn Gulmann

Edward Puissochet Hirsch

Jann Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 aprile 1997.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias