SENTENZA DELLA CORTE
6 dicembre 1994 *

Nel procedimento C-410/92,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Court of Appeal nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Elsie Rita Johnson

e

Chief Adjudication Officer,

domanda vertente sull'interpretazione 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),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias (relatore), presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn, presidenti di sezione, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e D. A. O. Edward, giudici,

* Lingua processuale: l'inglese.

avvocato generale: C. Gulmann
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la signora Johnson, dal signor R. Drabble, barrister, e dalla signora P. Wood, solicitor;

— per il governo irlandese, dal signor M. A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora L. Hudson, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e dal signor C. Vajda, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla signora K. Banks, membro del servizio giuridico, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della signora Johnson, rappresentata dal signor R. Drabble, barrister, del governo irlandese, rappresentato dal signor F. McDonagh, barrister-at-law, in qualità di agente, del Regno Unito, rappresentato dal signor C. Vajda, barrister, e dalla signora L. Hudson, in qualità di agenti, e della Commissione, rappresentata dalla signora K. Banks, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, svolte all'udienza del 13 aprile 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 1° giugno 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 30 ottobre 1992, pervenuta in cancelleria il 10 dicembre successivo, la Court of Appeal ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali concernenti l'interpretazione 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, in prosieguo: la «direttiva 79/7»).

2 Dette questioni sono state sollevate nel contesto di una controversia tra la signora Johnson e il Chief Adjudication Officer in merito al versamento di indennità per invalidità grave.

3 Le disposizioni di legge comunitarie che riguardano la presente controversia sono contenute nella direttiva 79/7.

4 Secondo l'art. 2 di detta direttiva, questa si applica «alla popolazione attiva — compresi i lavoratori indipendenti, i lavoratori la cui attività si trova interrotta per malattia, infortunio o disoccupazione involontaria e le persone in cerca di lavoro —, nonché ai lavoratori pensionati o invalidi».

5 L'art. 4, n. 1, di detta direttiva dispone poi:

«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 agli stessi,

— l'obbligo di versare i contributi e il calcolo degli stessi,

— il calcolo delle prestazioni, comprese le maggiorazioni da corrispondere per il coniuge e per le persone a carico, nonché le condizioni relative alla durata e al mantenimento del diritto alle prestazioni».

6 Il termine impartito agli Stati membri per la trasposizione di detta direttiva è scaduto, in virtù del suo art. 8, sei anni dopo la sua notifica, cioè il 22 dicembre 1984.

7 La signora Johnson, ricorrente nella causa principale, cessava di lavorare verso il 1970 per occuparsi della figlia, che aveva all'epoca sei anni. Nel 1980 cercava nuovamente un impiego, ma senza successo a causa di una malattia del dorso. Per questo motivo, otteneva nel 1981, allorché viveva da sola, una Non-Contributory Invalidity Benefit (prestazione di invalidità non contributiva, in prosieguo: la «NCIB»).

8 Dal 1982 la ricorrente ha cominciato a convivere con un'altra persona. Il versamento per la NCIB veniva allora a cessare, perché a quell'epoca una donna che vivesse more uxorio con un uomo doveva, per fruire di tale prestazione, dimostrare di essere inabile non solo al lavoro, ma anche a svolgere i normali

lavori domestici (art. 36, paragrafo 2, del Social Security Act, allora in vigore). Questa condizione di inabilità ai lavori domestici non si applicava agli uomini.

9 Lo Health and Social Security Act del 1984 (legge del 1984 sulla sanità e sulla sicurezza sociale) ha abolito la NCIB e istituito la Severe Disablement Allowance (indennità per invalidità grave, in prosieguo: la «SDA»), che può essere concessa a persone dell'uno e dell'altro sesso alle medesime condizioni. L'art. 20, paragrafo 1, del Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 consentiva tuttavia alle persone che avevano diritto alla precedente NCIB di fruire automaticamente della nuova SDA, senza dover dimostrare di soddisfare le nuove condizioni.

10 Il 17 agosto 1987, la signora Johnson presentava, tramite il Citizens Advice Bureau (ufficio di consulenza per i cittadini) una domanda diretta ad ottenere la concessione di una SDA.

11 Detta domanda veniva respinta sulla base dell'art. 165A del Social Security Act 1975, come successivamente modificato, il quale prevede:

«1. Salvo ove non sia diversamente disposto, nessuno ha diritto ad una prestazione a meno che, soddisfatte per il resto tutte le altre condizioni alle quali tale prestazione è subordinata,

a) ne faccia domanda

i) secondo le forme richieste; e

ii) con riserva del n. 2 infra, entro i termini richiesti;

(...)».

12 In un caso come quello di specie, tale disposizione ha per effetto che una persona che non ha richiesto la corresponsione della NCIB prima della soppressione della stessa non può pretendere di beneficiare automaticamente della SDA (v. sentenza 11 luglio 1991, causa C-31/90, Johnson, Racc. pag. I-3723, punto 29).

13 I Social Security Commissioners, ai quali la causa è stata sottoposta in appello, hanno, con decisione 25 gennaio 1990, interrogato la Corte di giustizia, in particolare, sulla compatibilità di una siffatta regola con la direttiva.

14 Pronunciandosi su tale questione, la Corte, nella citata sentenza Johnson, ha deciso che l'art. 4 della direttiva 79/7 può essere invocato, a partire dal 23 dicembre 1984, per escludere l'applicazione di una normativa nazionale che subordina il diritto ad una prestazione al fatto di avere in precedenza presentato una domanda riguardante un'altra prestazione, ormai abrogata, che comportava una condizione discriminatoria nei confronti dei lavoratori di sesso femminile. In assenza di provvedimenti adeguati di attuazione dell'art. 4 della direttiva 79/7, le donne svantaggiate per il persistere della discriminazione hanno il diritto di essere trattate allo stesso modo e di vedersi applicata la stessa disciplina degli uomini che si trovano nella stessa situazione, disciplina che resta, in mancanza di attuazione di detta direttiva, il solo punto di riferimento valido.

15 A seguito di tale sentenza della Corte, i Social Security Commissioners con sentenza 16 dicembre 1991 hanno concesso alla ricorrente la SDA, a decorrere dal 16 agosto 1986, cioè dodici mesi prima della sua domanda, ma hanno rifiutato di ordinare versamenti per un periodo precedente a tale data.

16 Questo diniego si basava sulla norma di cui all'art. 165A, paragrafo 3, del Social Security Act 1975, secondo il quale

«Nessuno ha diritto, neppure a titolo di una disposizione adottata in virtù del presente articolo:

(...)

c) a qualsiasi altro assegno (ad eccezione della prestazione di invalidità, dell'assegno per riduzione del reddito o dell'assegno per decesso a seguito di un infortunio sul lavoro) per qualsiasi periodo che preceda di oltre dodici mesi la data di presentazione della domanda».

17 Il dibattimento dinanzi alla Court of Appeal, adita per ultima, si è incentrato sulla questione se la sentenza della Corte 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott (Racc. pag. I-4269, in prosieguo: la «sentenza Emmott»), avesse valore di precedente ai fini della presente causa e se consentisse alla signora Johnson di ottenere prestazioni sin dalla data alla quale scadeva il termine di trasposizione della direttiva, cioè il 22 dicembre 1984.

18 Nella sentenza Emmott, la Corte ha dichiarato che il diritto comunitario si oppone a che le autorità competenti di uno Stato membro facciano valere le norme di procedura nazionali relative ai termini di ricorso nell'ambito di un'azione avviata nei loro confronti da un singolo dinanzi ai giudici nazionali, ai fini della tutela dei diritti direttamente conferiti dall'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, finché tale Stato membro non abbia correttamente trasposto le disposizioni di detta direttiva nel suo ordinamento giuridico interno.

19 Nutrendo dubbi sulla portata da attribuire a tale sentenza, la Cour of Appeal ha allora deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa Emmott (causa C-208/90), secondo cui uno Stato membro non può far valere le norme procedurali nazionali relative ai termini di ricorso finché tale Stato membro non abbia trasposto correttamente le disposizioni della direttiva 79/7 nel proprio ordinamento giuridico interno, debba essere interpretata nel senso che essa si applica a norme nazionali relative a richieste di prestazioni previdenziali riguardanti periodi passati nel caso in cui uno Stato membro abbia attuato provvedimenti al fine di dare esecuzione alla detta direttiva entro i termini stabiliti, ma abbia lasciato in vigore disposizioni transitorie come quella oggetto della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-384/85, Jean Borrie Clarke.

2) In particolare, qualora

i) uno Stato membro abbia emanato provvedimenti legislativi al fine di adempiere gli obblighi sanciti dalla direttiva del Consiglio 79/7 (in prosieguo: la "direttiva") anteriormente alla scadenza del termine fissato nella direttiva medesima,

ii) lo Stato membro abbia emanato disposizioni transitorie accessorie al fine di salvaguardare i diritti esistenti di taluni beneficiari di prestazioni previdenziali,

iii) successivamente risulti, alla luce di una pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia, che tali disposizioni transitorie sono in contrasto con la direttiva,

iv) un soggetto, poco tempo dopo la detta pronuncia pregiudiziale, invocando le disposizioni transitorie nonché quelle della direttiva,

agisca in giudizio dinanzi ad un giudice nazionale ai fini dell'ottenimento di prestazioni previdenziali, ove tale giudice riconosca al soggetto medesimo il diritto ad ottenere le prestazioni de quibus sia per il futuro sia per il periodo di dodici mesi anteriore alla presentazione della relativa domanda, conformemente alle norme nazionali pertinenti in materia di corresponsione di prestazioni previdenziali per il periodo anteriore alla presentazione della domanda stessa, se il detto giudice nazionale debba disapplicare le norme nazionali medesime in materia di pagamento di arretrati a decorrere dalla data corrispondente al termine ultimo per dare attuazione alla direttiva, vale a dire dal 23 dicembre 1984».

20 Con tali questioni, che vanno esaminate insieme, il giudice nazionale si interroga in sostanza sulla liceità, con riferimento al diritto comunitario, dell'applicazione, ad una domanda basata sull'efficacia diretta della direttiva 79/7, di una norma di diritto nazionale che limita il periodo anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possono essere ottenuti arretrati di prestazioni, sebbene la direttiva considerata non sia stata correttamente trasposta entro i termini nello Stato membro considerato.

21 In limine, si deve ricordare che il diritto che le donne traggono dall'efficacia diretta dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 di pretendere una prestazione di inabilità al lavoro alle stesse condizioni degli uomini deve essere esercitato secondo le modalità stabilite dalla legge nazionale, a condizione tuttavia, come risulta da una costante giurisprudenza, che dette modalità non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghi reclami di natura interna e che non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile l'esercizio dei diritti riconosciuti dall'ordinamento comunitario (v. sentenza 27 ottobre 1993, causa C-338/91, Steenhorst-Neerings, pag. I-5475, punto 15, e sentenza Emmott, punto 16).

22 Nella specie, dalla formulazione della norma controversa emerge che essa si applica in modo generale e che i ricorsi basati sul diritto comunitario non sono

pertanto soggetti a modalità meno favorevoli di quelle che disciplinano analoghi ricorsi di natura interna.

23 Inoltre, questa norma, la quale si limita a circoscrivere il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possono essere ottenuti arretrati di prestazioni, non rende praticamente impossibile l'azione di colui che invoca il diritto comunitario.

24 La signora Johnson sostiene tuttavia, facendo riferimento alla formulazione stessa della sentenza Emmott, che la norma in questione è una «regola di procedura nazionale relativa ai termini» e che uno Stato membro non può pertanto invocarla fintantoché non abbia «correttamente trasposto» una direttiva.

25 È vero che la Corte in detta sentenza ha ritenuto che, finché la direttiva non è correttamente trasposta nel diritto nazionale, i singoli non vengono posti in grado di avere piena conoscenza dei loro diritti (punto 21) e che, pertanto, fino al momento di detta trasposizione, lo Stato membro inadempiente non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un singolo al fine della tutela dei diritti che ad esso riconoscono le disposizioni della direttiva, di modo che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento (punto 23).

26 Ciò nondimeno, dalla menzionata sentenza Steenhorst-Neerings deriva che la soluzione sviluppata nella sentenza Emmott era giustificata dalle circostanze tipiche di detta causa, nelle quali la decadenza dai termini arrivava a privare totalmente la ricorrente nella causa principale della possibilità di far valere il suo diritto alla parità di trattamento in virtù della direttiva.

27 La Corte ha dunque rilevato nella sentenza Steenhorst-Neerings (punto 20) che, nella causa Emmott, la ricorrente nella causa principale aveva preteso, a seguito della sentenza della Corte 24 marzo 1987, causa 286/85, McDermott e Cotter (Racc. pag. 1453), che le fosse applicato, in virtù dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, a decorrere dal 23 dicembre 1984, lo stesso regime di prestazione di invalidità degli uomini trovantisi nella medesima situazione. Successivamente, le autorità amministrative interessate avevano rifiutato di pronunciarsi su tale domanda per il motivo che la direttiva 79/7 costituiva ancora l'oggetto di una controversia pendente dinanzi a un giudice nazionale. Infine, e nonostante che la direttiva 79/7 non fosse stata ancora correttamente trasposta nel diritto nazionale, era stata opposta alla ricorrente la decadenza dall'azione giudiziaria intesa a sentir dichiarare che dette autorità avrebbero dovuto accogliere la sua domanda.

28 Per contro, la norma controversa nella causa Steenhorst-Neerings non ledeva il diritto stesso dei singoli di invocare la direttiva 79/7 dinanzi al giudice nazionale contro uno Stato membro inadempiente, ma si limitava a circoscrivere ad un anno l'efficacia retroattiva delle domande proposte al fine di ottenere una prestazione per inabilità al lavoro.

29 La Corte ne ha concluso (punto 24) che il diritto comunitario non osta all'applicazione di una norma nazionale secondo la quale una prestazione di inabilità al lavoro decorre al più presto un anno prima della data di presentazione della domanda, qualora un singolo invochi i diritti direttamente conferiti dall'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 a partire dal 23 dicembre 1984 e qualora, alla data della presentazione della domanda, lo Stato membro interessato non abbia ancora correttamente trasposto detta disposizione nel suo ordinamento giuridico interno.

30 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve constatare che la norma nazionale con la quale l'azione della signora Johnson dinanzi al giudice a quo si scontra è analoga alla norma dedotta in lite nella causa Steenhorst-Neerings. In entrambi i casi si tratta di una norma che non esclude l'azione, ma si limita a circoscrivere il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possono essere ottenuti arretrati di prestazioni.

31 Nel corso dell'udienza, la signora Johnson ha tuttavia sostenuto che le due cause dovevano essere distinte, perché le circostanze relative al loro contesto erano diverse.

32 In primo luogo dal fatto che non vi sarebbero, in taluni settori della previdenza sociale e, più particolarmente, nel caso di specie, difficoltà ha tratto argomento per stabilire se il ricorrente soddisfi i requisiti del diritto alla prestazione prima della data di presentazione della domanda. Ha aggiunto che, siccome l'onere della prova grava, secondo le norme applicabili nel Regno Unito, sull'attore, sarà questi a soccombere se il trascorrere del tempo renderà tale prova impossibile.

33 Ha poi sostenuto che l'indennità controversa nella presente causa non è contributiva, contrariamente a quella dedotta in lite nella causa Steenhorst-Neerings, e che non vi era pertanto necessità, nella presente causa, di salvaguardare l'equilibrio finanziario di un fondo dalle risorse limitate. Il pagamento degli arretrati a decorrere dalla scadenza del termine di trasposizione non graverebbe sulle risorse dello Stato più di una corretta trasposizione della direttiva nei termini.

34 Questi argomenti non appaiono decisivi. Certamente, la situazione individuale della ricorrente nella causa principale e l'indennità che essa pretende possono essere distinte sotto taluni aspetti dalla situazione dell'indennità sulla quale verteva la sentenza Steenhorst-Neerings.

35 Resta tuttavia assodato che la norma controversa nella presente causa è identica a quella sulla quale verteva la causa Steenhorst-Neerings e che l'applicazione di dette norme non rende impossibile l'esercizio di diritti fondati sulla direttiva.

36 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate dal giudice nazionale debbono essere risolte nel senso che il diritto comunitario non osta all'applicazione, ad una domanda basata sull'efficacia diretta della direttiva 79/7, di una norma di diritto nazionale che si limita a circoscrivere il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possono essere ottenuti arretrati di prestazioni, anche se la direttiva considerata non sia stata correttamente trasposta nei termini nello Stato membro considerato.

Sulle spese

37 Le spese sostenute dal governo irlandese e dal Regno Unito nonché 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 sulle questioni sottopostele dalla Court of Appeal con ordinanza 30 ottobre 1992, dichiara:

Il diritto comunitario non osta all'applicazione, ad una domanda basata sull'efficacia diretta 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, di una norma di diritto nazionale che si limita a circoscrivere il periodo, anteriore alla presentazione della domanda, per il quale possono essere ottenuti arretrati di prestazioni, anche se la direttiva considerata non sia stata correttamente trasposta entro i termini nello Stato membro considerato.

Rodríguez Iglesias Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Murray Edward

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 6 dicembre 1994.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias