CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 17 settembre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. I quesiti pregiudiziali sottoposti dal Raad van Beroep di Amsterdam vertono sull'interpretazione dell'art. 4, n. 1, 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 [1].

Il giudice di rinvio interroga la Corte sulla portata del divieto di discriminazioni fondate sul sesso rispetto al regime olandese che prevede un supplemento a favore degli aventi diritto a pensione il cui coniuge a carico non abbia ancora compiuto 65 anni. In particolare, egli chiede se costituisca una discriminazione indiretta, vietata da tale direttiva, la circostanza che la concessione e l'importo di detto supplemento siano stabiliti in funzione degli eventuali redditi da lavoro — o ad essi collegati — percepiti dal coniuge più giovane, nella misura in cui ciò implichi che siano prevalentemente gli uomini a beneficiarne.

2. Rinviando alla relazione d'udienza per i dettagli, riassumo il contesto normativo nazionale ed i fatti di cui alla causa principale.

L'Algemene Ouderdomswet (legge sul regime generale delle pensioni di vecchiaia, nel prosieguo: l'«AOW»), così come modificata il 1° aprile 1985 per tener conto della direttiva 79/7, prevede che al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età tutti hanno diritto ad una pensione di vecchiaia, che, in caso di anzianità contributiva completa di 50 anni, ammonta al 50% del salario minimo netto in vigore per le persone sposate ed al 70% per le persone non sposate. Inoltre, all'avente diritto a pensione, il cui coniuge a carico non abbia ancora compiuto 65 anni, spetta un supplemento, il cui importo è ridotto del 2% per ogni anno civile durante il quale il coniuge non è stato assicurato ai sensi dell'AOW. Tale supplemento può essere versato direttamente al coniuge a carico, su richiesta di quest'ultimo.

Fino al 1° aprile 1988, il supplemento era concesso indipendentemente dall'eventuale reddito del coniuge a carico dell'avente diritto a pensione. A partire da tale data, invece, la concessione e l'importo del supplemento dipendono dal reddito di tale coniuge; ed infatti vengono dedotti dal supplemento, eccezion fatta per quella parte di redditi che non supera il 15% dello stipendio minimo lordo e per un terzo della parte che supera detto minimo, i redditi percepiti dal coniuge a carico in virtù di un'attività lavorativa subordinata o indipendente o connessi a tale attività.

A partire dalla stessa data, inoltre, il supplemento massimo ammonta al 30% del salario minimo netto, mentre l'importo della pen-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU 1979, L 6, pag. 24.

sione, per persone sposate il cui coniuge a carico non abbia ancora compiuto 65 anni, è pari al 70% del salario minimo netto, cioè lo stesso importo spettante ad una persona non sposata. In sostanza, l'importo del supplemento massimo è pari alla differenza tra la somma delle pensioni massime di due coniugi che sono entrambi titolari di una pensione di vecchiaia e la pensione massima alla quale può aver diritto una persona non sposata.

3. E veniamo ai fatti di causa. A norma dell'AOW, il Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (nel prosieguo: il «SVB») riconosceva al signor Molenbroek, a partire dal 1° maggio 1990, una pensione ad aliquota piena in quanto coniugato, pensione pari al 70% dello stipendio minimo netto per il fatto che la moglie, a suo carico, non aveva ancora compiuto 65 anni. Gli veniva inoltre assegnato un supplemento pari al 27,70% del supplemento massimo previsto: il SVB, infatti, detraeva dall'importo del supplemento massimo spettantegli, secondo i parametri previsti dalla stessa AOW, il reddito percepito dalla moglie.

Contro il provvedimento relativo al supplemento, il Molenbroek proponeva ricorso davanti al Raad van Beroep sostenendo che il presupposto per l'ottenimento del supplemento massimo, vale a dire la circostanza che il coniuge non abbia ancora compiuto 65 anni e non percepisca redditi da lavoro, costituirebbe una discriminazione indiretta fondata sul sesso in quanto sarebbero soprattutto gli uomini a beneficiare del supplemento in questione. Al fine di accertare se la normativa appena richiamata sia effettivamente incompatibile con l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, il giudice nazionale ha operato un rinvio a questa Corte.

Prima di passare all'esame dei singoli quesiti, mi sia consentito evidenziare la «singolarità» del caso che ci occupa. Il sig. Molenbroek invoca una discriminazione a sfavore delle donne allo scopo di vedersi attribuire, in quanto uomo, un supplemento più elevato. In effetti, obiettivo del ricorrente nella causa principale è quello di ottenere che non siano presi in considerazione, ai fini della concessione e dell'importo del supplemento, i redditi percepiti dal coniuge più giovane, con la conseguenza che gli aventi diritto a pensione il cui coniuge a carico non abbia ancora 65 anni (aventi diritto che sono in netta prevalenza di sesso maschile) avrebbero sempre e comunque diritto al supplemento massimo.

4. Con il primo quesito il Raad van Beroep intende accertare se il descritto regime del supplemento, la cui concessione ed il cui importo dipendono unicamente dai redditi da lavoro percepiti dal coniuge a carico, costituisca una discriminazione ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, qualora ciò implichi che siano in prevalenza gli uomini a poterne usufruire.

Ricordo preliminarmente che ai sensi della disposizione appena richiamata è vietata, in materia di previdenza sociale, qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, sia direttamente che indirettamente, mediante riferimento, in particolare, allo stato matrimoniale o di famiglia, specificamente per quanto riguarda il calcolo delle prestazioni, ivi 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. Risulta dunque dalla stessa lettera dell'art. 4, n. 1, che è vietata la corresponsione di un supplemento basata, direttamente o indirettamente, sul sesso dell'avente diritto [2].

2 — V. sentenza 11 giugno 1987, causa 30/85, Teuling (Racc. pag. 2497, punto 12 della motivazione).

È pacifico che il regime in questione non opera alcuna distinzione in base al sesso; occorre dunque verificare se in esso possano ravvisarsi gli estremi di una discriminazione indiretta. Come si evince da una costante giurisprudenza della Corte in materia [3], si ha presunzione di discriminazione indiretta quando una normativa apparentemente neutra, che non opera cioè alcuna distinzione in base al sesso, di fatto sfavorisce in modo proporzionalmente maggiore persone dell'uno o dell'altro sesso. Pertanto, qualora si riscontri che una percentuale nettamente inferiore di donne rispetto agli uomini (o viceversa) può fruire di certe prestazioni, la normativa di cui trattasi è in principio in contrasto con l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7. Tuttavia, come la stessa Corte ha chiarito, una siffatta presunzione di discriminazione è superata nel caso in cui il regime di cui trattasi sia «giustificato da fattori obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso» [4].

5. Relativamente al caso che ci occupa, rilevo anzitutto che è incontestato, tra le stesse parti, che siano in prevalenza gli uomini a beneficiare del supplemento in questione e che, in particolare, le condizioni per l'ottenimento del supplemento massimo siano soddisfatte quasi esclusivamente dagli uomini. Una tale situazione dipende in primo luogo e soprattutto dal fatto che in una coppia il coniuge più giovane è normalmente la donna: trattasi di una realtà sociale che certo non dipende da fattori discriminatori. E difatti non è sotto questo profilo che viene contestata la normativa in questione, bensì per il fatto che la concessione e l'importo del supplemento dipendono dai redditi del coniuge più giovane e dunque, nella maggior parte dei casi, dai redditi percepiti dalla donna.

Più precisamente, la concessione di un supplemento in funzione del reddito del coniuge più giovane avrebbe come conseguenza che, anche in quei casi (già numericamente trascurabili) in cui sia l'uomo il coniuge più giovane, l'avente diritto donna non potrebbe quasi mai ottenere il supplemento massimo. E ciò perché, come dimostrato dai dati statistici forniti in corso di causa, mentre la maggior parte delle donne comprese nella fascia di età tra i 60 e i 65 anni non percepisce alcun reddito o comunque ha un reddito molto esiguo, gli uomini compresi nella stessa fascia di età svolgono ancora un'attività lavorativa, sicché percepiscono redditi (da lavoro) tali da non consentire al coniuge avente diritto a pensione (nel caso di specie la donna) di poter fruire del supplemento massimo. L'ovvia conseguenza di una tale situazione è che percentualmente sono in netta prevalenza gli uomini, all'interno della categoria degli aventi diritto a pensione con un coniuge a carico di età inferiore ai 65 anni, a poter ottenere il supplemento massimo.

Tenuto conto della già ricordata giurisprudenza della Corte, il supplemento in questione sarebbe dunque in contrasto con l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, a meno che non sia giustificato da fattori obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso. Ritengo tuttavia che, indipendentemente dai motivi che possano giustificare il fatto che siano in prevalenza gli uomini a poter rivendicare il supplemento (massimo), il regime qui in discussione contiene una previsione tale da far escludere sin d'ora che in esso possa ravvisarsi l'esistenza di una discriminazione a sfavore delle donne: mi riferisco alla circostanza che *il supplemento viene diretta-*

3 — V., da ultimo, sentenza 7 maggio 1991, causa C-229/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2205, punto 13 della motivazione).

4 — V., in particolare, sentenza 7 maggio 1991, Commissione/Belgio, punti 13 e 14 della motivazione, citata; nonché sentenza 11 giugno 1987, Teuling, punto 13 della motivazione, citata.

mente versato — su sua richiesta — al coniuge più giovane. La previsione in parola implica infatti che *destinatari del supplemento sono «di fatto»* i coniugi più giovani e che dunque, nella misura in cui il supplemento è loro destinato, non sono affatto svantaggiati, anzi! Non vedo pertanto come possa ragionevolmente sostenersi che le donne, che sono nella sostanza le principali «beneficiarie» del supplemento, siano sfavorite rispetto agli uomini.

In definitiva, ritengo che la distinzione effettuata dal regime in questione tra titolare del supplemento (avente diritto a pensione) e destinatario dello stesso (coniuge a carico), distinzione peraltro indicativa dello scopo che si intende perseguire attraverso il supplemento, sia di per sé sufficiente a rimuovere la presunta discriminazione.

6. Per il caso in cui la Corte non dovesse condividere una tale valutazione, occorre accertare se il regime in questione sia giustificato da motivi obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso.

Al riguardo, il governo olandese e il SVB hanno fatto valere che scopo del supplemento è quello di garantire alla coppia un minimo di mezzi di sussistenza. Il supplemento consentirebbe infatti ai coniugi di beneficiare di un reddito sociale minimo, che rimarrà sostanzialmente invariato anche allorché il supplemento sarà soppresso (quando il coniuge più giovane avrà compiuto 65 anni) e ciascuno di essi beneficerà allora, ricorrendo le altre condizioni, di una pensione pari al 50% del rispettivo stipendio minimo netto. In altre parole, scopo del supplemento sarebbe quello di assicurare che il reddito complessivo dei coniugi sia almeno pari alla somma delle prestazioni loro spettanti allorché entrambi saranno titolari di una pensione di vecchiaia, pari dunque al minimo sociale che l'AOW, conformemente al suo carattere di previdenza di base, garantisce a coniugi che siano entrambi titolari di una pensione di vecchiaia.

La Corte ha già avuto modo di affermare che l'attribuzione di un reddito sociale minimo è parte integrante della politica sociale degli Stati membri; [5] la concessione di un supplemento al fine di garantire ai coniugi un reddito minimo costituisce dunque un mezzo attraverso il quale i Paesi Bassi perseguono, in principio, un legittimo obiettivo di politica sociale.

Occorre tuttavia verificare la proporzionalità della misura in questione: se cioè il mezzo scelto (concessione del supplemento) sia adeguato e necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato (garantire ai coniugi un reddito sociale minimo). Una tale valutazione è rimessa in principio all'apprezzamento del giudice nazionale, solo competente a valutare i fatti e ad interpretare il diritto nazionale, cui spetta in definitiva stabilire se il supplemento sia effettivamente destinato a garantire ai coniugi un reddito sociale minimo e se sia necessario a tale scopo.

7. Con il secondo quesito, che si compone di due parti, il giudice di rinvio chiede se l'art. 4, n. 1, della direttiva in parola osti all'applicazione del descritto regime nella misura in cui non sono presi in considerazione, ai fini del calcolo del supplemento, eventuali altri

5 — Sentenza 7 maggio 1991, Commissione/Belgio, punto 22 della motivazione, citata.

redditi dell'avente diritto a pensione; nonché, e di converso, se la natura di previdenza di base dell'AOW venga meno in quei casi in cui il supplemento non sia necessario a garantire un minimo di mezzi di sussistenza per persone con un coniuge a carico. Con tale quesito, il giudice nazionale intende quindi verificare, rispetto ai profili indicati, proprio la proporzionalità della misura in questione: dunque, se essa sia obiettivamente giustificata.

Il Molenbroek sostiene al riguardo che la circostanza che non siano presi in considerazione i redditi dell'avente diritto a pensione sarebbe tale da far escludere che il supplemento abbia lo scopo di garantire un minimo vitale. Una tale circostanza implicherebbe infatti che il supplemento è attribuito anche ad aventi diritto a pensione forniti di redditi propri notevoli, dunque a persone che non necessitano del supplemento sotto il profilo della garanzia di un minimo di mezzi di sussistenza. Peraltro, la stessa circostanza che il supplemento possa essere concesso anche in quei casi in cui non è necessario a garantire un minimo vitale, sarebbe tale da far venir meno il carattere di previdenza di base dell'AOW.

Ricordo anzitutto che, come affermato dalla Corte nella sentenza Commissione/Belgio [6], obiettivi quali quello di assicurare un certo reddito minimo rientrano in una sfera della «politica sociale che, allo stadio attuale del diritto comunitario, rileva della competenza degli Stati membri, i quali dispongono di un margine di valutazione ragionevole per quel che riguarda la natura dei provvedimenti di protezione e le modalità concrete della loro realizzazione».

Ciò premesso, osservo che è senz'altro vero che il fatto di non prendere in considerazione i redditi dell'avente diritto a pensione o anche gli eventuali redditi non da lavoro percepiti dal coniuge a carico può portare a situazioni in cui è assicurata alla coppia, proprio grazie al supplemento, un reddito che supera quello minimo vitale. Una tale conseguenza, tuttavia, non fa venir meno il carattere di previdenza di base dell'AOW nella misura in cui quest'ultima si prefigge di assicurare un reddito sociale minimo, indipendentemente dagli eventuali altri redditi dei due coniugi. Peraltro, la Corte ha avuto modo di sottolineare che il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro, controllando le proprie spese previdenziali, tenga conto delle esigenze di talune categorie, in particolare dei maggiori oneri di persone aventi un congiunto a carico [7].

In definitiva, la circostanza che non siano presi in considerazione, ai fini della concessione e dell'importo del supplemento, i redditi dell'avente diritto a pensione, non è in contraddizione con l'art. 4, n. 1 della direttiva 79/7; trattasi invece di una condizione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo che si è inteso perseguire: garantire ai coniugi lo stesso reddito complessivo cui avranno diritto quando entrambi saranno titolari di una pensione di vecchiaia e il supplemento sarà pertanto soppresso.

6 — Sentenza 7 maggio 1991, punto 22 della motivazione, citata; in senso analogo v. sentenza 12 luglio 1984, causa 184/83, Hofmann (Racc. pag. 3047, punto 27 della motivazione).

7 — V. sentenza 7 maggio 1991, Commissione c. Belgio, punti 24 e 25 della motivazione, citata.

8. Rilevo infine che non vi è luogo, date le conclusioni cui sono pervenuto in ordine ai primi due quesiti, di esaminare il terzo quesito, con il quale il giudice nazionale ha posto il problema delle conseguenze, in un caso quale quello di specie, dell'eventuale violazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva in parola.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo pertanto alla Corte di rispondere come segue ai quesiti posti dal Raad van Beroep di Amsterdam:

«L'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, va interpretato nel senso che non osta all'applicazione di una normativa nazionale in materia di previdenza sociale, in base alla quale la concessione e l'importo di un supplemento a favore degli aventi diritto alla pensione di vecchiaia che abbiano a carico il coniuge di età inferiore ai 65 anni, supplemento di fatto destinato al coniuge a carico, siano stabiliti in funzione degli eventuali redditi da lavoro percepiti da quest'ultimo, anche se tale normativa implica che di tale supplemento fruiscano in prevalenza gli uomini».