CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA del 4 giugno 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Come già in altre cause, la Corte deve nuovamente precisare la portata del principio della parità di trattamento fra uomini e donne nel settore della previdenza sociale, principio definito dall'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne in fatto di previdenza sociale [1].

2. Vediamo in che contesto il problema ci è ora sottoposto.

I — 3. Jean Borrie Clarke, cittadina inglese che convive con il marito, nel gennaio del 1983 cessava di svolgere qualsiasi attività retribuita a causa di una malattia che la rendeva inabile al lavoro.

4. Nell'aprile del 1983 essa chiedeva la pensione d'invalidità non subordinata a contributi (NCIP), contemplata dall'art. 36 del Social Security Act del 1975.

5. La domanda veniva respinta, in quanto l'istante non aveva dimostrato di trovarsi in uno stato di incapacità permanente che le impedisse di svolgere i normali lavori domestici per un periodo abbastanza lungo perché, in forza del Social Security Act, la donna coniugata, convivente con il marito, potesse aver diritto alla pensione.

6. L'interessata impugnava questa decisione dinanzi al Social Security Commissioner; nel frattempo, l'art. 11 della Health and Social Security Act del 1984 aboliva la NCIP con effetto dal 29 novembre 1984, modificando nel contempo in misura rilevante l'art. 36a del Social Security Act del 1975, e creando una nuova prestazione, detta « severe Disablement Allowance » (assegno per invalidità grave).

7. Il diritto a questa prestazione veniva subordinato, in linea generale, a condizioni più rigorose di quelle anteriormente contemplate dal Social Security Act, tuttavia identiche per i due sessi.

8. Pur se le nuove disposizioni avevano per effetto la cessazione della corresponsione della NCIP a decorrere dal 29 novembre 1984, l'assegno per invalidità grave poteva venire corrisposto, a decorrere da questa data, solo a determinate categorie di persone, tra le quali non rientrava la ricorrente Jean Borrie Clarke.

9. Come regola generale, l'entrata in vigore delle nuove disposizioni veniva fissata al 28 novembre 1985 oppure al compimento del cinquantesimo anno, se anteriore.

10. Tuttavia si riteneva necessario adottare una disposizione transitoria per le persone che avessero acquistato il diritto alla NCIP prima del 29 novembre 1984, in modo da garantire loro il diritto all'assegno per invalidità grave anche qualora non possedessero

* Traduzione dal portoghese.
1 — GU L 6 del 10.1.1979, pag. 24.

tutti i requisiti prescritti dallo Health and Social Security Act del 1984 circa l'età o la natura dell'invalidità.

11. Questa era la funzione dell'art. 20, n. 1, del Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations del 1984.

12. Restavano quindi escluse le persone che, come l'attrice nella causa principale, non avevano diritto alla NCIP a causa delle condizioni discriminatorie valide solo per le donne.

13. Per questo motivo il Social Security Commissioner ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale — riprodotta nella relazione d'udienza — per accertare se l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 del Consiglio, del 19 dicembre 1978, abbia efficacia diretta, che possa esser fatta valere dai singoli nei confronti dello Stato per sottrarsi all'applicazione di disposizioni discriminatorie, in modo da consentire alla donna che si trovi nella situazione dell'attrice nella causa principale di ottenere la pensione d'invalidità a decorrere dalla data in cui gli Stati membri avrebbero dovuto aver terminato il procedimento di trasposizione, cioè, nel caso del Regno Unito, dal 22 dicembre 1984, data in cui scadevano i sei anni a partire dalla notifica della direttiva.

14. L'art. 4, n. 1, summenzionato, stabilisce che il principio della parità di trattamento di uomini e donne in fatto di previdenza sociale, che la direttiva intende porre in atto gradualmente (art. 1) « 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 d'applicazione dei regimi e le condizioni di ammissione ad essi (...) ».

15. A norma dell'art. 3 della stessa direttiva, il principio vale per tutti i regimi di assicurazione obbligatoria che garantiscano la tutela contro i rischi di invalidità, nonché per le disposizioni riguardanti l'assistenza sociale, destinate a completare o a supplire a detti regimi. Esso riguarda quindi anche le prestazioni di cui trattasi nella fattispecie.

16. Data la complessità dei regimi previdenziali nazionali, la direttiva ha concesso agli Stati membri un periodo piuttosto lungo per adottare le disposizioni d'applicazione necessarie: sei anni a decorrere dalla notifica (art. 8), termine durante il quale gli Stati membri dovevano in particolare adottare « le misure necessarie affinché siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento » (art. 5).

II — 17. È fuori dubbio — e incontestato — che erano discriminatorie le disposizioni del Social Security Act le quali stabilivano una condizione ulteriore (l'incapacità di svolgere normali lavori domestici) perché le donne sposate potessero percepire la NCIP.

18. Come espone il governo del Regno Unito nelle sue osservazioni, la soppressione della NCIP è stata una delle misure adottate per conformarsi agli obblighi imposti dalla direttiva 79/7/CEE, data appunto la natura discriminatoria di quella ulteriore condizione.

19. Orbene, le disposizioni transitorie contenute nel regolamento del 1984, in fatto di pensione per invalidità grave (art. 20, n. 1),

hanno avuto l'effetto di protrarre la situazione discriminatoria che ne risultava.

20. In verità, a partire dal 24 novembre 1984, coloro che nel periodo immediatamente precedente il 10 settembre o il 29 novembre dello stesso anno avevano fruito della NCIP avevano automaticamente diritto alla pensione per invalidità grave, anche se non possedevano tutti i requisiti prescritti in proposito dallo Health and Social Security Act del 1984. Si voleva in questo modo evitare che le nuove condizioni contemplate da questa legge comportassero la perdita di un vantaggio già acquistato in forza della disciplina precedente.

21. Questa possibilità doveva essere offerta a tutti gli uomini invalidi ai sensi della Social Security Act e che avevano fruito della NCIP, indipendentemente da qualsiasi requisito relativo all'attitudine a svolgere i lavori domestici.

22. Tuttavia, ne restavano escluse le donne sposate che, pur trovandosi nella stessa situazione e possedendo tutti gli altri requisiti del Social Security Act, non avevano potuto fruire della NCIP per il solo fatto che era loro stato impossibile fornire la prova della condizione supplementare, discriminatoria, dell'incapacità di svolgere normali lavori domestici.

23. È, di conseguenza, la natura stessa della disposizione transitoria dell'art. 20, n. 2, del Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations del 1984 che, a proposito della nuova pensione, tiene ferma la discriminazione già esistente sotto il regime precedente e consentendo di prorogarla indefinitamente per coloro che non soddisfino tutte le condizioni fissate nello Health and Social Security Act per l'attribuzione della pensione per invalidità grave, anche dopo il 28 novembre 1985.

III — 24. In questo contesto, la soluzione della questione pregiudiziale non è difficile e non può essere che positiva.

25. Infatti, l'art. 4, n. 1, della direttiva, ha tutte le caratteristiche richieste dalla giurisprudenza della Corte perché si ammetta, in forza dell'art. 189 del trattato CEE, efficacia diretta delle disposizioni di una direttiva, qualora uno Stato membro abbia omesso di adottare i provvedimenti necessari per porla in atto [2].

26. Si tratta di una disposizione che è « l'espressione concreta dello scopo della direttiva illustrato nell'art. 1 della stessa, la quale mira all'attuazione, nel settore della previdenza sociale e nei confronti di uomini e donne, di un principio, quello della parità di trattamento, considerato fondamentale » [3]. Essa contiene un divieto di discriminazione formulato in termini chiari, generali, precisi, non equivoci ed inoltre incondizionati poiché in nessuno degli artt. da 5 a 8 della direttiva si subordina l'applicazione del principio della parità di trattamento a condizioni di qualsiasi genere. In fatto di prestazioni d'invalidità, l'art. 7 non contempla la possibilità di deroga se non per quanto riguarda i diritti *derivati* della donna sposata, il che è fuori questione nella fattispecie. Come risulta in particolare dalla recente giurisprudenza della Corte [4], le eccezioni al principio

2 — Cfr. ad esempio, le sentenze 6 ottobre 1970, causa 9/70, Grad, Racc. 1970, pag. 839; 4 dicembre 1974, causa 41/74, Van Duyn, Racc. 1974, pag. 1349; 5 aprile 1979, causa 148/78, Ratti, Racc. 1979, pag. 1629; 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker, Racc. 1982, pag. 53; 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall, Racc. 1986, pagg. 723, 737.

3 — Sentenza 24 giugno 1986, causa 150/85, Drake, Racc. 1986, pagg. 1995, 2002, punto 32 della motivazione.

4 — Sentenze 26 febbraio 1986, cause 151/84, Roberts, Racc. pagg. 703, 712, 152/84, Marshall, Racc. pagg. 723, 737, e 262/84, Beets-Proper, Racc. pagg. 773, 782.

della parità di trattamento vanno interpretate in senso restrittivo.

27. Per questo motivo, in recenti sentenze [5] in cause pure vertenti sulla conservazione nel tempo degli effetti di disposizioni discriminatorie nel frattempo abrogate, la Corte ha deciso che l'art. 4, n. 1, della direttiva « non attribuisce affatto agli Stati membri la facoltà di condizionare o restringere l'applicazione del principio della parità di trattamento nel suo campo d'applicazione specifico » e che detta disposizione « è sufficientemente precisa e assoluta per poter esser fatta valere dal 23 dicembre 1984, in mancanza di provvedimenti d'applicazione, dai singoli dinanzi ai giudici nazionali onde sottrarsi all'applicazione di qualsiasi norma nazionale non conforme a detto articolo » (vedere le motivazioni n. 21 della sentenza FNV e n. 14 e 16 della sentenza McDermott e Cotter).

28. Ne consegue che, fino al momento in cui il governo nazionale adotterà i provvedimenti d'esecuzione necessari, le donne hanno il diritto di essere trattate nello stesso modo e di fruire dello stesso regime degli uomini nella stessa situazione, regime che rimane, se non viene data esecuzione a detta direttiva, l'unico sistema di riferimento valido (vedere rispettivamente le motivazioni n. 22 e 17 delle sentenze sopracitate).

29. Va detto a questo proposito che la trasposizione incompleta o lacunosa delle disposizioni di una direttiva nazionale va equiparata all'omessa esecuzione della direttiva (nel senso dell'inerzia totale dello Stato destinatario) come risulta d'altro canto dalle sentenze ultime citate.

30. Orbene, come rileva la Commissione nelle sue osservazioni, non è prevista alcuna deroga che autorizzi uno Stato membro a prorogare gli effetti discriminatori di disposizioni nazionali precedenti, essendo altrettanto incompatibile con la direttiva tener fermi siffatti effetti quanto mantenere in vigore le disposizioni nazionali in questione.

31. Non è possibile invocare la presunta complessità dei regimi previdenziali per paralizzare l'applicazione del principio della parità di trattamento. Proprio in considerazione della complessità dei regimi obbligatori la direttiva contemplava un periodo per l'esecuzione piuttosto lungo (sei anni), cosicché non è legittimo da parte degli Stati membri addurre tali difficoltà per giustificare il fatto di non aver ancora trasposto del tutto e correttamente il diritto comunitario alle date prescritte, né l'impedire, con l'inadempimento, ai singoli di fruire delle disposizioni direttamente applicabili della direttiva facendo loro sopportare le conseguenze di un comportamento antigiuridico [6].

32. Spetta d'altra parte al legislatore nazionale scegliere i metodi per conseguire i principi e gli scopi della direttiva che meglio consentano di evitare siffatti scogli.

33. Comunque, come la Corte ha ripetutamente affermato [7], nessuno Stato membro può eccepire « disposizioni, prassi o situazioni dell'ordinamento giuridico interno per

5 — Vedere sentenza 4 dicembre 1986, causa 71/85, FNV, Racc. pag. 3870, e sentenza 24 marzo 1987, causa 285/85, Mc Dermott/Cotter, Racc. pag. 1453; vedere pure le conclusioni dell'avvocato generale Mancini nelle stesse cause.

6 — Vedere sentenza causa Becker, già citata, punto 47 della motivazione.

7 — Vedere, ad esempio, sentenze 2 febbraio 1982, cause da 68 a 73/81, Commissione/Regno del Belgio, (Racc. 1982, pagg. 153, 163, 175, 183 e 189).

giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie ». La Corte ha inoltre dichiarato molto chiaramente che « la complessità di determinate situazioni in uno Stato non può alterare la natura giuridica di una disposizione comunitaria direttamente applicabile, specie dal momento che la norma comunitaria deve avere la stessa efficacia in tutti gli Stati membri » [8].

IV — 34. Di conseguenza, propongo alla Corte di risolvere come segue la questione sollevata in via pregiudiziale dal Social Security Commissioner di Londra:

« 1) L'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in fatto di previdenza sociale, ha efficacia diretta e può esser fatta valere, dal 23 dicembre 1984, per sottrarsi all'applicazione di qualsiasi disposizione nazionale non conforme all'art. 4, n. 1, sopramenzionato.

2) In mancanza di provvedimenti di applicazione di detto articolo, le donne hanno il diritto di essere trattate nello stesso modo e di fruire dello stesso regime degli uomini che si trovino nella stessa situazione, regime che, in caso di mancata esecuzione della direttiva, è l'unico sistema di riferimento valido; l'art. 4, n. 1, della direttiva può quindi esser fatto valere, in particolare, dalla donna sposata alla quale sia stato negato il diritto alla pensione d'invalidità in quanto non aveva in precedenza diritto ad un'altra prestazione sociale, poiché non possedeva un requisito prescritto unicamente per le donne sposate. »

8 — Sentenza 3 aprile 1968, causa 28/67, Molkerei-Zentrale, Racc. 1968, pag. 211, in pericolare pag. 228.