CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER

presentate il 30 aprile 1996 *

1. Se una prestazione speciale di trasporto erogata in forza di legge a persone che abbiano superato una certa età rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae 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] (in prosieguo: la «direttiva»). Il presente procedimento verte principalmente su tale questione.

Le disposizioni della direttiva

2. La direttiva è stata emanata in forza dell'art. 235 del Trattato CEE. Dal secondo 'considerando' risulta che occorre «attuare il principio della parità di trattamento in materia di sicurezza sociale in primo luogo nei regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi di malattia professionale e di disoccupazione, nonché nelle disposizioni relative all'assistenza sociale nella misura in cui sono destinate a completare detti regimi o a supplirvi».

Ai sensi dell'art. 1, scopo della direttiva è «la graduale attuazione, nel campo della sicurezza sociale e degli altri elementi di protezione sociale di cui all'articolo 3, del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale».

L'ambito di applicazione ratione personae della direttiva risulta dall'art. 2, in forza del quale la direttiva 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».

L'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva risulta dall'art. 3, n. 1, in forza del quale la direttiva si applica:

«a) ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi seguenti:

— malattia,

— invalidità,

* Lingua originale: il danese.

1 — GU 1979, L 6, pag. 24.

— vecchiaia,

— infortunio sul lavoro e malattia professionale,

— disoccupazione;

b) alle disposizioni concernenti l'assistenza sociale, nella misura in cui siano destinate a completare i regimi di cui alla lettera a) o a supplire ad essi».

Ai sensi dell'art. 4, n. 1, il principio della parità di trattamento implica:

«(...) l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso (...) specificamente per quanto riguarda:

— il campo di applicazione dei regimi e le condizioni di ammissione ad essi,

(...)».

Ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. a), la direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di applicazione, fra l'altro «la fissazione del limite di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro e le conseguenze che possono derivarne per altre prestazioni».

Le norme nazionali

3. In origine vi era nel Regno Unito una serie di regimi locali in forza dei quali venivano fra l'altro concesse, senza che ciò fosse specificamente previsto dalla legge, riduzioni agli anziani per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto. Nella causa Prescott/Birmingham Corporation [2] la Court of Appeal ha però dichiarato che le autorità locali non erano autorizzate all'erogazione di siffatte prestazioni che comportavano una discriminazione positiva di determinati gruppi di persone a detrimento degli altri.

4. Con il Public Services Vehicles (Travel Concession) Act 1955 le autorità locali sono pertanto state autorizzate ad istituire siffatti regimi. Dal verbale della discussione della proposta di legge svoltasi dinanzi alla House of Commons il 18 febbraio 1955 emerge che scopo della proposta di legge era delegare alle autorità locali la gestione dei trasporti collettivi e concedere sussidi a talune categorie di persone particolarmente bisognose. Da

2 — GU 1955, Ch 210.

una dichiarazione dell'autore della proposta di legge, Edward Short, risulta inoltre che «il vero problema (...) è una questione di principio di rilevanza nazionale più che semplicemente locale. Una delle glorie del nostro sistema di amministrazione locale è l'ampio margine discrezionale conferito alle autorità locali nell'amministrazione dei servizi sociali (...). Gran parte di esso viene utilizzato per l'erogazione di sussidi a varie categorie di persone in una forma o in un'altra — locazione di case popolari, pasti agli anziani, trasporti scolastici, abbigliamento per gli alunni, borse di studio e così via».

5. Le disposizioni rilevanti sono contenute nella section 93 del Transport Act 1985 (in prosieguo: la «legge») che autorizza gli enti locali a concedere agevolazioni di trasporto che diano diritto a talune categorie di persone di viaggiare gratuitamente o a prezzo ridotto sui mezzi pubblici. Ai sensi della section 93, n. 7, le seguenti persone hanno diritto alle dette agevolazioni:

«a) gli uomini di oltre 65 anni e le donne di oltre 60;

b) le persone di età non superiore ai 16 anni;

c) le persone di età superiore ai 16 anni ma non superiore ai 18 e che seguano a tempo pieno studi scolastici;

d) i ciechi, cioè le persone prive di vista in maniera tale da essere inabili a compiere ogni lavoro per il quale sia indispensabile la vista;

e) le persone che presentino qualsiasi invalidità o menomazione che, a parere dell'amministrazione o di una delle amministrazioni responsabili della gestione del regime, pregiudichi gravemente la loro capacità di deambulazione, e

f) le altre categorie di persone eventualmente specificate con decreto dal ministro».

I limiti di età stabiliti alla lett. a) corrispondono a quelli in vigore nel Regno Unito per quanto riguarda il collocamento a riposo.

6. Il ministro dei Trasporti, in forza della delega ex lett. f) del Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concession) Order 1986, ha ampliato la cerchia degli aventi diritto in modo da farvi rientrare altresì:

«a) le persone colpite da handicap mentale,

b) le persone a cui sia stata rifiutata la patente di guida per motivi medici,

c) le persone sorde e mute,

d) le persone che a causa di cecità non sono in grado di valutare in modo corretto il volume e la velocità degli autoveicoli,

e) le persone prive dell'uso di entrambe le braccia, e

f) le persone identificate da un avente diritto alle prestazioni come accompagnatori, purché l'avente diritto sia stato dichiarato invalido dall'autorità competente con la conseguenza che la presenza di un accompagnatore è necessaria per consentirgli di avvalersi dei mezzi pubblici di trasporto».

7. Spetta ad ogni singolo ente locale stabilire fra tali categorie di persone quelle cui si applica il regime da esso istituito.

8. Il primo resistente nel processo a quo, il Wrekin District Council, ha istituito in forza delle citate disposizioni un regime che riguarda gli uomini di oltre 65 anni, le donne di oltre 60 anni nonché le persone colpite da handicap. Esso non riguarda invece i giovani. Le persone cui detto regime si applica possono acquistare al prezzo di 2 UKL (corrispondenti a 2,43 ECU) titoli di trasporto detti National Transport Tokens per un valore di 16 UKL (corrispondente a 19,42 ECU) ovvero una tessera per l'acquisto di biglietti dell'autobus nello Shropshire a metà prezzo. Gli interessati possono inoltre acquistare per 43 UKL (corrispondenti a 52,18 ECU) un cosiddetto Travel Stamp che dà la possibilità di utilizzare gli autobus nel distretto di Wrekin senza costi aggiuntivi. Il Wrekin District Council e il Regno Unito hanno sostenuto nel corso dell'udienza dinanzi alla Corte di giustizia che è difficile quantificare l'agevolazione concessa dal regime ai singoli destinatari. Il valore di una

tessera dell'autobus dipende dall'uso concreto che se ne fa. Maggiore è la necessità di trasporti da parte delle persone cui si applica il regime, e quindi più esse lo utilizzano, maggiore sarà per esse il valore del regime stesso.

9. Il regime di agevolazione di trasporto è finanziato dai fondi pubblici. Le spese sostenute dagli enti locali per rimborsare la differenza di prezzo ai vettori che gestiscono i servizi di trasporto nell'ambito del regime ammontavano nel 1991/1992 per tutto il Regno Unito a 410 milioni di UKL (corrispondenti a 497,6 milioni di ECU).

Fatti

10. Il ricorrente nel processo a quo, il signor Stanley Charles Atkins, il quale il 25 giugno 1991, al momento cioè della presentazione del ricorso, aveva 63 anni e svolgeva un'attività lavorativa, ha chiesto alla High Court of Justice, Queen's Bench Division, di accertare la discriminazione fondata sul sesso che egli avrebbe patito, in contrasto con il principio della parità di trattamento ex art. 4, n. 1, della direttiva, essendogli state negate le agevolazioni previste dal regime istituito dal Wrekin District Council, atteso che le donne di pari età hanno diritto alle dette agevolazioni.

Questioni pregiudiziali

11. Con ordinanza 23 maggio 1994 la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni:

«1) Se il regime di riduzioni sui trasporti messo in opera dal primo resistente rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 3 della direttiva 79/7/CEE.

2) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7/CEE si applichi alla fattispecie in esame.

3) Nel caso vi sia stata trasgressione della direttiva 79/7/CEE, se l'efficacia diretta di quest'ultima possa essere fatta valere, a sostegno di una domanda di risarcimento danni per periodi precedenti la data della pronuncia della Corte, da parte di soggetti che prima di tale data non abbiano esperito azioni giudiziarie o proposto una domanda equivalente».

Prima questione

12. Con la prima questione il giudice a quo intende accertare se l'art. 3, n. 1, della direttiva vada interpretato nel senso che un regime di agevolazione di trasporto per i pensionati come quello messo in opera dal Wrekin District Council rientri nell'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva.

Procedimento dinanzi alla Corte

13. Il signor Atkins ha sostenuto che si tratta di un regime istituito per legge che garantisce un'assistenza contro la vecchiaia, l'invalidità, ecc., e che rientra pertanto, conformemente all'art. 3, n. 1, della direttiva, nell'ambito d'applicazione ratione materiae della direttiva. Il regime è stato istituito conformemente alla section 93, n. 7, della legge e configura pertanto un regime legale. La legge ha una finalità sociale, atteso che è volta a concedere agevolazioni sui trasporti pubblici a gruppi di persone socialmente deboli la cui mobilità fisica e le cui risorse economiche sono limitate in via generale. Tale prestazione sarebbe inoltre direttamente collegata, fra l'altro, all'età poiché ogni persona che superi il limite d'età ha diritto alla prestazione a prescindere dalle altre caratteristiche della situazione personale e dalla sua situazione economica.

14. Il Wrekin District Council, il governo del Regno Unito, il governo svedese e il governo tedesco sostengono invece che il regime di cui è causa esula dall'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva in quanto non è né in parte né complessivamente un regime stabilito per legge, volto alla copertura dei rischi di cui all'art. 3, n. 1, lett. a), né costituisce una forma di assistenza sociale ex art. 3, n. 1, lett. b). Tale regime comporta effettivamente che i destinatari ottengano talune agevolazioni, come le persone che ricevono un'istruzione o si avvalgono di infrastrutture per il tempo libero, ma ciò non implica che il regime rientri nella nozione di sicurezza sociale di cui agli artt. 51 e 118 del Trattato. La previdenza sociale fornisce una copertura contro taluni rischi ed è pertanto analoga ad altre forme di assicurazione. Compete agli enti locali l'istituzione e la portata dei regimi come quello di cui trattasi e i regimi locali hanno una portata estremamente varia. Non si tratta quindi di un regime legale ai sensi della direttiva. Infine non vi è nessun rapporto diretto e necessario fra tale regime e i rischi di cui all'art. 3, n. 1, dato che l'assistenza da esso fornita consiste nel pagare agli interessati le spese di trasporto, il che non configura di per sé un rischio contemplato da tale disposizione. In tale contesto è irrilevante che l'età costituisca uno dei presupposti.

15. La Commissione ha sostenuto che il regime di cui è causa va considerato ricompreso nell'ambito di applicazione ratione

materiae della direttiva. Le prestazioni erogate dal regime non possono affatto, secondo la Commissione, essere considerate prestazioni previdenziali nel senso in cui la nozione di sicurezza sociale viene utilizzata nel regolamento (CEE) n. 1408/71 [3] (in prosieguo: il «regolamento») in quanto non si tratta di un regime equiparato ad un regime assicurativo. Esse non possono neppure essere considerate prestazioni assistenziali atteso che non sono commisurate a situazioni di bisogno. La direttiva, che è stata emanata in forza dell'art. 235 del Trattato, deve però essere considerata applicabile anche alla protezione sociale in senso lato, come risulta ad esempio dall'uso di tale espressione negli artt. 1 e 3 della direttiva. Lo scopo della direttiva esige che la parità di trattamento venga estesa a tutte le forme di protezione sociale a prescindere dal fatto che gli Stati membri abbiano scelto di allocare le risorse disponibili alla previdenza sociale o all'assistenza nel senso tradizionale del termine ovvero ad altre forme di protezione sociale. L'elenco dei rischi coperti determina la portata esatta della direttiva. Il regime su cui verte il presente procedimento è un regime legale direttamente e effettivamente collegato con i rischi di cui all'art. 3, n. 1, della direttiva e rientra pertanto nell'ambito di applicazione ratione materiae di quest'ultima. La facoltà consentita per legge agli enti locali di estendere il regime anche ai giovani non può escludere il detto regime dall'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva poiché in tal caso sarebbe troppo facile eludere la direttiva stessa.

3 — Regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità (n. 1408/71) nella versione coordinata del regolamento (CEE) del Consiglio 2 giugno 1983, n. 2001 (GU L 230, pag. 6). Tale regolamento è fondato, per quanto riguarda i lavoratori subordinati, sull'art. 51 del Trattato e, per quanto riguarda i lavoratori autonomi, sull'art. 235 del Trattato.

Osservazioni generali sull'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva

16. Esaminerò anzitutto se vi sia coincidenza tra l'ambito d'applicazione ratione materiae del regolamento e quello della direttiva.

17. Il *regolamento* si applica, ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, a tutte le normative che istituiscano regimi previdenziali generali o speciali, contributivi e non contributivi, concernenti determinati rischi, precisati dal regolamento, fra cui le prestazioni di vecchiaia. L'assistenza sociale, cioè le prestazioni erogate in esito ad una valutazione concreta delle necessità del destinatario, esula invece dall'ambito d'applicazione del regolamento, ai sensi dell'art. 4, n. 4.

18. Stando alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la delimitazione dell'ambito d'applicazione ratione materiae del regolamento va effettuata in due fasi. In primo luogo occorre accertare se la prestazione viene attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle

loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita [4]. Le modalità di finanziamento della prestazione sono di per sé irrilevanti [5]. In secondo luogo si deve stabilire se la prestazione sia volta alla copertura di un rischio determinato. Si può citare in proposito la sentenza 27 marzo 1985, nella causa 249/83, Hoeckx, relativa ad un regime belga che garantiva ai bisognosi un minimo di mezzi di sussistenza, in cui la Corte ha sottolineato che la detta prestazione non era volta a coprire un rischio particolare del tipo di quelli menzionati nel regolamento [6].

19. I regimi nazionali possono, in forza del loro ambito di applicazione ratione personae, delle loro finalità e modalità di applicazione essere equiparati sia a regimi previdenziali sia a regimi assistenziali ed occorre pertanto, in relazione al regolamento, effettuare una valutazione più discrezionale per stabilire in quale categoria rientri la prestazione. Come esempio in tal senso si può citare la sentenza della Corte 20 giugno 1991, nel procedimento C-356/89, Newton, che riguardava un assegno inglese per incapacità motoria concesso sulla scorta di considerazioni oggettive stabilite dalla legge, cioè nel caso in cui l'interessato fosse affetto da un'invalidità fisica comportante un'effettiva o virtuale incapacità di deambulazione [7]. La Corte ha dichiarato che quella prestazione garantiva un reddito minimo ai minorati privi di qualsiasi copertura da parte del sistema di previdenza sociale e istituiva un'integrazione del reddito per i beneficiari di prestazioni previdenziali. Rispetto a quest'ultima categoria, la prestazione doveva essere considerata compresa nel settore della previdenza sociale ai sensi dell'art. 51 del Trattato e delle norme adottate per dargli applicazione [8]. La prestazione rientrava pertanto nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento. Solo talune categorie di aventi diritto rientravano invece nell'ambito di applicazione ratione personae del regolamento, quale definito dall'art. 2, n. 1, in combinato disposto con l'art. 1, lett. a).

20. La *direttiva* riguarda, come si desume dal titolo, la graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale e si applica, ai sensi dell'art. 3, n. 1, «ai regimi legali che assicurano una protezione contro (...)» taluni rischi, tra cui la vecchiaia, nonché alle disposizioni concernenti l'assistenza sociale destinate a completare i detti regimi o a supplire ad essi.

21. I regimi ricompresi nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento possono essere considerati altresì ricompresi nell'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva purché i rischi cui si applica il regolamento siano altresì contemplati dalla direttiva. A questo proposito ricordo che la Corte, nella citata sentenza Newton, ha considerato un assegno per incapacità motoria

4 — V. sentenze 2 agosto 1993, causa C-66/92, Acciardi (Racc. pag. I-4567, punto 14), 10 marzo 1993, causa C-111/91, Commissione/Lussemburgo (Racc. pag. I-817, punto 29), e 16 luglio 1992, causa C-78/91, Hughes (Racc. pag. I-4839, punto 15).

5 — V. cause citate (in nota 3) Acciardi, punto 18, Commissione/Lussemburgo, punto 31, e Hughes, punto 21.

6 — Racc. pag. 973, punti 13 e 14.

7 — Racc. pag. I-3017.

8 — V. punti 14 e 15.

come ricompreso nell'ambito d'applicazione ratione materiae del regolamento.

22. Tuttavia non è a mio parere possibile giungere alla conclusione opposta ed equiparare la nozione di sicurezza sociale di cui al regolamento all'ambito di applicazione della direttiva quale stabilito dall'art. 3, n. 1, lett. a). In particolare non è dato desumere dalla direttiva nessun elemento da cui risulti che l'espressione «sicurezza sociale» in essa utilizzata vada intesa nello stesso modo in cui viene utilizzata nel regolamento e, tantomeno, con un significato ben preciso. L'espressione «sicurezza sociale» appare infatti nel titolo della direttiva [«(...) parità di trattamento fra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale»], nel quale viene manifestamente utilizzata in un senso diverso e più ampio che non nel regolamento. Nel titolo tale espressione non riguarda infatti semplicemente i «regimi legali che assicurano una protezione» citati all'art. 3, n. 1, lett. a), ma altresì le disposizioni concernenti l'assistenza sociale di cui all'art. 3, n. 1, lett. b).

23. Anche dal secondo 'considerando' del preambolo, ai sensi del quale occorre attuare il principio della parità di trattamento in materia di sicurezza sociale in primo luogo «nei regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi (...) di vecchiaia (...) nonché nelle disposizioni relative all'assistenza sociale (...)», risulta che l'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva deve essere inteso nel senso che quest'ultima non riguarda unicamente le prestazioni previdenziali su cui verte il regolamento ma anche le prestazioni assistenziali.

24. Si potrebbe senz'altro sostenere che, quando nell'art. 1, che definisce lo scopo della direttiva, viene citato il «campo della sicurezza sociale e degli altri elementi di protezione sociale di cui all'art. 3», l'espressione «sicurezza sociale» di cui all'art. 1 fa riferimento all'art. 3, n. 1, lett. a), relativo ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi elencati in tale disposizione, mentre l'espressione «altri elementi di protezione sociale» di cui all'art. 1 fa riferimento all'art. 3, n. 1, lett. b), relativo alle disposizioni concernenti l'assistenza sociale destinate a completare i regimi di cui alla lett. a) o a supplire ad essi. L'art. 1 non utilizza però, come l'art. 3, n. 1, lett. b), il termine «assistenza» bensì l'espressione «sicurezza sociale e altri elementi di *protezione* sociale» e il termine protezione viene utilizzato unicamente nell'art. 3, n. 1, lett. a), ma non nell'art. 3, n. 1, lett. b). Se ne deve quindi desumere che la nozione di «altri elementi di protezione sociale» di cui all'art. 1 non si riferisce, o non si riferisce solo all'art. 3, n. 1, lett. b), ma riguarda altresì in ogni caso alcune prestazioni che rientrano nell'art. 3, n. 1, lett. a).

25. L'art. 3, n. 1, non utilizza del resto neppure il termine sicurezza sociale o

espressioni analoghe [9] al fine di delimitare l'ambito di applicazione della direttiva. Eppure sarebbe stato logico utilizzare tale nozione nell'art. 3, n. 1, lett. a), qualora tale disposizione avesse dovuto essere limitata a tale settore, invece di utilizzare la nozione più ampia di «regimi legali che assicurano una protezione».

26. La più ampia portata della direttiva rispetto al regolamento, deve essere considerata nel contesto dell'autonomia della prima nei confronti del secondo e della diversità di scopo dei due atti. Infatti la direttiva, a differenza del regolamento, non è volta a coordinare taluni regimi assicurativi nazionali bensì a garantire che i regimi nazionali in materia di protezione sociale rispettino un diritto fondamentale, cioè il principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne. Va ricordato in proposito il principio generale di diritto comunitario in forza del quale l'interpretazione deve essere volta a garantire un'effettiva attuazione, fra l'altro, delle finalità dell'atto giuridico in parola. L'adozione della direttiva in forza dell'art. 235 del Trattato comporta del resto contestualmente che il dettato degli artt. 51 e 118 del Trattato sia irrilevante per l'interpretazione della direttiva.

27. Questa interpretazione è a mio parere in sintonia con l'attuale giurisprudenza della Corte in tema di art. 3, n. 1, della direttiva. Infatti la Corte ha dichiarato che «onde garantire (...) che la graduale attuazione del principio della parità di trattamento (...) sia armoniosamente effettuata nell'intera Comunità, l'art. 3, n. 1, deve essere interpretato nel senso di comprendere qualsiasi prestazione la quale, *in senso lato* rientri in uno dei regimi legali contemplati o in un provvedimento relativo all'assistenza sociale destinato a completare un siffatto regime od a sostituirlo» [10]. Una prestazione deve costituire tutto o parte di un regime legale di tutela contro determinati rischi o una forma di assistenza sociale avente lo stesso scopo [11]. Ricorre tale presupposto qualora la prestazione sia connessa *direttamente ed effettivamente* [12] alla protezione contro uno dei rischi elencati, in particolare di vecchiaia e invalidità [13]. È pertanto determinante che la prestazione garantisca la tutela da un rischio contemplato dalla direttiva e ciò presuppone che vi sia un nesso diretto ed effettivo fra la prestazione e tale rischio.

28. La Corte non ha limitato, nella sua giurisprudenza, l'ambito di applicazione della direttiva sulla scorta dei criteri tradizionali invocati dal Wrekin District Council, dal Regno Unito e dal governo tedesco, come l'iscrizione ad un regime previdenziale, i periodi di occupazione e le condizioni di assicurazione così come non ha considerato rilevanti le modalità di finanziamento della

9 — Come, ad esempio, settori previdenziali o regimi previdenziali.

10 — V. sentenza 24 giugno 1986, causa 150/85, Drake (Racc. pag. 1995, punto 23); il corsivo è mio.

11 — V. sentenza Drake (loc. cit. in nota 9), punto 21, e sentenze 4 febbraio 1992, causa C-243/90, Smithson (Racc. pag. I-467, punto 12), 16 luglio 1992, cause riunite C-63/91 e C-64/91, Jackson e Cresswell (Racc. pag. I-4737, punto 15), nonché 19 ottobre 1995, causa C-137/94, Richardson (Racc. pag. I-3407, punto 8).

12 — Riguarda unicamente la versione danese.

13 — V. citate sentenze nelle cause Smithson, punto 14, Jackson e Cresswell, punto 16 e Richardson, punto 9.

prestazione. Nella sentenza 19 ottobre 1995 nel procedimento C-137/94, Richardson [14], la Corte ha infatti dichiarato che un regime finanziato dai fondi pubblici, che esonerava dal pagamento delle spese mediche, rientrava nell'ambito di applicazione della direttiva nonostante il fatto che tale prestazione non fosse collegata a siffatti criteri tradizionali. Anche a mio parere sussistono motivi concreti per non esigere tali requisiti. Vi è effettivamente una serie di Stati membri in cui la tutela contro la malattia, la vecchiaia, ecc., è fondata sul pagamento di contributi specifici alle casse malattia, ai regimi pensionistici, ecc. Vi sono però altresì Stati membri in cui i regimi previdenziali non sono fondati sui contributi ma finanziati integralmente dall'erario mediante i tributi e le imposte (con la ridistribuzione che ne deriva). I sistemi danesi di pensione di vecchiaia e di assicurazione malattia possono essere citati come esempi di regimi legali volti a fornire una protezione in caso di vecchiaia e malattia, i quali attualmente sono integralmente fiscalizzati, sono sottratti a qualunque forma di obbligo contributivo o di iscrizione ed erogano prestazioni a prescindere dai periodi di occupazione. È pacifico che siffatti regimi rientrano nell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva.

29. Si può infine desumere dal punto 13 della motivazione della citata sentenza Richardson, che l'espressione «regimi legali che assicurano una protezione» non implica in nessun modo che la prestazione debba formalmente rientrare in una normativa nazionale di previdenza sociale. È difficile desumere dall'espressione «regime» che sussistano restrizioni particolari ed il fatto che un singolo Stato membro abbia scelto di collocare un settore normativo sotto la responsabilità di un ministero piuttosto che di un altro non può giustificare la conclusione che una prestazione erogata in forza di tali norme garantisca una protezione sociale ai sensi del diritto comunitario [15]. Per accertare se ciò si verifichi, occorre esaminare le caratteristiche della prestazione in modo particolareggiato. La direttiva riguarda pertanto tutte le prestazioni erogate in forza di regimi che garantiscano una protezione dai rischi elencati nella direttiva a prescindere da come siano definiti e disciplinati negli ordinamenti giuridici nazionali [16].

Se nel caso di specie si tratti di un regime legale

30. Una prestazione come quella erogata dal Wrekin District Council trova fondamento, così come l'esonero dalle tasse sulle prescrizioni mediche di cui alla citata sentenza Richardson, in una disposizione di legge che è stata attuata mediante disposizioni amministrative [17]. A mio parere non è significativo il fatto che il regime (fondato su di una legge) sia stato istituito su iniziativa di enti locali e che sia da questi ultimi gestito. Spesso è opportuno che un regime venga gestito dalle autorità che sostengono le spese che ne derivano e che ne garantiscono il finanziamento mediante la riscossione di tributi. Dal verbale

14 — V. nota 11.

15 — V., in proposito, paragrafo 12 delle mie conclusioni nella causa Richardson, da cui emerge che è difficile trovare un'espressione più neutra.

16 — V. paragrafo 5 delle conclusioni dell'avvocato generale Mancini nella causa Drake (citata in nota 10).

17 — V., in proposito, sentenza Richardson (citata in nota 11), punto 11.

delle sedute della House of Commons emerge che nel Regno Unito i «social services» sono per tradizione gestiti a livello locale. Siffatte tradizioni possono variare da uno Stato membro all'altro e la necessità di un'applicazione efficace ed uniforme della direttiva implica che non venga attribuita rilevanza a tali differenze per quanto riguarda la delimitazione dell'ambito di applicazione della direttiva e pertanto del principio di parità di trattamento. Analogamente, come è stato osservato supra al paragrafo 29, la prestazione non può essere esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva solo perché è fondata sul Transport Act 1985 e non è quindi formalmente ricompresa in una legge complessiva volta alla protezione sociale [18]. Pertanto a mio parere una prestazione come quella erogata dal Wrekin District Council possiede le caratteristiche di un regime legale ai sensi della direttiva.

Se il regime fornisca una protezione contro la vecchiaia

31. L'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva presuppone che la prestazione garantisca una protezione, fra l'altro, contro la vecchiaia. Naturalmente si può discutere in via più generale se persone, rispettivamente, di 60 e di 65 anni, siano colpite dal rischio di vecchiaia. La direttiva però non definisce tale rischio con riferimento ad una determinata età e non è neppure volta ad armonizzare tale problematica. Si deve pertanto ritenere che essa si riferisca a tale nozione quale viene intesa negli ordinamenti giuridici interni dei singoli paesi.

32. La direttiva è volta a garantire un diritto fondamentale, cioè il diritto alla parità di trattamento rispetto a prestazioni che garantiscono la protezione da determinati rischi, fra cui la vecchiaia. Dall'espressione «che assicurano una protezione» si desume che deve trattarsi di una prestazione sociale volta a palliare alle conseguenze del verificarsi di un determinato rischio, in particolare la vecchiaia. Fra gli esempi in tal senso può senz'altro citarsi la pensione di vecchiaia che consente agli anziani la possibilità di lasciare il mercato del lavoro mantenendo contemporaneamente un certo livello di vita, ovvero l'esonero dai diritti di prescrizione medica, inteso a consentire, ad esempio agli anziani affetti da malattia, di non rinunciare per motivi economici all'assunzione dei medicinali necessari. Anche i regimi concernenti l'assistenza a domicilio o la fornitura di pasti a domicilio costituiscono una parte della protezione sociale concessa agli anziani, i quali altrimenti rinuncerebbero alle pulizie di casa, agli acquisti o alla preparazione dei pasti.

33. In via generale, ciò che caratterizza l'età avanzata è la diminuzione dell'autonomia. Numerosi anziani hanno problemi di

18 — V. sentenza Richardson (citata in nota 11), punto 13.

deambulazione, vista, udito e riflessi. Il collocamento a riposo implica per la maggior parte delle persone un notevole deterioramento della loro situazione economica. L'eventuale autovettura di servizio deve essere restituita ed è difficile o impossibile poter acquistare o mantenere un'automobile. Fare acquisti e mantenere rapporti con la famiglia e gli amici presuppone pertanto per molti anziani l'uso dei mezzi pubblici di trasporto. La possibilità di avvalersene ha del resto un'importanza particolare per gli anziani nelle regioni a bassa densità di popolazione. I regimi che concedono agevolazioni di trasporto sui mezzi pubblici vanno pertanto a mio parere considerati parte rilevante della protezione sociale per gli anziani. Non si può ragionevolmente confrontare una prestazione consistente in agevolazioni per l'uso dei mezzi pubblici da parte degli anziani con le riduzioni loro concesse sui biglietti di teatro o cinema come ha tentato di dimostrare il Regno Unito. Le agevolazioni sui mezzi pubblici di trasporto sono affatto diverse e molto più importanti dal punto di vista sociale per gli anziani in generale rispetto ai regimi che concedono riduzioni sui prezzi dell'opera o del balletto.

34. Il fatto che l'accesso a mezzi pubblici di trasporto gratuiti o a prezzi fortemente agevolati costituisca un rilevante vantaggio sociale per gli anziani si trova in sintonia con il fatto che il fondamento giuridico necessario per tali prestazioni nel Regno Unito è stato attuato, stando al verbale delle sedute della House of Commons, con un chiaro scopo sociale. Il regime è stato raffrontato, ad esempio, con i sussidi per l'alloggio e i pasti destinati agli anziani. Una prestazione come quella erogata dal Wrekin District Council sulla scorta di una delega legislativa ha pertanto a mio parere una rilevante funzione di tutela sociale.

35. È del resto irrilevante che nel Regno Unito si sia scelto di concedere la prestazione non mediante l'erogazione diretta di un importo in contanti bensì per il tramite di un regime finanziato da fondi pubblici che concede agli anziani riduzioni di prezzo per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto. Un importo in contanti non garantirebbe nello stesso modo una maggiore mobilità delle categorie di persone interessate poiché potrebbe essere utilizzato per altri scopi. Il regime di agevolazioni di viaggio su cui verte il presente procedimento è invero strutturato in modo tale che l'agevolazione finanziaria da esso concessa è direttamente proporzionale ai bisogni degli interessati per quanto riguarda i mezzi pubblici di trasporto. È del resto affatto prospettabile che il complesso delle spese pubbliche destinate a tale regime possa risultare inferiore al vantaggio globale che gli anziani ricavano dal regime. Quest'ultimo può effettivamente essere organizzato

in modo tale che le pubbliche autorità ottengano riduzioni incitando i titolari dell'agevolazione a sfruttare le capacità di trasporto disponibili al di fuori delle ore di punta.

Se la prestazione sia direttamente ed effettivamente collegata con la protezione contro la vecchiaia

36. Come ho già ricordato, secondo la giurisprudenza della Corte, occorre che la prestazione sia direttamente ed effettivamente collegata con la protezione da uno dei rischi di cui all'art. 3, n. 1, lett. a). Occorre ora esaminare lo specifico contenuto di tale presupposto.

37. La Corte ha concluso nella sentenza Drake [19] che la direttiva si applica ad un regime che eroga una prestazione a talune persone che svolgono attività di assistenza ad un invalido. La Corte ha dichiarato al punto 24 della motivazione che la prestazione era subordinata all'esistenza di una situazione di invalidità e che ciò costituiva il presupposto per la sua erogazione.

38. Nella sentenza 4 febbraio 1992, nel procedimento C-243/90, Smithson, la Corte ha dichiarato invece che la direttiva non si applica ad un regime volto *in via generale* a garantire alle persone il cui reddito effettivo è inferiore ad un reddito teorico, un assegno speciale che gli consenta di sostenere le spese di alloggio [20]. La Corte ha dichiarato ai punti 15, 16 e 17 della motivazione quanto segue:

«Orbene, si deve osservare che l'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7 non riguarda i regimi legali volti a garantire ad ogni persona il cui reddito effettivo è inferiore ad un reddito teorico, stabilito sulla scorta di taluni criteri, un sussidio speciale che le consenta di sostenere le spese di alloggio.

L'età e l'invalidità del titolare costituiscono solo due dei criteri presi in considerazione per determinare le esigenze finanziarie del titolare di un sussidio del genere. Il fatto che tali criteri siano determinanti per la concessione di un sussidio maggiorato non basta per far rientrare tale sussidio nella sfera di applicazione della direttiva 79/7.

Siffatta maggiorazione costituisce, infatti, una componente inseparabile della prestazione considerata nel suo complesso, la quale è destinata a compensare l'insufficienza dei mezzi di sussistenza del titolare per quanto riguarda le spese di alloggio, e non può essere analizzata come un regime autonomo volto a garantire una prestazione contro

19 — V. sentenza citata in nota 10.

20 — V. nota 11.

taluni dei rischi elencati nell'art. 3, n. 1, della direttiva 79/7».

39. Il fatto che la direttiva non riguardi in via generale regimi che a talune condizioni possono essere applicati a chiunque, a prescindere dal fatto che gli interessati siano colpiti da uno dei rischi elencati dalla direttiva, è stato confermato dalla sentenza della Corte 16 luglio 1992, nelle cause riunite C-63/91 e C-64/91, Jackson e Cresswell [21]. La Corte ha dichiarato che la prestazione volta a garantire un minimo agli interessati era concessa in via generale sulla scorta di un criterio di reddito «a prescindere da qualunque considerazione relativa ad uno dei rischi elencati nell'art. 3, n. 1, della direttiva».

40. Da ultimo la Corte ha dichiarato nella citata sentenza Richardson [22] che la direttiva si applicava ad un regime di esonero dalle spese di prescrizione medica atteso che l'erogazione di tale prestazione alle categorie di persone prese in considerazione da tali disposizioni era sempre subordinata al verificarsi del rischio in questione, in quel caso la malattia.

41. Da questa giurisprudenza si può desumere che non è sufficiente che il destinatario della prestazione sia *di fatto* colpito da uno dei rischi elencati nella direttiva e si trovi pertanto in una situazione di bisogno [23]. In caso contrario la direttiva comprenderebbe praticamente qualunque prestazione, cosa che non sarebbe conforme con il dettato della direttiva. Inoltre, non è sufficiente che i rischi elencati rientrino in basi di calcolo che possano incidere sull'entità della prestazione qualora quest'ultima venga erogata senza tenere conto di tali rischi in modo particolare. La prestazione stessa o il regime deve essere direttamente ed effettivamente collegata con i detti rischi.

42. Un regime come quello gestito dal Wrekin District Council comporta che venga erogata ai destinatari una prestazione da parte delle autorità pubbliche sulla scorta dei criteri definiti per legge senza valutazione discrezionale. Non si tratta di una prestazione erogabile a qualunque categoria di persone. Essa viene concessa solo a categorie ben definite colpite dai rischi di vecchiaia e invalidità. Come nelle citate sentenze Drake [24] e Richardson [25] viene quindi direttamente presupposto dalla legge che si sia verificato un determinato rischio. Come ho osservato al paragrafo 33 gli anziani hanno spesso una particolare necessità di avvalersi dei trasporti pubblici in quanto spesso non hanno altre possibilità.

21 — V. nota 11.

22 — V. nota 11, punti 11 e 12.

23 — V. citata sentenza Jackson e Cresswell, punto 18. La Corte non ha seguito l'avvocato generale Van Gerven il quale nelle sue conclusioni si era pronunciato a favore di un'interpretazione estremamente estensiva in forza della quale era sufficiente che il destinatario fosse stato concretamente colpito da uno dei rischi previsti qualora non vi fossero altre prestazioni che garantissero all'interessato il minimo dei mezzi di sussistenza.

24 — V. nota 10, punto 24.

25 — V. nota 11, punto 12.

43. Ci si potrebbe chiedere se il fatto che un regime riguardi sia gli anziani sia gli invalidi e che la legge autorizzi inoltre la sua applicazione ai giovani comporti che non si tratti di una prestazione ricompresa nella direttiva. Se in altre parole occorra che il regime garantisca la protezione unicamente contro un solo determinato rischio. Una limitazione del genere non può a mio parere dedursi dal dettato della direttiva né dalla giurisprudenza della Corte. L'art. 3, n. 1, lett. a), si riferisce ai rischi presi in considerazione senza imporre che il regime o la prestazione riguardino unicamente un solo rischio ben determinato, e al punto 17 della motivazione della citata sentenza Smithson la Corte ha dichiarato in tal senso che la prestazione non poteva essere caratterizzata come un regime autonomo «volto a garantire una protezione contro *taluni* rischi fra quelli elencati nell'art. 3, n. 1».

44. Un'interpretazione in forza della quale il regime possa solo essere collegato con un unico rischio comporterebbe altresì un'applicazione non uniforme della direttiva nella Comunità e conferirebbe alla direttiva stessa un ambito di applicazione particolarmente ristretto. Se ad esempio si concede una prestazione di mobilità unicamente agli invalidi essa rientrerà necessariamente nell'ambito di applicazione della direttiva ai sensi della citata sentenza Newton. Se anche gli anziani possono ottenere la stessa prestazione, a nessuna delle due categorie di persone potrebbe essere applicato con una siffatta interpretazione, il principio della parità di trattamento, cosa che a mio parere comporterebbe una situazione arbitraria. Una prestazione non dovrebbe pertanto essere esclusa solo perché in forza della legge su cui è fondata essa è volta alla protezione da diverse categorie di rischi previsti all'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva.

45. In forza della legge i giovani possono rientrare nell'ambito di applicazione dei regimi locali. Questa autorizzazione non è però stata utilizzata dal Wrekin District Council il cui regime riguarda solo gli anziani e gli invalidi. Una prestazione non dovrebbe però neppure essere esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva solo perché viene erogata, oltre che per i gruppi di rischi previsti dalla direttiva, anche per un gruppo di rischi da essa non contemplato. Il fatto che anche i giovani abbiano la possibilità di fruire di una prestazione di mobilità che favorisce la loro manifesta necessità di accesso a tariffe agevolate ai mezzi pubblici di trasporto non indebolisce a mio parere il collegamento diretto e effettivo della prestazione con i rischi previsti dalla direttiva. La tesi contraria consentirebbe agli Stati membri di escludere facilmente una prestazione dall'ambito di applicazione della direttiva. D'altro lato è ovvio che non si può escludere che un regime il quale definisca invece un numero estremamente alto di gruppi di rischi che danno diritto alla prestazione possa essere considerato così generico da non rientrare per tal motivo nell'ambito di applicazione della direttiva. Questa ipotesi non si verifica però nel caso di un regime come quello disciplinato dalla section 93 del Transport Act 1985, in forza del quale solo gli invalidi, gli anziani e i giovani hanno la possibilità di ottenere la prestazione.

46. In sintesi ritengo che un regime il quale conceda agevolazioni agli anziani per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto, come quello gestito dal Wrekin District Council, costituisca un regime legale sufficientemente collegato con la protezione dal rischio della vecchiaia e che rientri pertanto nell'ambito di applicazione della direttiva.

47. Per tale motivo propongo alla Corte di risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 3, n. 1, lett. a), 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, deve essere interpretato nel senso che un regime legale in forza del quale le pubbliche autorità concedono agevolazioni agli anziani per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto rientra nel campo di applicazione ratione materiae della direttiva.

Seconda questione

48. Con la seconda questione il giudice a quo chiede in sostanza alla Corte di precisare la sua interpretazione dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva in forza del quale la direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di applicazione, fra l'altro, la fissazione del limite di età per la concessione della pensione di vecchiaia e di fine lavoro e le conseguenze che possono derivarne per altre prestazioni.

49. Il signor Atkins ha sostenuto che si tratta di un regime non contributivo, le cui prestazioni sono erogate senza tener conto dei contributi versati dal destinatario al sistema previdenziale e che non è pertanto necessario applicare la deroga per garantire l'equilibrio del regime pensionistico. Non vi è del resto nessun collegamento necessario fra le agevolazioni di viaggio e il sistema pensionistico.

50. Il Regno Unito ha sostenuto che l'applicazione dell'art. 7, n. 1, lett. a), non dovrebbe presupporre un collegamento obiettivo e necessario fra l'età del collocamento a riposo e un'altra prestazione in senso stretto, ma che dovrebbe unicamente potersi esigere un rapporto ragionevole e proporzionato. Il Regno Unito e il Wrekin District Council hanno inoltre sostenuto che l'eliminazione delle disparità di trattamento pregiudicherebbe l'equilibrio finanziario del regime che è in ampia misura finanziato dagli enti locali.

51. La Commissione ritiene che la Corte abbia già stabilito gli elementi di interpretazione necessari ai quali essa la invita ad attenersi.

52. La Corte di giustizia ha già avuto modo di pronunciarsi sul contenuto della deroga di cui all'art. 7, n. 1, lett. a) [26]. Da questa giurisprudenza emerge che tale disposizione, in

26 — V., in particolare, la sentenza nella causa Richardson (citata in nota 11), nonché le sentenze 11 agosto 1995, causa C-92/94, Graham (Racc. pag. I-2521), 30 marzo 1993, causa C-328/91, Thomas e a. (Racc. pag. I-1247), e 7 luglio 1992, causa C-9/91, Equal Opportunities Commission (Racc. pag. I-4297).

quanto deroga a un principio generale di diritto comunitario, va interpretata restrittivamente [27]. La Corte ha poi dichiarato che l'art. 7, n. 1, lett. a), seconda parte, riguarda unicamente le disparità di trattamento oggettivamente e necessariamente collegate a differenze nell'età di collocamento a riposo [28]. La disparità di trattamento deve essere pertanto necessaria per garantire l'equilibrio economico del sistema pensionistico ovvero del sistema previdenziale nel suo complesso, o per garantire la coerenza fra il sistema di pensione di vecchiaia e le altre prestazioni [29].

53. Per quanto riguarda l'equilibrio finanziario del sistema pensionistico, la Corte ha precisato nella citata sentenza Thomas [30] che l'equilibrio non è gravemente pregiudicato qualora di tratti di una prestazione di un regime non contributivo erogata a persone colpite da un determinato rischio a prescindere da un loro diritto alla pensione di vecchiaia in base ai contributi versati.

54. La prestazione istituita dal Wrekin District Council in forza della legge non è collegata alla portata del diritto alla pensione di vecchiaia né, del resto, al finanziamento di tale sistema pensionistico. L'eliminazione della disparità di trattamento non pregiudicherebbe pertanto a mio parere l'equilibrio finanziario del sistema pensionistico.

55. Per applicare l'art. 7, n. 1, lett. a), non è sufficiente che l'eliminazione della disparità di trattamento, secondo le modalità con cui è stata perseguita, debba comportare un aumento delle spese complessive dei regimi non contributivi. Gli Stati membri possono infatti, per giurisprudenza consolidata, liberamente stabilire il tipo e la portata dei provvedimenti di protezione sociale, fra l'altro per quanto riguarda la previdenza sociale, e le modalità concrete della loro attuazione e possono, controllando le spese sociali, adottare provvedimenti in forza dei quali determinate categorie di persone perdono il diritto a una prestazione, purché osservino il principio delle parità di trattamento fra uomini e donne [31]. Si deve invece accertare se l'impossibilità di avvalersi della deroga comporti che il destinatario ha diritto a varie prestazioni che sovvengono alla stessa necessità [32]. Stando alle informazioni disponibili, non risulta che ciò si verifichi nel caso di specie.

27 — V. sentenza Thomas (citata in nota 26), punto 8.

28 — V. citate sentenze nella causa Richardson, punto 18, nella causa Graham (citata in nota 26), punto 11, e nella causa Thomas, punto 11.

29 — V. citate sentenze nella causa Richardson, punto 19, nella causa Graham, punto 12, e nella causa Thomas, punti 12, 15 e 16.

30 — V. punto 14. La causa riguardava il diniego della concessione di «severe disablement allowance» e di «invalid care allowance» richieste da persone che continuavano a lavorare dopo aver raggiunto l'età normale di collocamento a riposo per le donne.

31 — V. per tutte sentenza Richardson (citata in nota 11), punto 24.

32 — V. citata sentenza Thomas, punto 15.

56. Nella citata sentenza Richardson la Corte ha dichiarato che non vi era un collegamento necessario fra l'età del collocamento a riposo stabilita dalla legge e un regime di esonero dai costi di prescrizione medica. La Corte ha osservato che, poiché di norma le persone anziane sopportano spese maggiori per l'ottenimento di prestazioni mediche rispetto ai giovani e ciò avviene in un momento in cui di norma dispongono di un reddito inferiore, può eventualmente essere giustificato che esse vengano esonerate a partire da una determinata età dai costi di prescrizione medica, ma che questo vantaggio non deve però per tal motivo essere necessariamente concesso all'età del collocamento a riposo, che è diversa per gli uomini e per le donne [33]. Così come la donna che abbia raggiunto l'età legale del collocamento a riposo ha diritto alla prosecuzione della sua attività lavorativa dopo aver raggiunto la detta età e può pertanto trovarsi nella stessa situazione di un uomo della stessa età che continua a far parte della popolazione attiva, un uomo può ricevere una pensione di anzianità anticipata prima di aver raggiunto l'età legale del collocamento a riposo e trovarsi pertanto nella stessa situazione di una donna della stessa età che riceve la pensione di vecchiaia cui ha diritto [34]. Queste considerazioni possono a mio parere essere applicate al caso di specie.

57. Un'interpretazione in forza della quale una prestazione come quella erogata dal Wrekin District Council va considerata ricompresa nell'art. 7, n. 1, lett. a), comporterebbe a mio parere che qualunque prestazione che garantisca protezione per la vecchiaia rientrerebbe nella detta deroga. Lo Stato membro dovrebbe pertanto subordinare la prestazione unicamente al raggiungimento, da parte del destinatario, dell'età del collocamento a riposo. Una posizione del genere sarebbe però in contrasto con il fatto che i rischi connessi alla vecchiaia sono espressamente previsti dalla direttiva e si deve pertanto ritenere che abbiano un contenuto concreto. Pertanto le prestazioni destinate ad anziani, le quali non abbiano natura di pensioni di vecchiaia, debbono essere considerate ricomprese nell'art. 7, n. 1, lett. a), solo in via eccezionale e non come regola sistematica.

58. Nel caso di specie non si tratta di una prestazione destinata ad essere sostituita dalla pensione di vecchiaia, contrariamente alla fattispecie su cui verteva la sentenza della Corte 11 agosto 1995, nella causa C-92/94, Graham (Racc. pag. I-2521). Questa prestazione è anzi una prestazione integrativa di protezione dalla vecchiaia senza che ne derivi che essa è necessariamente collegata a detta pensione. Essa non è strutturata in modo tale da essere erogata solamente agli anziani che abbiano lasciato il mercato del lavoro, nel qual caso potrebbe essere considerata come una forma di prestazione integrativa della pensione di vecchiaia. Unica condizione per la sua erogazione è che il destinatario abbia raggiunto una determinata età, 60 anni per le donne e 65 per gli uomini. Come nella causa Richardson si può pertanto immaginare che tale prestazione venga erogata ad una donna che continua a lavorare, mentre viene negata ad un uomo che ha lasciato il mercato del lavoro.

59. In sintesi propongo pertanto alla Corte di risolvere la seconda questione dichiarando che l'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva va

33 — V. punto 26.
34 — V. punto 27.

interpretato nel senso che questa deroga non si applica ad un regime di agevolazione di trasporto come quelle concesse dal Wrekin District Council.

Terza questione

60. La Corte ha dichiarato, fra l'altro, nella sentenza 24 marzo 1987, nella causa 286/85, McDermott e Cotter [35] che l'art. 4, n. 1, della direttiva, che vieta le disparità di trattamento fondate sul sesso, ha efficacia diretta. Con la terza questione si chiede in sostanza alla Corte di stabilire se vi siano motivi per limitare l'efficacia nel tempo di una sentenza la quale stabilisca che la direttiva va interpretata nel senso che un'agevolazione di viaggio come quella su cui verte il processo a quo rientri nella direttiva senza che vada applicato l'art. 7, n. 1, lett. a).

61. Il Regno Unito e il Wrekin District Council hanno chiesto alla Corte di limitare nel tempo gli effetti della sentenza in quanto non vi sono stati motivi per ritenere che la direttiva ostasse al mantenimento della section 93 della legge e perché dal punto di vista amministrativo sarebbe difficile controllare le fattispecie sulle quali verrebbero fondate domande di rimborso. Inoltre essi si richiamano alle conseguenze economiche, in particolare per gli enti locali. Nell'allegato 2 delle osservazioni scritte presentate alla Corte dal Wrekin District Council quest'ultimo ha stimato che un abbassamento del limite di età per gli uomini a 60 anni comporterebbe un incremento del 13,1% del numero di persone aventi diritto alla prestazione ed un incremento delle spese annue di 53,7 milioni di UKL (corrispondente a 65,17 milioni di ECU).

62. Il signor Atkins e la Commissione hanno ribattuto che non vi sono motivi per limitare nel tempo gli effetti della sentenza in quanto non vi è stato nessun comportamento di un'istituzione comunitaria atto a far nascere un legittimo affidamento del Regno Unito. Le conseguenze economiche non possono di per sé giustificare la limitazione nel tempo degli effetti di una sentenza.

63. Ai sensi della costante giurisprudenza gli effetti dell'interpretazione di un atto giuridico da parte della Corte di giustizia non sono limitati al periodo successivo alla pronuncia della sentenza. L'interpretazione della Corte stabilisce infatti unicamente come l'atto giuridico vada inteso e come avrebbe dovuto essere inteso sin dalla sua entrata in

35 — Racc. pag. 1453, punto 16.

vigore [36]. Compete unicamente alla Corte decidere la limitazione nel tempo degli effetti di una sentenza [37], ma ciò può avvenire, in forza del principio generale della certezza del diritto, solo in via eccezionale [38]. Nell'esame delle fattispecie la Corte ha attribuito grande importanza al fatto che la sua pronuncia rappresenti uno sviluppo nel diritto comunitario [39], che, a causa del comportamento o di dichiarazioni di un'istituzione comunitaria si sia potuto ragionevolmente ritenere che non sussistesse un conflitto con il diritto comunitario [40], nonché infine alle conseguenze pratiche della decisione di non limitare nel tempo gli effetti di una sentenza [41]. Le conseguenze economiche di una sentenza per uno Stato membro non possono di per sé giustificare siffatta limitazione [42].

Non si può escludere che una sentenza che rispecchi questa interpretazione dia origine ad un gran numero di domande di rimborso relative ad importi relativamente ridotti. Dal punto di vista amministrativo ciò potrebbe risultare oneroso per le autorità. L'entità di tale onere dipenderebbe però soprattutto dalle norme nazionali in materia di produzione delle prove e di prescrizione. Benché a mio parere possano esservi motivi per limitare, più di quanto è avvenuto finora nella giurisprudenza della Corte, gli effetti nel tempo di una sentenza che comporti conseguenze amministrative straordinarie ovvero oneri straordinari per il sistema giudiziario nazionale, devo sottolineare che nel caso di specie non risultano elementi atti a far ritenere che tale limitazione sia necessaria per evitare siffatte conseguenze straordinarie.

64. Come ho già affermato, a mio parere, la direttiva va interpretata nel senso che comprende un'agevolazione di viaggio come quella concessa dal Wrekin District Council.

65. Sono altresì del parere che l'interpretazione proposta sia conforme sia al dettato della direttiva sia alla giurisprudenza della Corte. Non ritengo pertanto che si tratterebbe di uno sviluppo giurisprudenziale o di un mutamento di giurisprudenza che possa ledere un legittimo affidamento.

66. Non risulta neppure che la Commissione né altre istituzioni comunitarie abbiano avuto un comportamento atto a giustificare la detta limitazione nel tempo. Va osservato che il fatto che la Commissione non abbia sollevato obiezioni nei confronti della

36 — V., ad esempio, sentenze 13 febbraio 1996, cause riunite C-197/94 e C-252/94, Bautiaa (Racc. pag. I-505, punto 47), e 6 luglio 1995, causa C-62/93, BP Supergaz (Racc. pag. I-1883, punto 39).

37 — V., ad esempio, sentenze 2 febbraio 1988, causa 24/86, Blaizot (Racc. pag. I-379), 17 maggio 1990, causa C-262/88, Barber (Racc. pag. I-1889), e 26 aprile 1994, causa C-228/92, Roquette Frères (Racc. pag. I-1445).

38 — V., ad esempio, citate sentenze nella causa Blaizot, punto 28, e Barber, punto 41.

39 — V., ad esempio, citata sentenza nella causa Blaizot, punto 31.

40 — V., ad esempio, sentenza 8 aprile 1976, causa 43/75, Defrenne (Racc. pag. 455, punti 72 e 73), citata sentenza nella causa Blaizot, punti 32 e 33, quella nella causa Barber, punto 43, e la sentenza 16 luglio 1992, causa C-163/90, Legros e a. (Racc. pag. I-4625, punti 31, 32 e 33).

41 — V., ad esempio, citate sentenze nelle cause Defrenne, punto 74, e Blaizot, punto 34.

42 — V., ad esempio, sentenza 31 marzo 1992, causa C-200/90, Dansk Denkavit e Poulsen Trading (Racc. pag. I-2217, punti 20, 21 e 22), sentenza Richardson (citata in nota 11), punto 37, e sentenza Bautiaa (citata in nota 36), punto 55.

section 93 della legge né dei regimi attuati in forza del medesimo è irrilevante [43].

67. In sintesi ritengo pertanto che nel caso di specie non ricorrano elementi sufficienti per giustificare una limitazione nel tempo degli effetti della sentenza.

68. Propongo pertanto di risolvere la terza questione nel senso che nel caso di specie non vi sono motivi per limitare nel tempo gli effetti della sentenza, e che pertanto l'effetto diretto della direttiva 79/7/CEE potrà essere fatto valere a sostegno di domande relative a periodi precedenti alla pronuncia della sentenza a prescindere dal previo promovimento di azioni giudiziarie o dalla presentazione di reclami equivalenti.

Conclusione

69. Propongo pertanto alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni sollevate dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, con ordinanza 23 maggio 1994:

«1) L'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, deve essere interpretato nel senso che un regime legale in forza del quale le autorità pubbliche concedono alle persone anziane agevolazioni per l'uso dei mezzi pubblici di trasporto è ricompreso nell'ambito di applicazione ratione materiae della direttiva.

2) L'art. 7, n. 1, lett. a), della citata direttiva 79/7/CEE va interpretato nel senso che tale disposizione non si applica ad un regime di agevolazioni di viaggio come quelle concesse dal Wrekin District Council.

3) Non vi sono motivi per limitare nel tempo gli effetti della sentenza e pertanto l'effetto diretto dell'art. 4, n. 1, della citata direttiva 79/7/CEE potrà essere fatto valere a sostegno di domande relative a periodi precedenti alla pronuncia della sentenza, a prescindere dal previo promovimento di azioni giudiziarie o dalla presentazione di reclami equivalenti».

43 — V. sentenza Richardson (citata in nota 11), punto 37.