precisa ed incondizionata per essere fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale.

Solo la corretta trasposizione della direttiva porrà fine a tale stato d'incertezza e solo al momento di tale trasposizione si è creata la certezza giuridica necessaria per pretendere dai singoli che essi facciano valere i loro diritti.

Ne deriva che, fino al momento dell'esatta trasposizione della direttiva, lo Stato membro inadempiente non può eccepire la tardività di un'azione giudiziaria avviata nei suoi confronti da un singolo al fine della tutela dei diritti che ad esso riconoscono le disposizioni di tale direttiva, e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento.

2. Il diritto comunitario si oppone a che le autorità competenti di uno Stato membro facciano valere le norme di procedura nazionali relative ai termini di ricorso nell'ambito di un'azione avviata nei loro confronti da un singolo dinanzi ai giudici nazionali, al fine della tutela dei diritti direttamente conferiti dall'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 relativa alla progressiva attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale, finché tale Stato non abbia esattamente trasposto le disposizioni di tale direttiva nel suo ordinamento giuridico interno.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-208/90 *

I — Ambito normativo

1. *La direttiva 79/7/CEE*

La direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE (GU 1979, L 6, pag. 24), basata sull'art. 235 del Trattato CEE, contiene, ai fini della graduale attuazione del principio della parità di trattamento in materia di sicurezza sociale, le disposizioni previste dall'art. 1, n. 2, della direttiva 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GU L 39, pag. 40).

L'art. 1 enuncia che scopo della direttiva è la graduale attuazione, nel campo della sicurezza sociale e degli altri elementi di protezione sociale di cui all'art. 3, del principio

* Lingua processuale: l'inglese.

della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, la direttiva si applica, tra l'altro, ai regimi legali che assicurano una protezione contro l'invalidità.

L'art. 4, n. 1, stabilisce che:

« il principio della parità di trattamento implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso, in particolare mediante riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia, specificamente per quanto riguarda:

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

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

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

A tal fine, l'art. 8 della direttiva prevede che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro un termine di sei anni a decorrere dalla notifica, cioè entro il 23 dicembre 1984.

L'art. 5 stabilisce che gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative contrarie al principio della parità di trattamento.

Infine, ai sensi dell'art. 6, « gli Stati membri introducono nei rispettivi ordinamenti giuridici interni le misure necessarie per permettere a tutti coloro che si ritengono lesi dalla mancata applicazione del principio della parità di trattamento di far valere i propri diritti per via giudiziaria, eventualmente dopo aver fatto ricorso ad altre istanze competenti ».

2. *Il diritto nazionale*

Il diritto della sicurezza sociale in Irlanda si basava tradizionalmente sul principio secondo cui una donna coniugata è considerata a carico di suo marito se vive con lui o se il marito provvede in tutto o in gran parte ai bisogni di sua moglie; il marito, per contro, è a carico di sua moglie solo se non è in grado di provvedere alle sue proprie necessità per causa d'infermità psichica o mentale e se è essa che provvede in tutto o in gran parte alle necessità di suo marito. Inoltre, aumenti delle prestazioni venivano anche versati per i figli a carico « residenti normalmente » con un beneficiario. Tuttavia, i figli erano considerati a tal fine « residenti normalmente » con il padre; era quindi il padre, e non la madre, che aveva normalmente diritto agli aumenti per figli a carico.

Per l'attuazione della direttiva 79/7, l'Oireachtas (parlamento irlandese) ha adottato, il 16 luglio 1985, il Social Welfare (n. 2) Act, 1985, che è entrato in vigore solo in

diverse date del 1986. Detta legge, che non ha ricevuto effetto retroattivo al 23 dicembre 1984, aveva come scopo di escludere le donne coniugate dalla categoria di coloro considerati automaticamente a carico e di trattarle come aventi, nei confronti del codice della sicurezza sociale, lo stesso status degli uomini coniugati.

2.1. *La prestazione d'invalidità*

Fino al 15 maggio 1986, l'aliquota individuale della prestazione d'invalidità da versare nel caso di una donna coniugata era inferiore all'aliquota applicabile nel caso di un uomo coniugato o di uno non coniugato di sesso maschile o femminile. Il 15 maggio 1986 sono entrate in vigore le disposizioni della sezione 2 del Social Welfare Act, 1985, che prevedevano il versamento della prestazione d'invalidità alla stessa aliquota per le donne coniugate e per gli uomini coniugati e gli uomini e le donne non coniugati.

2.2. *L'aumento per adulto a carico*

Fino al 17 novembre 1986, un uomo coniugato aveva diritto ad un aumento della sua aliquota individuale di prestazione d'invalidità o di assistenza invalidità per un adulto a carico se sua moglie viveva con lui o se egli provvedeva in tutto o in gran parte alle necessità di quest'ultima. Per contro, fino a tale data, una donna coniugata poteva pretendere un aumento per adulto a carico dell'aliquota individuale della prestazione d'invalidità solo se suo marito era inabile a provvedere alle sue proprie necessità a causa di una determinata infermità psichica o mentale ed era interamente o principalmente a suo carico.

Tale situazione è stata modificata dal Social Welfare (n. 2) Act 1985 (Commencement) Order, 1986, che ha dato attuazione, il 17 novembre 1986, alle disposizioni della sezione 3 del Social Welfare (n. 2), 1985. In concreto, queste disposizioni prevedevano che occorreva intendere per adulto a carico di un'altra persona « un coniuge che era totalmente o principalmente a carico di tale persona » (ma ad esclusione di un coniuge che ha un impiego, di un coniuge lavoratore autonomo o di un coniuge che poteva aver diritto a talune prestazioni o assegni a titolo del codice della sicurezza sociale). Le disposizioni della sezione 3 del Social Welfare (n. 2) Act, 1985, limitavano il versamento di un aumento per adulto a carico alle situazioni in cui l'esistenza effettiva di carichi familiari poteva essere dimostrata, e ciò per i richiedenti dei due sessi.

2.3. *Gli aumenti per figli a carico*

Prima del 17 novembre 1986, un aumento dell'aliquota personale della prestazione d'invalidità veniva versata per un figlio o figli che soddisfacevano le condizioni richieste, che « risiedevano normalmente » con il beneficiario. Tuttavia, l'art. 5 del Social Welfare (Normal Residence) Regulations, 1974 [1], prevedeva che un figlio che soddisfacesse le condizioni richieste — che risiedeva con alcune tra le persone seguenti: suo padre o il suo patrigno, sua madre o la sua matrigna — deve essere « considerato come residente normalmente con la prima persona menzionata e con nessun'altra », essendo inteso che, nel caso in cui la madre o la matrigna di tale figlio avesse totalmente o principalmente il figlio a suo carico e quando il padre o il patrigno di tale figlio fosse inabile a provvedere alle sue proprie necessità a

1 — Statutory Instrument n. 211, 1974.

causa di un'infermità fisica o mentale, il figlio fosse ritenuto risiedere normalmente con sua madre o la sua matrigna, a seconda dei casi, e con nessun'altra persona.

Il 17 novembre 1986, le disposizioni della sezione 4 del Social Welfare (n. 2) Act, 1985, sono state applicate, per quanto riguarda la prestazione d'invalidità, mediante il Social Welfare (n. 2) Act 1985 (Commencement) Order, 1986. La sezione 4 prevede che ogni aumento della prestazione per un figlio che soddisfa le condizioni richieste, che risiede normalmente con un beneficiario e con il congiunto di un beneficiario viene versata un'aliquota pari alla metà dell'importo dovuto in tutti i casi in cui il congiunto del beneficiario non è un adulto a carico. Il 17 novembre 1986 inoltre, i Social Welfare (Normal Residence) Regulations, 1986 [2], sono entrati in vigore e hanno abrogato il Social Welfare (Normal Residence) Regulations, 1974, nella loro versione modificata. L'art. 6 dei Regulations, 1986, prevede che, salvo in talune circostanze, un figlio che soddisfa le condizioni richieste è ritenuto risiedere normalmente con i suoi genitori. L'art. 7 dei Regulations prevede che, nel caso in cui un figlio che soddisfa le condizioni richieste risiede solo con uno dei suoi genitori, è ritenuto risiedere normalmente con tale genitore e con nessun'altra persona, a condizione che il genitore, se fa parte di una famiglia, faccia una scelta in tal senso.

Il combinato disposto della sezione 4 del Social Welfare (n. 2) Act, 1985, e dei Social Welfare (Normal Residence) Regulations, 1986, ha come effetto che il richiedente di prestazioni d'invalidità, sia esso di sesso maschile o femminile, che ha un figlio o dei figli che soddisfano le condizioni richieste, riceve un aumento dell'aliquota individuale di tale prestazione al tasso pari alla metà dell'importo dovuto, a meno che il congiunto di tale richiedente sia un adulto a carico, nel qual caso la maggiorazione riguarda l'importo dovuto totale.

2.4. *La preservazione dei diritti*

Il 12 dicembre 1986, il Minister for Social Welfare ha adottato i Social Welfare (Preservation of Rights) (n. 2) Regulations, 1986 [3], che sono entrati in vigore, per quanto riguarda il pagamento della prestazione d'invalidità, a decorrere dal 17 novembre 1986. Questi Regulations erano applicabili a coloro che, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni del Social Welfare (n. 2) Act, 1985, e delle Regulations intese alla loro applicazione, beneficiavano o erano in diritto di beneficiare di un aumento per adulto a carico. Nel caso di coloro che avevano perduto il loro diritto ad un aumento per un adulto a carico, in quanto tale adulto era in diritto di ricevere o riceveva una pensione, una prestazione, un'assistenza o un assegno, qualunque esso fosse, a titolo delle parti 2 o 3 del Social Welfare (Consolidation) Act, 1981, l'interessato poteva ormai pretendere, a titolo del Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations, 1986, un aumento dell'importo della sua prestazione o del suo assegno, aumento che ammontava a 20 IRL per settimana.

Nel caso di coloro che avevano perduto il loro diritto ad un aumento per un adulto a carico in quanto tale adulto occupa un impiego o è un lavoratore autonomo e dispone

2 — Statutory Instrument n. 367, 1986.

3 — Statutory Instrument n. 422, 1986.

di un reddito settimanale superiore a 50 IRL, una persona che rientra nel campo di applicazione delle disposizioni dei Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations, 1986, ha pertanto potuto far valere il suo diritto ad un aumento di 10 IRL per settimana della sua prestazione o del suo assegno, nonché ad un importo pari alla differenza tra l'aumento da pagare a tale persona per figlio a carico a titolo del Social Welfare (n. 2) Act, 1985, e l'aumento per quelle persone a carico che sarebbe stato dovuto in mancanza di tale legge.

Gli aumenti da versare a titolo delle disposizioni dei Social Welfare (Preservation of Rights) Regulations, 1986, erano previsti in via transitoria. L'art. 7 prevedeva che gli aumenti dei versamenti previsti a titolo dei Regulations dovevano essere pagati per la durata del periodo durante il quale il diritto al versamento di cui trattasi sussisteva senza interruzione o fino al primo anniversario della data di applicazione da prendere in considerazione [che è stata definita come la data dell'entrata in vigore del Social Welfare (Preservation of Rights) (n. 2) Regulations, 1986, per quanto riguarda l'assegno o la prestazione di cui trattasi].

L'effetto dei Social Welfare (Preservation of Rights) (n. 2) Regulations, 1986, è stato prorogato in virtù delle disposizioni del Social Welfare (Preservation of Rights) (n. 2) (Amendment) Regulations, 1987 [4], il cui art. 3 ha mantenuto gli aumenti degli importi pagati a titolo dei Regulations del 1986 per la durata del periodo nel corso del quale il diritto al loro pagamento sussisteva senza interruzione o, nel caso della prestazione d'invalidità, fino al 4 aprile 1988. La loro applicazione è stata ancora una volta prorogata in virtù delle disposizioni dei Social Welfare (Preservation of Rights) (Amendment) Regulations, 1988 [5], che hanno mantenuto le maggiorazioni degli importi versati a titolo dei Regulations del 1986 per la durata del periodo nel corso del quale il diritto al loro versamento sussisteva senza interruzione, o fino al 25 gennaio 1988, nel caso della prestazione d'invalidità. I Regulations del 1988 hanno anche previsto il proseguimento del versamento degli aumenti dopo il 25 luglio 1988, nel caso della prestazione d'invalidità, ad un'aliquota ridotta di aumento che doveva essere mantenuta per la durata del periodo nel corso del quale il diritto al pagamento sussisteva senza interruzione o fino al 2 gennaio 1989 nel caso della prestazione d'invalidità.

2.5. *Le domande e i versamenti*

L'art. 4 dei Social Welfare (Claims and Payments) Regulations, 1952 [6] (in prosieguo: i « Regulations del 1952 »), stabilisce che qualsiasi domanda di concessione di una prestazione, o di un aumento di tale prestazione, dev'essere presentata al ministro nella forma approvata da questi in tal momento per il tipo di prestazione considerata dalla domanda o in qualsiasi altro modo che possa essere considerato come sufficiente dal ministro in considerazione delle circostanze di un caso specifico o di una categoria di casi.

L'art. 5 dei Regulations del 1952 è così formulato:

« 5. Coloro che presentano una domanda di prestazione esibiscono i certificati, documenti, elementi d'informazione e di prova

4 — Statutory Instrument n. 351, 1987.

5 — Statutory Instrument n. 63, 1988.

6 — Statutory Instrument n. 374, 1952.

che il ministro riterrà utili per la valutazione della fondatezza della domanda e, se ciò è necessario, si recano a qualsiasi ufficio o luogo designato dal ministro ».

Il diritto di presentare un reclamo è previsto alla parte VIII del Social Welfare (Consolidation) Act, 1981. Dal combinato disposto della sezione 298, n. 1, dell'Act del 1981 e dello Statutory Instrument n. 376 del 1952 risulta che il reclamo dev'essere indirizzato al Minister for Social Welfare entro 21 giorni dalla notifica al reclamante della decisione impugnata, con riserva della possibilità di una proroga di tale termine. Il reclamo viene allora trasmesso ad un appeals officer. La sezione 299 consente di presentare un ricorso dinanzi alla High Court contro la decisione dell'appeals officer su dei punti di diritto.

3. *Le norme nazionali pertinenti per quanto riguarda i termini*

Tra le Rules of the Superior Courts del 1986 la disposizione pertinente che disciplina la pratica e la procedura adottata dinanzi alla High Court e dinanzi alla Supreme Court è l'Order 84, Rule 21, n. 1, che così recita:

« La domanda di autorizzazione ad agire in " judicial review " deve essere presentata entro breve termine e, in ogni caso, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui sono apparsi per la prima volta i motivi della domanda o entro sei mesi quando il ricorso mira ad ottenere un'ordinanza di " certiorari ", a meno che la Corte non ritenga che occorra prorogare il termine di ricorso ».

Tale regola si applica a tutte le domande di « judicial review », indipendentemente dalla natura della decisione impugnata. Le Rules of the Superior Courts, 1986, sono entrate in vigore il 1° ottobre 1986 e prima di tale data la pratica e le norme di procedura della High Court e della Supreme Court erano disciplinate dalle Rules of the Superior Courts, 1962, come modificate. Le Rules del 1962 disponevano che per contestare la validità delle decisioni adottate dai tribunali di grado inferiore o da altri giudici occorreva chiedere un'ordinanza di « certiorari, prohibition o di mandamus ». Il solo limite di tempo fissato specificamente nelle norme di procedura soprammenzionate concernenti le domande intese ad ottenere un'ordinanza di « certiorari » riguardava la decisione di un tribunale di grado inferiore dinanzi al quale una tale domanda doveva essere presentata entro un termine di 6 mesi a decorrere dalla data in cui tale giudice ha statuito (v. Order 84, Rule 10, delle Rules of the Superior Courts, 1962).

Il ritardo nella presentazione della domanda di risarcimento è uno degli aspetti del comportamento del convenuto che il giudice può prendere in considerazione al fine di statuire sul se essa debba usare il suo potere discrezionale per invalidare o annullare una decisione adottata da un tribunale di grado inferiore o da qualsiasi entità avente potere decisionale a favore del convenuto. Parlando per la maggioranza della Supreme Court nella causa the State (Furey)/The Minister for Defence[7], il giudice McCarthy ha dichiarato che egli non vedeva motivo

« per cui un ritardo, indipendentemente dalla sua importanza, dovrebbe di per sé

7 — (1988) Irish Law Reports Monthly 89.

porre ostacolo a che dei certiorari fossero concessi a qualsiasi domanda di risarcimento nella quale una persona dimostra di aver subito un'ingiustizia o è stata giudicata, ad esempio, da un giudice che non era competente a farlo o che lo stato le ha causato un danno che continua a segnare o deteriorare la sua vita ».

II — Antefatti e fase scritta del procedimento

1. *Gli antefatti*

La ricorrente è una donna coniugata che beneficia dal 2 dicembre 1983 di una prestazione d'invalidità in virtù della normativa irlandese in materia di sicurezza sociale. Tale prestazione le è stata concessa per la sua cattiva vista. Dal 2 dicembre 1983 al 18 maggio 1986, la ricorrente ha percepito tale prestazione all'aliquota ridotta che si applicava a tale epoca a tutte le donne coniugate. Dal 19 maggio 1986 al 16 novembre 1986 ella ha percepito la prestazione d'invalidità all'aliquota che si applicava ad un uomo o ad una donna che non aveva un adulto o un figlio a carico. Dal 17 novembre 1986 al giugno 1988, la ricorrente ha percepito la prestazione d'invalidità all'aliquota che si applicava ad un uomo o ad una donna, maggiorata a titolo di tre figli a carico, e una tale maggiorazione veniva calcolata sulla base della metà dell'aliquota piena, applicabile normalmente a titolo dei figli a carico. Nel giugno 1988, veniva concessa alla ricorrente una pensione d'invalidità con effetto retroattivo al 28 gennaio 1988 e tale pensione le veniva versata all'aliquota personale normalmente applicabile ad un uomo o ad una donna, aumentata a titolo di tre figli a carico; tale aumento veniva di nuovo calcolato sulla base della metà dell'aliquota piena di maggiorazione, applicabile per ogni figlio a carico. L'aumento per il maggiore di età dei figli veniva soppresso a decorrere dal 7 luglio 1988, poiché in tale data egli è andato a stabilirsi in Inghilterra.

Il marito della ricorrente è membro delle forze armate in Irlanda e non ha beneficiato di una prestazione rientrante nel regime della sicurezza sociale in nessuno dei periodi considerati. Il marito della ricorrente non ha presentato alcuna domanda per beneficiare di tali prestazioni nell'ambito della legislazione sociale vigente.

Sembra che la ricorrente abbia ignorato l'esistenza della direttiva fino al momento in cui essa ha avuto conoscenza, tramite la stampa, dell'entrata in vigore della normativa irlandese che ha infine assicurato la trasposizione della direttiva. Dopo la sentenza della Corte 24 marzo 1987[8], la ricorrente ha avviato uno scambio di corrispondenza con il primo dei due convenuti per tentare di beneficiare delle disposizioni della direttiva. Essa ha anche scritto al suo deputato e al Parlamento europeo. In risposta alla sua lettera, le autorità irlandesi hanno sempre fatto presente che la High Court non aveva ancora statuito nella causa McDermott e Cotter e che nessuna decisione poteva essere adottata sul suo caso finché la questione delle prestazioni con effetto retroattivo al 23 dicembre 1984 non fosse risolta nella causa pendente.

Nel gennaio 1988, la ricorrente ha preso contatto con uno studio di solicitors che essa ha incaricato di avviare un'azione al fine del pagamento di prestazioni identiche a quelle versate ad un uomo che si trova nella stessa situazione. Il 22 luglio 1988,

8 — McDermott e Cotter, causa 286/85, Racc. pag. 1453.

l'autorizzazione a presentare una domanda di controllo giurisdizionale delle decisioni adottate da parte delle autorità irlandesi circa i diritti della ricorrente in materia di prestazioni sociali veniva richiesta presso la High Court.

Con ordinanza 22 luglio 1988, la High Court autorizzava la ricorrente a presentare una domanda di controllo giurisdizionale, ma senza pregiudicare il diritto dei convenuti a sollevare la questione del ritardo all'udienza nel corso della quale la domanda della ricorrente viene esaminata. I convenuti hanno effettivamente dedotto l'argomento secondo cui il ritardo apportato dalla ricorrente nell'avviare un'azione ostacolava la sua domanda.

2. *La questione sottoposta alla Corte*

Con ordinanza 22 giugno 1990, la High Court decideva di sospendere il procedimento finché la Corte di giustizia non si fosse pronunciata in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, sulla seguente questione:

« Se la sentenza della Corte di giustizia 24 marzo 1987, McDermott e Cotter (causa 286/85, Racc. pag. 1453), nella quale la Corte, risolvendo le questioni sottopostele ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE dalla High Court in ordine all'interpretazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, ha affermato che:

" 1) l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CEE, relativa al divieto di discriminazione fondata sul sesso in materia previdenziale, poteva essere fatto valere, non essendo stata attuata la direttiva, a decorrere dal 23 dicembre 1984 per far disapplicare qualsiasi norma nazionale non conforme allo stesso art. 4, n. 1;

2) in mancanza di provvedimenti di attuazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva, alle donne spetta il diritto di fruire dello stesso regime applicato agli uomini nella stessa situazione, regime che rimane, se non viene attuata detta direttiva, l'unico sistema di riferimento ",

debba essere interpretata nel senso che, in un giudizio promosso dinanzi ad un giudice nazionale da una donna coniugata al fine di ottenere, facendo assertivamente valere l'art. 4, n. 1, di detta direttiva, la parità di trattamento e la corresponsione di importi integrativi alla luce di una pretesa discriminazione subita per non esserle state applicate le stesse norme che valgono per un uomo nelle stesse condizioni, sia in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario il fatto che le competenti autorità di uno Stato membro facciano valere norme procedurali nazionali, in particolare quelle relative ai termini di decadenza, nel resistere a tale domanda così da limitare o negare tale integrazione ».

3. *Il procedimento dinanzi alla Corte*

L'ordinanza della High Court è pervenuta in cancelleria il 12 luglio 1990. In conformità all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte, hanno depositato osservazioni scritte la sig.ra Emmott, rappresentata dagli

avv. ti Mary Robinson, senior counsel, e Gerard Durcan, barrister-at-law, su incarico di Gallagher Shatter, solicitors, il governo irlandese e i convenuti nella causa principale, rappresentati dal sig. Louis J. Dockery, chief state solicitor, in qualità di agente, assistito dagli avv.ti David M. Byrne, senior counsel, e Aindrias O'Caoimh, barrister-at-law, il governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. B. R. Bot, segretario generale degli Affari esteri, in qualità di agente, il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. Hussein A. Kaya, treasury solicitor, in qualità di agente, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig. ra Karen Banks, membro del servizio giuridico della Commissione, in qualità di agente.

La Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

III — Osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte

1. La *ricorrente* ritiene che la ragione che l'ha indotta ad avviare un'azione intesa ad assicurarle il diritto alla parità di trattamento che le conferisce la direttiva a decorrere dal 23 dicembre 1984 sia il fatto che il convenuto non ha soddisfatto gli obblighi che ad esso incombono in forza della direttiva. Il fatto di consentire al convenuto di eccepire un'asserita tardività dell'avvio di un tale procedimento equivale a dargli la possibilità di trarne profitto dai suoi propri inadempimenti. Ciò è incompatibile col principio enunciato dalla Corte nella sentenza 19 gennaio 1982 [9].

Essa sostiene che un'altra ragione per la quale il convenuto non dovrebbe poter invocare il carattere tardivo della presentazione del ricorso da parte della ricorrente risiede nel fatto che procedere in tal modo equivale a non applicare il principio di parità di trattamento tra uomini e donne. Durante il periodo 23 dicembre 1984 — 18 novembre 1986, tutti gli uomini coniugati hanno beneficiato di un'aliquota più elevata e di un trattamento più favorevole a titolo delle persone a loro carico rispetto alle donne coniugate. Il convenuto ha concesso agli uomini coniugati un tale trattamento senza che questi ultimi fossero costretti ad avviare un procedimento per ottenerlo; il convenuto intende ora ottenere che questo trattamento sia applicabile alle donne coniugate solo se hanno effettuato immediatamente i passi opportuni per ottenere un tale trattamento. Consentire al convenuto di sostenere con successo una tale posizione equivale ad imporre alle donne coniugate una previa condizione difficile da soddisfare, cioè la necessità di avviare procedure immediatamente se vogliono ottenere la parità di trattamento. Tale concezione consente al convenuto e allo Stato irlandese di trattare queste donne coniugate in maniera discriminatoria.

La ricorrente sostiene che i principi che la Corte ha enunciato nella sentenza 2 febbraio 1988 [10] non possono essere applicati senza modifiche ai fatti della presente causa, poiché sono basati sull'ipotesi che i singoli sono ritenuti conoscere i loro diritti legali ed è ragionevole attendersi da essi che rispettino le disposizioni della loro normativa nazionale intese all'attuazione di tali diritti. Tuttavia, la direttiva 79/7 aveva come scopo di assicurare la parità di trattamento ad un gruppo particolarmente vulnerabile della Comunità, cioè le persone che beneficiano

9 — Becker, causa 8/81, Racc. pag. 53.

10 — Barra, causa 309/85, Racc. pag. 355.

delle prestazioni e degli assegni di previdenza sociale. Tutte queste persone fanno affidamento particolarmente nello Stato per essere informate dei loro diritti e ottenere il versamento delle somme che sono loro dovute.

Secondo la ricorrente, il fatto per il convenuto di non aver attuato le disposizioni della direttiva alla data richiesta ha avuto come conseguenza non solo di privare le donne coniugate del loro diritto alla parità di trattamento ma anche di nascondere loro la situazione giuridica reale per quanto riguarda i loro diritti. Il convenuto ha violato le disposizioni dell'art. 5 della direttiva nel senso che tutta una serie di disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative incompatibili col principio della parità di trattamento hanno continuato ad essere in vigore dopo il 23 dicembre 1984. Il mantenimento in vigore di tali disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative dopo tale data ha avuto per effetto di indurre in errore le donne coniugate sulla situazione effettiva dei loro diritti. Le disposizioni amministrative in vigore all'epoca considerata rivestono un'importanza particolare a tal riguardo, poiché tutta la documentazione presentata in materia dal convenuto esponeva solo la situazione giuridica in applicazione delle leggi e regolamenti nazionali incompatibili con il diritto comunitario.

La ricorrente sostiene che è necessario esaminare come il fatto di autorizzare il convenuto ad invocare la tardività dell'introduzione del ricorso potrebbe ridurre o ridurrebbe l'effetto utile della direttiva 79/7. A tal riguardo, essa fa riferimento alle sentenze della Corte 1° febbraio 1977 [11] e 9 marzo 1978 [12]. Meno di 600 donne coniugate hanno avviato procedimenti contro il convenuto o contro l'Irlanda prima della sentenza 24 marzo 1987, McDermott e Cotter, soprammenzionata; tale numero rappresenta solo una piccola parte del totale delle donne coniugate che sono state private del loro diritto alla parità di trattamento per il fatto che lo Stato non ha attuato la direttiva a decorrere dal 23 dicembre 1984.

Il fatto di concedere al convenuto la possibilità di invocare la tardività della presentazione del ricorso ha quindi come conseguenze potenziali il fatto che la direttiva ha avuto solo poca efficacia o nessuna efficacia per un gran numero di donne durante un periodo di circa due anni dopo la data in cui essa avrebbe dovuto essere attuata, il che è incompatibile con l'effetto vincolante di una direttiva. Tale è il caso nonostante la circostanza che la direttiva soprammenzionata avesse per obiettivo, per quanto riguarda le questioni che rientrano nel campo della sicurezza sociale e a decorrere dal 23 dicembre 1984, « la mancanza di qualsiasi discriminazione basata sul sesso, sia direttamente, sia indirettamente in riferimento in particolare allo stato matrimoniale o familiare ». Una tale situazione è ingiusta in particolare tenuto conto del fatto che l'Irlanda ha tratto un beneficio finanziario eventualmente significativo dal suo inadempimento all'obbligo di attuare la direttiva in un termine stabilito.

La ricorrente ritiene di conseguenza che la questione sottoposta alla Corte richieda una soluzione affermativa nel senso che è incompatibile con i principi generali del diritto comunitario il fatto che le autorità competenti di uno Stato membro invochino le regole di procedura nazionali, in particolare quelle relative ai termini, per opporsi ad un'azione avviata da una donna coniugata al fine di ottenere la parità di trattamento in applicazione della direttiva 79/7.

11 — Verbond van nederlandse Ondernemingen, causa 51/76, Racc. pag. 113.

12 — Simmenthal, causa 106/77, Racc. pag. 629.

2. I *convenuti* sostengono che la ricorrente non è stata diligente nel far valere le pretese che essa formula nella fattispecie. In particolare, la ricorrente era tenuta a conformarsi alle disposizioni dell'Order 84, Rule 21, delle Rules of the Superior Courts e il mancato rispetto di queste disposizioni ha causato un danno ai convenuti. Il convenuto ritiene che dalle sentenze della Corte di giustizia 16 dicembre 1976 [13], 27 marzo 1980 [14], 9 novembre 1983 [15], 29 giugno 1988 [16] e 9 novembre 1989 [17] risulta che il rimborso di imposte ed oneri fiscali percepiti in violazione del Trattato può essere reclamato solo nell'ambito delle condizioni di sostanza e di forma (ivi comprese le condizioni relative ai termini di ricorso) enunciate dalle diverse legislazioni nazionali applicabili in materia. Secondo i ricorrenti, benché queste cause avessero riguardato principalmente imposte e oneri fiscali, i principi che esse pongono sono di applicazione generale e si applicano di conseguenza sia a pretese della natura di quelle che sono formulate nella fattispecie e sia a domande di rimborso di tasse. Se le modalità di applicazione dei termini o altre regole di procedura nazionale non possono essere meno favorevoli di quelle relative ai ricorsi analoghi di natura interna, il convenuto sostiene che la legislazione nazionale applicabile nella fattispecie non opera alcuna discriminazione di tale natura e non rende nemmeno impossibile o praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario.

I convenuti osservano che la Corte ha risposto alla seconda questione nella sentenza 16 dicembre 1976, Rewe, citata, indicando che la circostanza che la Corte si fosse già pronunciata sulla questione della violazione del Trattato non aveva incidenza sul fatto che un richiedente potesse vedersi opporre dalla controparte la scadenza dei termini di ricorso previsti dal diritto nazionale.

Di conseguenza, i convenuti ritengono che la questione sottoposta dalla High Court richieda la seguente soluzione affermativa:

« In mancanza di una normativa comunitaria in materia di contestazione o di recupero dei versamenti di sicurezza sociale, come nel caso di una donna coniugata che fa valere l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 79/7/CEE, al fine di ottenere la parità di trattamento nonché un risarcimento per una discriminazione che essa ha subito a causa della mancata applicazione nel suo caso delle regole applicabili agli uomini che si trovano nella stessa situazione, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi giudiziari destinati ad assicurare la salvaguardia dei diritti che i singoli derivano dall'effetto diretto del diritto comunitario, e i principi generali del diritto comunitario non si oppongono a che le autorità competenti di uno Stato membro invochino regole di procedura nazionali, in particolare le regole relative ai termini, nei confronti di tale pretesa, al fine di limitare o di rifiutare il risarcimento, dato che le modalità procedurali del ricorso non possono essere meno favorevoli di quelle che disciplinano ricorsi analoghi di diritto interno ».

3. Il *governo olandese* sostiene che dall'effetto diretto della disposizione — nella fatti-

13 — Rewe, causa 33/76, Racc. pag. 1989, e Comet, causa 45/76, Racc. pag. 2043.

14 — Denkavit, causa 61/79, Racc. pag. 1205.

15 — San Giorgio, causa 199/82, Racc. pag. 3595.

16 — Deville, causa 240/87, Racc. pag. 3513.

17 — Bessin e Salson, causa 386/87, Racc. pag. 3551.

specie dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 — non risulta che un singolo possa trovare nell'art. 4, n. 1, un fondamento giuridico sufficiente che gli consenta, nei confronti delle autorità nazionali del suo paese, quando una norma nazionale deve essere considerata incompatibile con detta disposizione, di richiedere per il passato e, pertanto, con effetto retroattivo il recupero integrale dei suoi diritti. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, allo stadio attuale del diritto comunitario, una tale azione di recupero di diritti, per il passato, può solo essere avviata in conformità alle norme giuridiche dello Stato membro interessato: v. sentenza 19 dicembre 1968 [18]. La sentenza 24 marzo 1987, soprammenzionata, non contiene elementi che indicano una soluzione differente.

Il governo olandese fa riferimento alla giurisprudenza della Corte che precisa, benché in un altro contesto, che le disposizioni nazionali che designano i giudici competenti e disciplinano le modalità procedurali non possono essere meno favorevoli di quelle concernenti ricorsi analoghi di natura interna e inoltre che esse non possono finire per rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (v. sentenze della Corte 16 dicembre 1976, Rewe e Comet, 9 novembre 1983, San Giorgio, 2 febbraio 1988, Barra, e 29 giugno 1988, Deville, soprammenzionate). Inoltre, allo stato attuale del diritto comunitario, quest'ultimo non vieta di opporre al singolo la scadenza dei termini ragionevoli di ricorso che si applicano in diritto nazionale. Il governo olandese ritiene che tali principi di diritto, che conviene prendere in conto quando si applica il diritto nazionale nell'ambito di azioni di singoli aventi ad oggetto diritti reclamati per il passato, possano anche essere pertinenti nel presente contesto, che riguarda la concessione di prestazioni di sicurezza sociale che ingiustamente non sono state fornite nel passato, in violazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7.

Secondo il governo olandese, occorre ancora rilevare a tal riguardo che — di nuovo in un altro contesto, ma relativamente ad una questione analoga — la Corte ha dichiarato che, se risultasse che disparità tra le legislazioni nazionali siano tali da compromettere la parità di trattamento tra i singoli dei differenti Stati membri, da provocare distorsioni o nuocere al funzionamento del mercato comune, spetterebbe alle istituzioni comunitarie competenti adottare le disposizioni necessarie per porre rimedio a tali disparità (v. sentenza 21 settembre 1983) [19].

Sulla base delle considerazioni che precedono, il governo olandese conclude, sulla questione sottoposta, che allo stato attuale del diritto comunitario un singolo non può trovare nell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, in quanto disposizione comunitaria direttamente applicabile, un fondamento giuridico sufficiente che gli consenta di richiedere alle autorità nazionali del suo paese il recupero dei suoi diritti per il passato. L'azione corrispondente deve essere esaminata alla luce del diritto nazionale vigente in materia, a meno che le disposizioni nazionali interessate non siano meno favorevoli di quelle relative a ricorsi analoghi di natura interna o non finiscano per rendere praticamente impossibile al singolo l'esercizio dei diritti che gli sono conferiti dal diritto comunitario. In generale, per quanto riguarda la fissazione

18 — Salgoil, causa 13/68, Racc. pag. 662.

19 — Deutsche Milchkontor, punto 24 della motivazione, cause riunite 205/82-215/82, Racc. pag. 2633.

dei termini ragionevoli di ricorso, tale non è il caso.

4. Il *governo del Regno Unito* ritiene che la questione posta nel presente rinvio pregiudiziale sia la stessa che era stata posta nelle sentenze 16 dicembre 1976 e 9 novembre 1983, soprammenzionate, nelle quali il principio accolto è che termini ragionevoli non rendino impossibile l'esercizio dei diritti di natura comunitaria. Spetta al giudice nazionale assicurarsi del fatto che il termine attualmente in causa soddisfi la condizione posta, cioè che non è irragionevole di per sé e si applica sia ad un diritto basato sul diritto comunitario sia ad un diritto basato sul diritto interno.

Il governo del Regno Unito suggerisce alla Corte di risolvere la questione ad essa sottoposta nel senso che le autorità competenti di uno Stato membro possono opporre ad un singolo la scadenza di un termine dinanzi al suo giudice nazionale, essendo inteso che le norme di procedura nazionale non possono essere meno favorevoli di quelle che si applicano ad azioni basate sul diritto interno, e che esse non possono rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario.

5. La *Commissione* osserva che il semplice fatto per uno Stato membro di mantenere in vigore e di applicare una normativa incompatibile col diritto comunitario non gli impedisce d'invocare una norma di procedura relativa ai termini. Il principio generale è che si presume che nessuno ignori la legge, essendo la legge nella fattispecie una direttiva comunitaria direttamente applicabile. Si può certo pretendere che un'eccezione può essere fatta per i beneficiari di prestazioni sociali in ragione della loro situazione particolarmente sfavorevole per quanto riguarda l'accesso alle informazioni giuridiche, ma la Commissione esita a proporre un principio basato sull'idea che eccezioni possono essere fatte per categorie particolari. Non è certo che occorra ammettere un'eccezione per la solo ragione che talune categorie sociali sono ancora meno suscettibili di altre di essere familiarizzate con aspetti particolarmente sottili del diritto. L'inadempimento dell'Irlanda al suo obbligo di attuare la direttiva nel termine stabilito, che ha causato un danno alla ricorrente, non sembra essere un argomento sufficiente a rendere il mezzo di difesa irricevibile, impedendo al convenuto di sollevare la questione del ritardo con cui la ricorrente ha avviato la sua azione.

Secondo la Commissione, si può sostenere che il fatto che le autorità irlandesi si siano impegnate in un processo dilatorio nei confronti della ricorrente, dando ad intendere che la trattazione del suo fascicolo dipendeva solo dalla soluzione nella causa McDermott e Cotter, soprammenzionata, può essere presa in considerazione dal giudice nazionale quando è chiamato a considerare la possibilità di prolungare il termine che è normalmente di tre mesi. Quando una persona che si trova nella situazione particolarmente vulnerabile di un beneficiario di prestazioni sociali ha invocato i suoi diritti presso lo Stato e non è stato informato del fatto che lo Stato intende dare compensazione solo a coloro che avviano un'azione con diligenza, si può ragionevolmente ritenere che essa è stata coinvolta in una falsa sensazione di certezza e che non deve vedersi opporre per il seguito l'argomento secondo cui essa è preclusa. La Commissione ammette che queste considerazioni non costituiscono necessariamente argomenti di di-

ritto comunitario; tuttavia, essa ritiene che l'ordinamento giuridico comunitario non possa ammettere che la possibilità di esercitare diritti direttamente applicabili, anche nei limiti procedurali fissati dal diritto nazionale, sia ridotta ancora maggiormente dall'adozione, da parte delle autorità nazionali, di un comportamento inteso a dissuadere i beneficiari potenziali di questi diritti di sfruttare al meglio i termini nazionali. Come la norma relativa ai termini non deve ricevere una formulazione che renderebbe praticamente impossibile l'esercizio di diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario, così un'autorità nazionale desiderosa di invocare questa norma non deve adottare un comportamento che collocherebbe un richiedente in una situazione in cui gli sarebbe inutilmente difficile soddisfare le condizioni fissate in detta norma.

La Commissione osserva che la corrispondenza « dissuasiva » ha cominciato ad essere scambiata solo due anni e mezzo dopo la nascita del diritto alla parità di trattamento e che si può certo obiettare che a tal momento la ricorrente era già preclusa; essa sottolinea tuttavia che i tribunali nazionali hanno il potere discrezionale di prolungare il termine che è normalmente di tre mesi se una tale proroga è tale da servire alla giustizia. La Commissione è propensa a ritenere che è del tutto possibile che i tribunali nazionali decidano che il termine di ricorso debba essere prolungato fino al momento in cui l'interessato ha appreso o avrebbe ragionevolmente potuto apprendere l'esistenza dei suoi diritti. Nella fattispecie, ciò significa che il termine di ricorso potrebbe molto bene essere prorogato fino al marzo 1987. La Commissione ritiene che l'ordinamento giuridico comunitario impedisca alle autorità irlandesi di avvalersi della regola relativa ai termini dopo tale data.

La Commissione suggerisce alla Corte di fornire la seguente risposta alla questione che le è stata posta dalla High Court:

« È incompatibile con l'effetto utile del diritto comunitario il fatto che le autorità di uno Stato membro invochino una norma nazionale relativa ai termini per respingere una domanda basata sul diritto comunitario quando, col loro stesso comportamento precedente, essi hanno dato ad intendere che la soddisfazione di tale domanda non dipendeva dal rispetto della norma di cui trattasi ».

T. F. O'Higgins
giudice relatore