2. Onde garantire che la graduale attuazione del principio della parità di trattamento di uomini e donne in fatto di previdenza sociale, principio enunziato nell'art. 1 e precisato nell'art. 4 della direttiva 79/7, sia armoniosamente effettuata nell'intera Comunità, l'art. 3, n. 1, della direttiva dev'essere interpretato nel senso che esso comprende 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 o a sostituirlo. La prestazione istituita da uno Stato membro e corrisposta a chi assista un invalido rientra quindi nel regime legale di tutela contro il rischio d'invalidità, cui si applica l'art. 3, n. 1, lett. a).

3. Costituisce una discriminazione basata sul sesso, vietata dall'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, il fatto che una norma vieti di attribuire una prestazione rientrante in uno dei regimi legali contemplati dall'art. 3, n. 1, della stessa direttiva alla donna coniugata convivente col marito o da questo mantenuta, mentre essa spetta, nelle stesse ipotesi, all'uomo coniugato.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 22 aprile 1986

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nel quadro di una causa che oppone la signora Jacqueline Drake al Chief Adjudication Officer, il Chief Social Security Commissioner del Regno Unito vi chiede d'interpretare due norme della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento fra uomini e donne in materia di sicurezza sociale (GU L 6, 1979, pag. 24). In particolare, il giudice *a quo* vuol sapere: a) se una prestazione, quale l'indennità britannica per l'assistenza ad invalido, rientri nel regime legale dell'assicurazione invalidità a cui si applica la direttiva; b) se il fatto che di tale beneficio non fruisca la donna coniugata e convivente col marito configuri una discriminazione fondata sul sesso e incompatibile con la detta fonte comunitaria.

2. Jacqueline Drake è coniugata, convive col marito e, fino alla metà del 1984 ha svolto varie attività lavorative, a tempo pieno e parziale. Nel giugno di quell'anno, sua madre — affetta da invalidità grave e a questo titolo beneficiaria del sussidio di assistenza previsto dall'articolo 35 del Social Security Act (Invalid Care Allowance Regulation) 1975 — andò ad abitare presso di lei che, per assisterla, abbandonò il posto in cui era impiegata.

In data 5 febbraio 1985 la signora Drake chiese che le fosse corrisposta l'indennità per assistenza ad invalido prevista dall'articolo 37 della legge ora citata. L'Adjudication Officer osservò che, a stregua del n. 3, lett. a), sub (i) di tale disposto, il beneficio de quo non spetta alle donne coniugate e conviventi col marito, ma, per accelerare la procedura, trasmise l'istanza al Social Security Appeal Tribunal. Con sentenza 1° marzo 1985 il giudice adito ritenne che la suddetta norma configuri una discriminazione fondata sul sesso e vietata dalla direttiva 79/7. A questo punto il Chief Adjudication Officer impugnò la decisione dinanzi al Chief Social Security Commissioner che, con ordinanza 15 maggio 1985, sospese il procedimento e, ai sensi dell'articolo 177 trattato CEE, vi sottopose i seguenti quesiti pregiudiziali:

« 1) Qualora uno Stato membro preveda una prestazione da corrispondere (a certe condizioni, fra cui la residenza) a una persona che non svolga attività retribuita e assista regolarmente e in misura sostanziale un'altra persona alla quale spetti una prestazione in quanto affetta da invalidità grave e bisognosa di cure e di sorveglianza (purché adempia certi requisiti fra cui la residenza), la prima prestazione rappresenta la totalità o una parte di un regime legale di tutela contro l'invalidità che rientra nella previsione dell'articolo 3, n. 1, lett. a) direttiva 79/7?

2) In caso di risposta affermativa al primo quesito, il fatto che la donna coniugata non abbia titolo a detta prestazione in quanto conviva col marito o costui contribuisca al suo mantenimento oltre una certa misura, configura una discriminazione incompatibile con l'articolo 4, n. 1, della detta direttiva, non essendo la stessa condizione applicabile agli uomini sposati? ».

Secondo l'ordinanza di rinvio, la sola materia del contendere fra le parti è la portata dell'articolo 37, n. 3, lett. a), sub (i) del Social Security Act. La sussistenza delle altre condizioni a cui la legge subordina l'ammissione al beneficio dell'indennità per assistenza ad invalido è invece pacifica.

3. Per una migliore comprensione dei quesiti è utile riassumere la normativa britannica in fatto di prestazioni per invalidità e richiamare la pertinente disciplina comunitaria. La prima è contenuta nel Social Security Act 1975. Secondo l'articolo 37 « (...) una persona ha diritto di ottenere l'indennità per l'assistenza ad invalido per qualsiasi periodo in cui provvede ad accudire a una persona affetta da invalidità grave qualora: a) (vi) provveda regolarmente e in misura sostanziale (...); b) non svolga attività lavorativa retribuita; c) la persona affetta da invalidità grave sia un parente o un'altra persona contemplata dalla legge ».

Per l'applicazione di questa norma il n. 2 dello stesso articolo definisce « affetto da invalidità grave » il soggetto a cui spetta il sussidio di assistenza o altra prestazione avente il medesimo scopo. Tale sussidio viene corrisposto quando l'invalido necessita di assistenza o di sorveglianza nella misura prescritta dalla legge (articolo 35). Ai sensi dell'articolo 37, n. 3, l'indennità per assistenza ad invalido non va attribuita: a) a chi non abbia compiuto 16 anni o frequenti una scuola a tempo pieno; b) alla donna coniugata che conviva col marito o al cui mantenimento costui contribuisca con una somma settimanale non inferiore all'importo setti-

manale della detta indennità; c) alla donna che conviva *more uxorio* con un uomo.

La prestazione di cui trattasi non ha carattere contributivo e viene versata direttamente alla persona che si fa carico dell'assistenza all'invalido.

La disciplina comunitaria, dal canto suo, è contenuta nella citata direttiva 79/7 il cui scopo è di estendere al settore della sicurezza sociale il principio della parità di trattamento fra uomo e donna consacrato nell'articolo 119 del trattato CEE. L'estensione è concepita come un processo graduale. Qui basterà ricordare che in un primo tempo l'eguaglianza dovrà realizzarsi nei regimi legali intesi a garantire una tutela contro i rischi « classici » (malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro, malattia professionale, disoccupazione) e nelle disposizioni relative all'assistenza sociale in quanto mirino a completare i detti regimi o a supplirvi; mentre allo stesso principio le norme concernenti le prestazioni ai superstiti o le prestazioni familiari e quelle relative ai regimi professionali si conformeranno successivamente.

Gli Stati membri hanno peraltro il potere di escludere dal campo d'applicazione della direttiva una serie di benefici. Tra di essi rammenterò i vantaggi accordati in materia di assicurazione vecchiaia alle persone che hanno provveduto all'educazione dei figli, la concessione di diritti a prestazioni di vecchiaia o d'invalidità in base a diritti derivati della consorte e la concessione di maggiorazioni delle prestazioni a lungo termine d'invalidità, di vecchiaia, d'infortunio o di malattia professionale per il consorte a carico. La portata del principio di parità è poi definita dall'articolo 4. Esso implica l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso, con particolare riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia, per quanto riguarda: il campo d'applicazione dei regimi e le relative condizioni d'ammissione; l'obbligo di versare i contributi e il loro calcolo; il calcolo delle prestazioni, comprese le maggiorazioni da corrispondere per il coniuge e le persone a carico; le condizioni concernenti la durata e il mantenimento del diritto alle prestazioni.

4. Come si è detto, la prima domanda pregiudiziale mira a stabilire se un beneficio quale l'indennità britannica per l'assistenza a un invalido rientri nel regime legale di tutela contro l'invalidità a cui si applica l'articolo 3, n. 1, lett. a) della direttiva 79/7. Per una risposta negativa si pronuncia il Chief Adjudication Officer, mentre in senso affermativo si esprimono la Commissione delle Comunità europee e, naturalmente, la signora Drake.

A sostegno della propria tesi, l'Adjudication Officer avanza argomenti d'ordine letterale e teleologico. I primi sono presto riassunti. Ai sensi dell'articolo 3, n. 1, lett. a) — afferma il detto organo — la direttiva si applica « ai regimi legali che assicurano una protezione contro [il rischio dell'] invalidità ». Ora, tale protezione si deve intendere garantita rispetto a rischi *propri* e non anche a quelli di cui sia vittima un terzo. Lo si desume dal disposto che identifica la sfera d'applicazione personale della direttiva; per l'articolo 2, infatti, quest'ultima riguarda i lavoratori la cui attività sia interrotta da malattia, infortunio o disoccupazione e i lavoratori pensionati o invalidi. Essa contempla cioè solo persone *direttamente* colpite da un

evento dannoso e pertanto esclude dalla sua previsione i benefici spettanti ad altri soggetti.

Dallo stesso articolo 2 e dal preambolo risulta poi con chiarezza che le prestazioni a cui la direttiva si riferisce sono tutte connesse al lavoro. Destinato com'è a persone che non lavorano e sono dunque estranee alla popolazione attiva, il beneficio in questione non può allora far parte del loro novero. Né si dica — aggiunge l'Adjudication Officer — che esso integra o supplisce la pensione d'invalidità. Il suo unico scopo sta infatti nel fornire una prestazione a chi assiste una persona colpita da grave invalidità.

Sul piano teleologico, l'Adjudication Officer rileva infine che, lungi dal costituire una disciplina onnicomprensiva per l'attuazione della parità di trattamento in campo previdenziale, la fonte in esame rappresenta solo un primo passo verso l'equiparazione fra uomo e donna; ciò spiega perché indennità come quella di cui si discute nella causa principale siano sottratte al suo ambito di applicazione.

5. Questa tesi non può essere accolta. Argomenti più persuasivi militano a mio avviso per l'inclusione del nostro beneficio fra i regimi previdenziali che la direttiva vuole subito soggetti al principio d'eguaglianza e in particolare nel regime generale dell'invalidità.

Com'è noto, l'invalidità è lo stato bio-economico in cui si trova il soggetto protetto a seguito di una riduzione delle energie lavorative che si riflette sulle sue capacità di guadagno. A volte essa è così grave da far sì che l'invalido abbia bisogno dell'altrui aiuto nella vita quotidiana. In tali ipotesi, i sistemi previdenziali degli Stati membri accordano di regola all'invalido una prestazione particolare o maggiorano la prestazione principale, proprio per compensarlo in tutto o in parte delle spese che quell'aiuto gli impone. Diverso è il sistema britannico. le due prestazioni che esso prevede hanno destinatari distinti: da una parte, l'invalido, dall'altra, la persona che gli prodiga cure ed assistenza.

Ciò premesso, rileggiamo l'articolo 3, n. 1. A sua stregua, la direttiva 79/7 si applica « ai regimi legali che assicurano una protezione contro [il rischio] dell'invalidità » [lett. a] e « alle disposizioni concernenti l'assistenza sociale, nella misura in cui siano destinate a completare [il regime dell'invalidità] » [lett. b]. Ora, non v'è dubbio che nella norma citata l'accento vada posto su due dati: l'uso che il legislatore comunitario fa della parola « regimi » (mentre, quando vuol escludere qualche misura, i termini a cui ricorre sono i ben più limitati « prestazioni » o « vantaggi » o « diritti ») e il fatto che egli abbia esplicitamente contemplato le disposizioni relative all'assistenza sociale. Ne viene, mi sembra, che la direttiva si applica a un sistema di tutela contro l'invalidità insieme coerente e onnicomprensivo: tale dunque da includere tutte le prestazioni, comunque definite e regolate negli ordinamenti nazionali, di cui si compone il relativo regime.

Tutte le prestazioni: e perciò anche quelle che, come il sussidio de quo, siano attribuite a un soggetto non invalido. Questa modalità di corresponsione, infatti, non sottrae il nostro beneficio al regime dell'invalidità per almeno due motivi. Il primo è la sua logica dipendenza da una situazione d'invalidità nel senso che, come ha ammesso la difesa

dell'Adjudication Officer durante la procedura orale, *condicio sine qua non* della sua attribuzione è l'esistenza di un soggetto protetto. Il secondo motivo è l'evidente nesso economico che lega la detta prestazione a quella di cui fruisce l'invalido: quest'ultimo, cioè, trae un vantaggio dall'essere il soggetto che lo assiste beneficiario di un sussidio. In definitiva, se i meccanismi usati nel Regno Unito (indennità alla persona che assiste) e negli altri Stati membri (maggiorazione del beneficio accordato all'invalido) sono diversi, i risultati a cui essi mettono capo si equivalgono nella sostanza [vedasi in tal senso il Rapport interimaire de la Commission des Communautés européennes sur l'application de la directive 79/7, doc. COM(83)793 final del 6.1.1984].

Può osservarsi ancora che l'efficacia della direttiva sarebbe seriamente pregiudicata se a segnare i suoi limiti d'applicazione fossero le modalità di versamento di un beneficio. È ovvio infatti che, ammettendo una simile possibilità, pochi ritocchi normativi basterebbero a qualunque Stato membro per sottrarre numerosi settori previdenziali all'attuazione del principio di parità.

Non intacca la soluzione accolta l'argomento dell'Adjudication Officer che fa leva sulla gradualità con cui il detto principio va realizzato: come si è visto sub n. 3, la nostra prestazione non figura fra quelle (regimi professionali, ecc.) che ad esso dovranno conformarsi in un secondo tempo. Né più fondato è l'argomento secondo cui la direttiva si applica unicamente a chi faccia parte della popolazione attiva, onde un sussidio corrisposto a non-lavoratori deve ritenersene escluso. A me pare infatti evidente che, in un caso come il nostro, destinatari del principio d'eguaglianza sono i lavoratori invalidi. È per il collegamento sussistente fra la prestazione principale di cui essi sono titolari e quella versata a chi li assiste, ma intesa indirettamente ad avvantaggiarli; è per tale collegamento — dicevo — che anche le condizioni a cui stregua è corrisposto il secondo beneficio devono essere eguali per gli uomini e per le donne.

6. Col quesito n. 2 il Chief Social Security Commissioner chiede se il fatto che una prestazione quale il sussidio de quo non sia attribuito alla donna coniugata e convivente col marito configuri una discriminazione fondata sul sesso e incompatibile con la direttiva 79/7.

A tale domanda non può darsi che risposta affermativa. Come ha riconosciuto la stessa difesa dell'Adjudication Officer, il disposto regolatore della detta prestazione svantaggia alcune categorie di donne (le coniugate e conviventi col marito e le conviventi *more uxorio*) escludendole dalla possibilità di ottenerla. Né sussistono — o sono state avanzate — ragioni atte a giustificare il trattamento discriminatorio così posto in essere.

7. Per tutte le considerazioni che precedono vi suggerisco di rispondere come segue ai quesiti formulati dal Chief Social Security Commissioner con ordinanza 15 maggio 1985 nel giudizio d'appello fra il Chief Adjudication Officer e la signora Jacqueline Drake:

« 1) Il beneficio corrisposto ad una persona che non svolga attività retribuita e che si dedichi all'assistenza costante ed effettiva di una persona avente titolo ad

una prestazione previdenziale perché la grave invalidità da cui è colpita richiede sorveglianza continua, rientra nel regime legale di tutela contro il rischio d'invalidità, ai sensi dell'articolo 3, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7 o può essere compreso fra le disposizioni di assistenza sociale destinate a completare tale regime.

2) Il fatto che dal detto beneficio siano escluse talune categorie di donne (le coniugate e conviventi col marito, o quando costui contribuisca in una determinata misura al loro mantenimento, e le conviventi *more uxorio*) costituisce una discriminazione fondata sul sesso e proibita dall'articolo 4, n. 1, della stessa direttiva, nella misura in cui gli uomini coniugati o conviventi *more uxorio* non ne siano parimenti esclusi ».